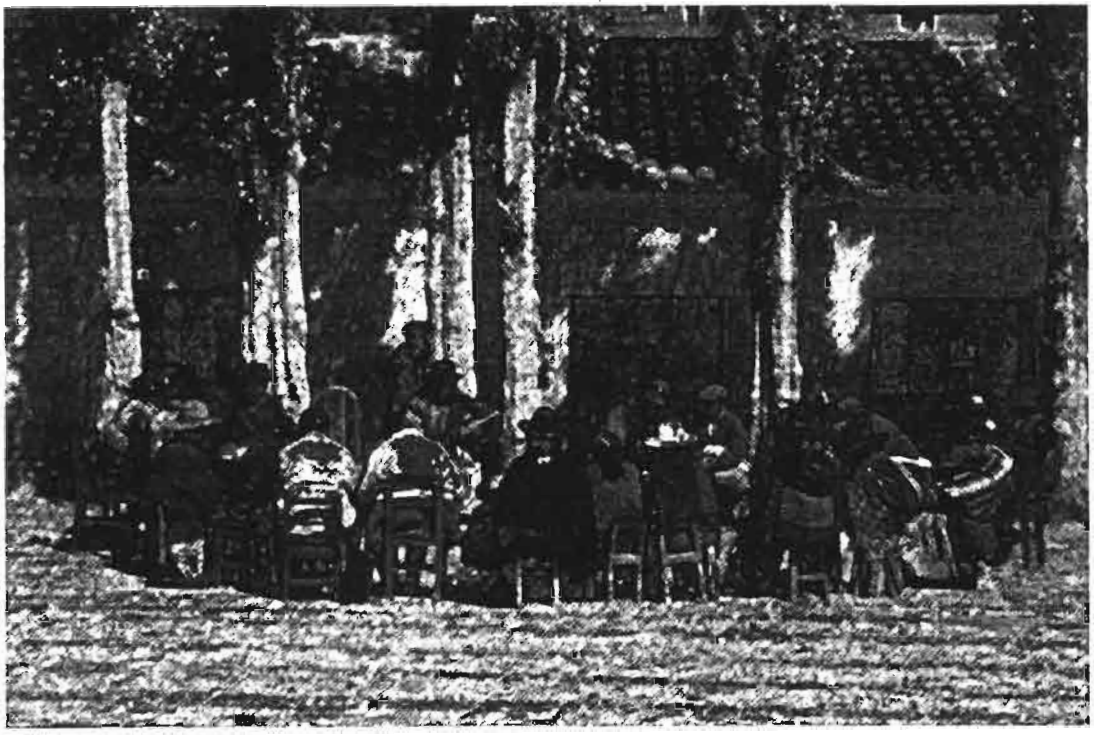


Gobernabilidad y Gobernanza de los Territorios en América Latina

Congreso Internacional

Cochabamba, Bolivia
19, 20, 21 septiembre 2006

A* 44908

UMSS CESU UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN SIMÓN CENTRO DE ESTUDIOS SUPERIORES UNIVERSITARIOS

CIDES - UMSA

IRD Institut de recherche pour le développement

south

Fonds Documentaire IRD
010044908

Fonds Documentaire IRD
Cote : A* 44908 Ex :

Este documento es una compilación de los resúmenes y versiones preliminares de las ponencias que se presentaron al Congreso Internacional sobre "Gobernabilidad y Gobernanza de los Territorios en América Latina".
De ninguna manera pude ser considerado como una versión final de publicación.

Organización

CESU - **Centro de Estudios Universitarios Superiores**, Universidad Mayor de San Simón, Cochabamba, Bolivia. http://www.cesu.umss.edu.bo/

CIDES - **Postgrado Multidisciplinario en Ciencias del Desarrollo**, Universidad Mayor de San Andrés, La Paz, Bolivia. http://www.cides.edu.bo/

IFEA – **Instituto Francés de Estudios Andinos**, Lima, Perú. http://www.ifeanet.org/

IIG - **Instituto Internacional de Gobernabilidad**, Barcelona, España. http://www.iigov.org/index.drt

IRD - **Institut de Recherche pour le Développement**, UMR 151, La Paz, Bolivie. http://www.ird.fr/

NCCR - **North South - Swiss National Centre of Competence in Research**, JACS-SAM Cochabamba, Bolivia. http://www.nccr-north-south.unibe.ch/

Con la participación financiera de:
IFEA, IRD, Cooperación Regional Francesa

Contacto: h.mazurek@cgiar.org / http://www.mpl.ird.fr/crea

Comité científico

- **Etienne Durt**, Universidad Agraria de Lima, Perú, durt@amauta.rcp.net.pe
- **Yves André Faure**, IRD-R023, Brasil, yafaure@yahoo.fr
- **Manuel de la Fuente**, NCCR, Bolivia, mdelafuente@supernet.com.bo
- **Nelson Gómez**, Universidad Católica de Ecuador, Quito, NGOMEZE@puce.edu.ec
- **Henri Godard**, IFEA, Lima, Perú, hgodard@ifea.org.pe
- **Fernando Mayorga**, CESU-UMSS, Cochabamba, Bolivia, fernayorgau@hotmail.com
- **Hubert Mazurek**, IRD-UMR151, La Paz, Bolivia, h.mazurek@cgiar.org
- **Elias Méndez Vergera** Universidad de Mérida, Venezuela, emenver1@starmedia.com
- **Joau Oriol Prats**, IIG, Barcelona, España, joanoriol.prats@iigov.org
- **David Recondo**, CERI, IRD-UMR102, Paris, France, recondo@ceri-sciences-po.org
- **Elkin Velásquez**, Universidad Externado de Colombia, evm@cable.net.co

ÍNDICE

Contacto: 2

Programa 6

Primera sesión: Marco conceptual y teórico 11

Gobernabilidad democrática, descentralización y desarrollo territorial local y regional 12

Políticas públicas y dinámicas territoriales: la gobernabilidad en cuestión 38

Marco conceptual y analítico de Gobernanza 41

Un marco para la pluralidad conceptual: Gobernabilidad democrática y capacidades de acción colectiva 43

Gouvernance et démocratie locale participative : les nouveaux paradigmes de l'action publique en Amérique latine ? 46

Límites y posibilidades de la cooperación al desarrollo para la buena gobernanza: el caso europeo y español 48

Segunda sesión: Experiencias por países 49

Estado y Territorio, reconstitución del pacto territorial en Bolivia 50

Conditions de la gouvernance publique et de l'amélioration de la gouvernabilité en Bolivie 52

El papel del sistema de órganos del poder popular en la gobernabilidad y la gobernanza en Cuba 57

La gobernabilidad y la gobernanza en Colombia enmarcada en los procesos de descentralización y de globalización 74

Territorios y ciudadanos: Perspectivas surrealistas desde visiones impresionistas. 77

Gobernabilidad territorial y descentralización en Colombia: ¿Regir el territorio o gobernar los territorios? 80

Tercera Sesión : Gobernabilidad e Identidades 93

Décentralisation participative et ethnicisation en Bolivie (1994-2005) 94

La conformación de TCOs desde la perspectiva de los Pueblos Indígenas 119

Los tres niveles de propuesta autonómica y la superposición jurisdiccional en Bolivia en un contexto de globalización y etnicidad. 122

Quand un espace marginal rencontre l'Etat. Les contradictions de la gouvernance locale 123

Territorialidad y tierra Mapuche: una discusión necesaria para la gobernabilidad y el desarrollo endógeno en Chile 127

Territorial and land tenure policies in the Bolivian lowlands: some ethnical dimensions of the "property" and "possession" paradigm. 129

Cuarta Sesión: Gobernabilidad y Manejo de los Recursos Naturales 139

El Proceso de Construcción de Gobernancia del Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado Madidi 140

Décentralisation et gestion des risques "naturels" dans la capitale nicaraguayenne 142

Gobernanza del Territorio y los Recursos Forestales. El caso de la Reserva Comunal Amarakaeri, Perú... 144

Descentralización, gobierno de los recursos forestales y grupos marginados en América Latina 148

Développement territorial et gouvernabilité dans le « Portasil de l'Amazonie » (Amazonie Brésilienne) 151

A qui appartient la Réserve forestière du Choré ? Gouvernance, frontière agricole et construction de Droits sur les ressources naturelles. 169

Gestión del agua de la subcuenca del río Amajac, Estado de Hidalgo, y su implicancia socioeconómica y ambiental. 172

Quinta Sesión: Gobernabilidad y Ciudad 175

Gobernanza local: la incorporación de los ciudadanos en la gestión municipal metropolitana 176

Gouvernance et pouvoirs dans le Centre historique de Mexico. Le commerce ambulant au cœur des nouveaux compromis sociopolitiques 179

Descentralización y nuevas formas de poder local: problemas de gobernanza en la gestión territorial de los residuos sólidos urbanos en el Gran Buenos Aires 181

Estructuras de gobernanza y niveles de gobernabilidad en Bogotá D.C. El caso de la política de empleo 202

La experiencia de construcción del control social en el gobierno local: diseño e implantación de una estrategía de contraloría social en el municipio de Quito 204

Gestión territorial colectiva y auto-producción del hábitat popular urbano: la gobernanza al servicio del barrio "Hábitat para la Mujer Comunidad María Auxiliadora" (Cochabamba, Bolivia) 209

Ilegalidad de la tenencia de la tierra en Colombia. Dos experiencias en torno a los procesos de regularización urbanística y legalización de los títulos de tenencia de inmuebles en el Valle de Aburra. 227

Sexta Sesión: Gobernabilidad, Participación y Desarrollo Local *229*

¿Qué lugar para la economía popular en la realidad económica y social de Cochabamba? 230

Gobernancia de los territorios y gobierno del territorio en Colombia: el caso de lapolítica pública de vivienda de interés social en Bogotá y Chiquinquirá 244

La participación ciudadana en el desarrollo local: la experiencia actual de San Juan de Lurigancho 274

Empleados de las dependencias municipales relacionadas a la participación ciudadana 275

Estudio sobre organizaciones económicas populares y procesos de desarrollo económico local en Lima metropolitana 277

Séptima Sesión: Gobernabilidad e Instrumentos de Planificación *279*

Proyecto Plantel: Fortalecer los actores locales a través DE LA Planificación Territorial 280

Presentación de la experiencia chilena del programa territorial integrado Cuenca Limarí en el establecimiento de un complejo agroalimentario sustentable. 283

Desarrollo de capacidades locales y GIS participativo para la delimitación del territorio: experiencia innovadora en Nicaragua 287

LISTA DE LOS PARTICIPANTES *289*

Gobernanza y Gobernabilidad son dos conceptos muy utilizados, hoy en día, para describir una amplia gama de situaciones, relacionadas a la gestión política y administrativa de la sociedad y a las modalidades de ejercicio del poder. La **gobernabilidad** concierne a las modalidades de poder y a la capacidad de las sociedades de perfeccionar sus instituciones democráticas y políticas (Consolidación de la democracia, Estado, lucha en contra de la corrupción, participación del ciudadano, condiciones para la estabilidad política, sistema electoral, etc.); la **gobernanza** estaría dedicada al mejoramiento de la eficiencia de estas instituciones, aprovechando, en particular, de la aparición de nuevas formas de poder local (descentralización, control social, eficiencia de la implementación de políticas, etc.).

Otro aspecto importante en este debate es el análisis de la utilidad de estos conceptos en la **problemática de desarrollo** de los países y de las regiones. Una gran cantidad de publicaciones subraya la importancia de la gobernabilidad y de la gobernanza en la estimulación del desarrollo local y nacional, más que todo en los países en desarrollo. Los grandes organismos multilaterales de crédito (FMI, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, etc.) consideran, por ejemplo, el **empoderamiento** como forma de apoyo al desarrollo local, a menudo con enlace a la **problemática de género, de generación y de etnicidad**.

En América Latina, **la inestabilidad política** es « crónica » desde varios decenios; las crisis políticas siguen tanto en Ecuador como en Perú, en Bolivia, en Argentina, en Venezuela, lo que muestra problemas en la naturaleza de los partidos políticos, en las instituciones, en la confianza que puede tener el ciudadano en el Estado, las instituciones y los partidos, y en las políticas económicas y sociales.
Por otro lado, el refuerzo de la **descentralización** en casi todos los países de América Latina lleva al debilitamiento de las funciones del Estado y a la exacerbación de las demandas locales de poder. En los países Andinos, el peso demográfico y político de los **pueblos indígenas** impulsa aun más estas demandas, pidiendo la restauración de las antiguas formas de organización, y generando formas específicas de respuesta por parte del Estado (reservas, Territorio Comunitario de Origen, Áreas protegidas, comunidades independientes, etc.).

El aspecto territorial es central en la problemática de la gobernabilidad, tanto en las zonas **urbanas como en las rurales**, porque hay que recordar que el territorio es ante todo una construcción social por parte de los actores de la sociedad. El poder es territorial, ya sea con nuevas formas de organización (comité de vigilancia, junta vecinal, Organización Territorial de Base, etc.) o tradicionales (Ayllus, comunidades, etc.) o políticas (circunscripción electoral, sindicato, municipio, etc.). La superposición de las competencias políticas y administrativas de estas formas de organización, así como los niveles del territorio (Departamento, provincia, municipio, área protegida, TCO, mancomunidad, etc.) dificulta su manejo. En estos países dónde la explotación de los recursos naturales es la base de la economía, se puede entender que esta superposición provoque numerosos conflictos territoriales, a menudo muy violentos. También, en zona urbana, la ausencia de una real política de planificación, en un contexto de fuerte migración, plantea serios problemas de gobernanza.

Este seminario, dedicado a los países de América del Sur, propone elaborar una **reflexión teórica** sobre gobernabilidad y gobernanza en un contexto social de inestabilidad política, de descentralización y de participación popular en los diferentes países que conforman esta área geográfica. Esta reflexión se centrará en la cuestión del manejo territorial, de la importancia de la gobernanza en los procesos de desarrollo local y de dinámicas demográficas.
Sentido de territorios en la ciudad y nuevos modelos territoriales en lo rural serán los ejes centrales del análisis de la gobernabilidad y gobernanza.

Programa

19 septiembre, 2006

8h - 9h30: Recepción de los participantes

9h30: Sesión de inauguración a cargo de
Lic. Álvaro García Linera, Vicepresidente de la República de Bolivia
Dr. Franz Vargas Loayza, Rector de la Universidad Mayor de San Simón
Dr. Jean Joinville Vacher, Representante de IRD en Bolivia

10H30: Presentación y organización del congreso, *Dr. Hubert Mazurek (IRD)*

11H00: Pausa

11h30: ***Primera sesión: Marco conceptual y teórico,*** *Moderador: Manuel de la Fuente*

- Gobernabilidad democrática, descentralización y desarrollo territorial local y regional; Bruno *Revesz* (Perú)
- Políticas públicas y dinámicas territoriales: la gobernabilidad en cuestión; *Hubert Mazurek* (Bolivia)
- Marco conceptual y analítico de la gobernanza; *Marc Hufty* (Suiza)

13H: Almuerzo

14H30: ***Continuación de la primera sesión,*** *Moderador: Elkin Velásquez*

- Un marco para la pluralidad conceptual: Gobernabilidad democrática y capacidades de acción colectiva; *Pablo Brugnoni* (Paraguay)
- Gobernanza y democracia local participativa: ¿Los nuevos paradigmas de la acción pública en América latina? ; *David Recondo* (Francia)
- Límites y posibilidades de la cooperación al desarrollo para la buena gobernanza: el caso europeo y español; *Miguel González, Jokin Alberti* (España).

16H - Pausa

16h30: ***Mesa Redonda - debate: Gobernabilidad en América Latina***
Moderador: Fernando Mayorga (Bolivia)
Comentaristas:
- *Gloria Ardaya (Bolivia)*
- *Raúl Ampuero (Chile)*
- *Elkin Velásquez (Colombia)*
- *Alberto Averhoff (Cuba)*
- *Gustavo Abdo López (Ecuador)*
- *Pablo Brugnoni (Paraguay)*
- *Bruno Revesz (Perú)*
- *Elias Méndez (Venezuela)*

20 septiembre 2006

9H: ***Segunda sesión: Experiencias por países***, *Moderador: Hubert Mazurek*

- Estado y Territorio. Reconstitución del pacto territorial en Bolivia; *Gloria Ardaya* (Bolivia)
- Condiciones de la gobernanza pública y del mejoramiento de la gobernabilidad en Bolivia; *Louis Arréghini* (Francia)
- Balances Y Desafíos De Gestión Territorial Integrada, Una Experiencia Gubernamental De Modernización Y Descentralización; *Raúl Ampuero* (Chile)

10H30: Pausa

11H: ***Continuación de la segunda sesión***, *Moderador: Hubert Mazurek*

- El papel del sistema de órganos del poder popular en la gobernabilidad y gobernanza en Cuba; *Alberto Averhoff Casamayor* (Cuba)
- La construcción de los gobiernos intermedios en el Ecuador: un reto urgente; *Gustavo Abdo López* (Ecuador)
- La gobernabilidad y la gobernanza en Colombia enmarcada en los procesos de descentralización y de globalización; *José Oswaldo Espinosa Cuervo* (Colombia)
- Territorios y ciudadanos: perspectivas surrealistas desde visiones impresionistas; *Etienne Durt* (Perú)

13H: Almuerzo

14H30: ***Tercera sesión: Gobernabilidad e identidades***, *Moderador: Nelson Gómez*

- Descentralización participativa y etnicisación en Bolivia (1994-2005); *Laurent Lacroix* (Francia)
- La conformación de TCOs desde la perspectiva de los Pueblos Indígenas; *Debra Pereira* (Bolivia)
- Los tres niveles de propuesta autonómica y la superposición jurisdiccional en Bolivia en un contexto de globalización y etnicidad; *Pablo Reglasky* (Bolivia)

16H: Pausa

16H30: ***Continuación de la tercera sesión***, *Moderador: Nelson Gómez*

- Cuando un espacio marginal encuentra el Estado: Las contradicciones de la gobernanza local; *Margot Jobbé Duval* (Bolivia)
- La gobernabilidad y territorialidad Indígena en Chile: El caso de los Planes Territoriales de Desarrollo en espacios socio-territoriales Mapuche - Lafkenche; *Jaime Renato Soto Navarro* (Chile)
- Territorial and land tenure policies in the Bolivian lowlands: some ethnical dimensions of the "property" and "possession" paradigm; *Patrick Bottazzi* (Suiza)

21 septiembre 2006

Mañana: 2 sesiones paralelas:

- 9H: Primera ronda
- 11H: Pausa
- 11H30: Segunda ronda

Sesión 4: Gobernabilidad y manejo de recursos naturales, *Moderador: Etienne Durt*

- El Proceso de Construcción de Gobernancia del Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado Madidi; *Ivan Arnold, Oscar Loayza y Lilian Painter* (Bolivia)
- Descentralización y gestión de los riesgos naturales en la capital de Nicaragua; *Sebastián Hardy* (Francia)
- la gobernanza de la biodiversidad en la Reserva Comunal Amarakaeri (Perú); *Jamil Alca* (Perú)
- Descentralización, gobierno de los recursos forestales y grupos marginados en América Latina; *Pablo Pacheco* (Bolivia)
- Desarrollo territorial y gobernabilidad en el área de influencia de la BR163 (amazonia brasileña); *Geert van Vliet, Laurent Micol, Richard Pasquis y Joe Weiss* (Brasil)
- Las metamórfosis de una "frontera interna". La reserva forestal del Choré (Ichilo, Santa Cruz, Bolivia), entre colonización y gobernanza; *Thomas Siron* (Bolivia)
- Gestión del agua de la sub cuenca del río Amajac, Estado de Hidalgo, y su implicancia socio económica y ambiental; *Griselle Vega Isuhuaylas* (México)

Sesión 5: Gobernabilidad y ciudad, *Moderador: David Recondo*

- Gobernanza local: la incorporación de los ciudadanos en la gestión municipal metropolitana; *Luisa Garcia Batiz* (México)
- Gobernanza y poderes en el centro histórico de México. El comercio ambulante al centro de los nuevos compromisos sociopolíticos; *Carlos Alba y Pascal Labazée* (México)
- Descentralización y nuevas formas de poder local: problemas de gobernanza en la gestión territorial de los residuos sólidos urbanos en el Gran Buenos Aires; *Cecilia Cross y Ada Freytes Frey* (Argentina)
- Estructuras de gobernanza y niveles de gobernabilidad en Bogotá D.C. El caso de la política de empleo; *Guillermo Jiménez Benítez William* (Colombia)
- La experiencia de construcción del control social en el gobierno local: diseño e implementación de una estrategia de controlaría social en el municipio de Quito; *Ximena Ponce León* (Ecuador)
- Auto-producción del hábitat popular urbano en un contexto de gobernanza: el caso de un barrio peri urbano de Cochabamba (Bolivia); *Achi Amonah* (Bolivia)
- Ilegalidad de la tenencia de la tierra en Colombia. Dos experiencias en torno a los procesos de regularización urbanística y legalización de los títulos de tenencia de inmuebles en el Valle de Aburra; *Juan Camilo Mejía Walter, Dany Alexander Granda Jaramillo* (Colombia)

13H: Almuerzo

Tarde: 2 sesiones paralelas 14h30 - 17H

Sesión 6: Gobernabilidad, participación y desarrollo local, *Moderador: Elkin Velásquez*

- ¿Qué lugar para la economía popular en la realidad económica y social de Cochabamba? ; *Claude Llena* (Francia)
- Gobernancia de los territorios y gobierno del territorio: el caso de la política pública de Vivienda de Interés Social en Bogotá y Chiquinquirá; *Jean François Jolly* (Colombia)
- La participación ciudadana en el desarrollo local: la experiencia actual de San Juan de Lurigancho; *Francisco Javier Villegas Alarcón* (Perú)
- Empleados de las dependencias municipales relacionadas a la participación ciudadana. ; *Antonio Espinoza Melendez* (Perú)
- Estudio sobre organizaciones económicas populares y procesos de desarrollo económico local en Lima Metropolitana; *Luis Marín y Jaime Joseph* (Perú)

Sesión 7: Gobernabilidad e instrumentos de planificación, *Moderador: Nelson Gomez*

- Proyecto Plantel: fortalecer los actores locales a través de la Planificación Territorial; *María Verónica Estrella Espinosa, Tom Leenders* (Ecuador)
- Presentación de la experiencia chilena del programa territorial integrado Cuenca Limarí en el establecimiento de un complejo agroalimentario sustentable; *Francisco Coral y Lisandro Farias O* (Chile)
- Desarrollo de capacidades locales y GIS participativo para la delimitación del territorio: experiencia innovadora en Nicaragua; *Jairo Paizano, Sylvanie Jardines, Julia Urquijo* (Nicaragua)
- Las Áreas de Desarrollo local como experiencia de planificación en Colombia; *Rogelio Pineda* (Colombia)

17H: Pausa

17H30: ***Mesa Redonda - debate en modo de conclusión: Territorios: gestión local, gestión pública y descentralización,*** *Moderador: Fernando Mayorga*
Participantes: comité científico

19H: Clausura y Cocktail en el Club Social, Plaza 14 de septiembre, esquina Bolivar / España

Primera sesión: Marco conceptual y teórico

Gobernabilidad democrática, descentralización y desarrollo territorial local y regional

Bruno Revesz - CIPCA
Perú

La descentralización y el desarrollo, dos realidades complejas, dos procesos en torno a los cuales estamos reunidos en Cajamarca para reflexionar y debatir juntos, tienen múltiples dimensiones y facetas: sociales, culturales, técnicas, etc. Esta mañana se privilegió la dimensión económica, no solamente la creación de bienes y servicios, la generación de ingresos y de empleo, una de nuestras preocupaciones principales a todos, sino herramientas de análisis o de acción como la competitividad, el valor agregado, las cadenas productivas o los llamados "corredores económicos".

Esta tarde vamos a recorrer la misma realidad, pero con una mirada diferente. Al hablar de *"gobernabilidad"*, estamos ubicándonos en el universo de la política, o sea las instituciones y las maneras en que se toman las decisiones que abren, cierran, ensanchan o estrechan nuestro futuro y el de nuestros hijos, una dimensión de la existencia que implica convivencia, cooperación pero también conflictos.

Hay muchas maneras de definir la política. Me limitaré a citar un intelectual catalán, Joan Prats, un especialista en gobernabilidad, para quien la política *"es la actividad que permite que vivamos en unidad, y progresemos personas diferentes y a veces en contradicción, vivir conjuntamente, respetándonos, creando mecanismos para la solución de conflictos y aprendiendo de ellos, y mejorando constantemente nuestras instituciones"*.

En las primeras secciones de esta exposición, esbozaré un marco de referencia, preguntándome en primer lugar qué es la gobernabilidad y por lo tanto qué es la ingobernabilidad, y luego enfocando las características de algo muy cercano y sin embargo diferente, lo que se denomina hoy la "gobernabilidad democrática", llamada también "buen gobierno" o "gobernanza". En segundo lugar, precisaré lo que entendemos hoy por desarrollo y abordaré en torno a lo que llamo el redescubrimiento del territorio, el nuevo enfoque de la ruralidad y las funciones espaciales de lo local y de lo regional.

En la última parte, y conforme a las indicaciones de los organizadores del evento, revisaré en forma a la vez descriptiva y evaluativa algunos instrumentos de la gobernabilidad y gestión regional y local tales como asociatividad municipal, planes de desarrollo concertado, presupuestos participativos, financiamiento público local y regional. A pesar que los ejemplos que tengo en mente se refieren principalmente a la experiencia del Cipca y de otras instituciones en Piura como el Centro Ideas o Propuesta Regional, espero que sean suficientemente concretos para sustentar las intervenciones de los destacados panelistas que conocen tanto o mejor que yo las potencialidades y limitaciones de dichas herramientas.

Gobernabilidad e ingobernabilidad

Los términos de gobernabilidad local y regional son de uso relativamente reciente y corresponden al auge en América Latina y otras partes del mundo de tres fenómenos: la descentralización, las nuevas concepciones del desarrollo y la atención nueva dada al territorio.

Hasta hace poco, la gobernabilidad o la capacidad de gobernar se refería exclusivamente a la acción del Estado y a las relaciones entre gobernantes y gobernados. Los gobernantes o el gobierno no son solamente el conjunto de personas que detentan el poder de gobernar sino el conjunto de los órganos a los que institucionalmente les esta confiado el ejercicio del poder. En otros términos el gobierno es la *cúpula institucional del Estado*, y la gobernabilidad puede ser definida como "la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la *voluntad política* del poder ejecutivo mediante la *obediencia cívica* del pueblo"[1].

A pesar de la elegancia de la definición se trata de un asunto bastante complejo donde se combinan procesos de "agregación" de demandas y de intereses diversos y de "dirección" impuesta a una colectividad.

La "dirección", si las cosas van bien y no está contrarestada por acciones colectivas masivas o violentas, es en lo esencial un intercambio: se da y se exige, y debe existir una cierta proporcionalidad en lo que se ofrece y lo que se exige.

La "agregación" es necesaria por la coexistencia de múltiples demandas representativas de intereses imposibles de satisfacer a todas simultáneamente, salvo que se renuncie a la eficacia. También porque hay contradicción entre el mercado y la protección social, entre la propiedad y la ciudadanía, entre la competencia y la solidaridad.

Tomamos como ejemplo de una situación donde las políticas públicas han de agregar una constelación de intereses diversos, el caso de la actividad minera y de sus costos ambientales. No estoy aquí aludiendo a Yanacocha, a su intento de explotar el Cerro Quilish, o a lo que ocurrió el 2 de junio del 2000 en Choropampa. Estoy refiriéndome al problema de la minería en su generalidad en el Perú y en el mundo.

El punto de partida es que con relación a la gobernabilidad del sector, la primera responsabilidad de las autoridades mineras es convencer al país que la minería es de interés público, o sea lograr el consenso de que la minería es factor de progreso. Si la minería no esta considerada como de interés público, va a estar permanentemente sujeta a una serie de problemas. Esto, por supuesto, no basta; aún si las empresas y la comunidad reconocen como propia esta razón de interés público, se plantea la cuestión del desarrollo sustentable. Dicho enfoque tiene varios elementos indesligables[2]. No solo la protección integral del patrimonio natural, y el impacto sobre el entorno territorial y social en términos de equidad que tiene que ver con la participación de la minería en el desarrollo local y regional y la distribución de sus beneficios entre las comunidades más cercanas a estas operaciones, sino también el elemento económico: si las empresas no son competitivas, no producen excedentes, no producen utilidades, no es posible plantear un desarrollo sustentable de esta actividad. No cabe duda que asumir los pasivos ambientales, como lo vemos en el caso de La Oroya puede afectar negativamente los resultados de las empresas. Al mismo tiempo, la consciencia creciente en la sociedad civil de la valorización del patrimonio natural hace que la protesta de la comunidad local

[1] Arbós y Giner 1993: 13. Cursivas mias.
[2] Sánchez Alabera 2003

puede convertirse rápidamente en una bandera internacional, como lo mostró el caso de Tambogrande. Por ello, la gobernabilidad o capacidad de gobernar, agregando intereses se manifestará en el contenido de las políticas publicas adoptadas.

De manera más fundamental, el principal problema que amenaza hoy en día la gobernabilidad en América Latina es la profunda desigualdad existente en nuestro subcontinente, la concentración de la riqueza por un lado, y por el otro el hecho que una amplia proporción de la población se encuentra por debajo de un piso mínimo de acceso a bienes materiales y a servicios públicos: una situación a la cual está vinculada la distancia que existe entre el Estado y los sectores populares. Las restricciones no son solamente económicas, sino políticas. Por un lado la dificultad de movilizarse y ser políticamente representado, por el otro la debilidad del Estado, su escasa credibilidad, la inefectividad de su sistema legal, la ineficacia de sus burocracias, y en la ultima década los efectos de la actitud obediente que han exhibido la mayoría de los gobiernos latinoamericanos frente a la globalización económica y financiera, que los llevó a reducir sus capacidades de acción afectando gravemente el cumplimiento de funciones básicas del Estado.

No hay por lo tanto que asombrarse de las explosiones sociales y políticas que estremecieron recientemente Bolivia y Ecuador. En comparación, el Perú podría parecer a primera vista un oasis de estabilidad, a pesar de los grandes problemas que lo achacan, ausencia de reforma del estado, desempleo y pobreza, debilidad del sistema de partidos, corrupción del sistema judicial, inseguridad, etc. Sin embargo no hay que olvidar que es la crisis de gobernabilidad generada en el periodo de Alan García Pérez -el caos social en que confluyeron la hiperinflación, la desfinanciación del Estado, el actuar de Sendero Luminoso, y un sin fin de huelgas, de paros y manifestaciones callejeras- que abrió las puertas de un poder sin control ciudadano, a un *outsider* como Fujimori. Quien luego, como lo sabemos y lo hemos vivido todos, no pudo terminar el periodo constitucional 2000-2005 para el cual había sido reeligido. Ya antes de él, varios presidentes latinoamericanos habían tenido también que renunciar antes del fin de su mandato: Fernando Color en Brasil (1992), Carlos Andrés Pérez en Venezuela (1993), Bucaram y Mahuad en Ecuador (1997 y 2000). La misma situación se produjo en Guatemala, Paraguay, y Argentina. Sin embargo, hecho nuevo y que marca una ruptura con los golpes militares tan frecuentes en el siglo pasado, estas crisis de gobernabilidad que afectaron buena parte de las nuevas democracias latinoamericanas, se han solucionado todas aplicando los procedimientos previstos en las constituciones, a veces con fuertes presiones internacionales (en particular latinoamericanas) para impedir el abandono del modelo democrático.

A pesar de tener parámetros aparentemente similares –brotes de inestabilidad generados por déficit de *legitimidad* o de *eficiencia*, o los dos juntos- las crisis de gobernabilidad o las situaciones de ingobernabilidad que suelen producirse en el ámbito local (municipal), son de carácter diferente, puesto que municipios y Estado no son entes de la misma naturaleza.

El Estado tiene tres grandes dimensiones del cual está desprovisto el poder local: en primer lugar es un *conjunto de burocracias* sectoriales o especializadas que tienen la responsabilidad legal de lograr algún aspecto del interés público y de garantizar la continuidad histórica de la unidad territorial nacional. Es en segundo lugar un *sistema de leyes*, o sea de relaciones sociales legalmente sancionadas[3]. Por último es un *foco de identidad colectiva* para los habitantes de su territorio, la nación, lo que en democracia llamamos una "comunidad de ciudadanos".

[3] O'Donnell 2004 : 150-51

Las diferencias con los condicionantes de la gobernabilidad local son obvias: yo soy de Chota, de San Ignacio o de Catacaos, y es parte fundamental de mi identidad, pero esto no define mi ciudadanía, no es el elemento fundador de los derechos y obligaciones que tengo como peruano. Asimismo, autoridades, técnicos municipales y pobladores de Chota, San Ignacio o Catacaos, tenemos que actuar en un determinado marco legal, pero éste no es específico al ámbito en que actuamos; aun cuando se trata de ordenanzas o acuerdos que nos son propios, han de ser conformes al sistema legal nacional. Además, a diferencia del Estado, el municipio no dispone en forma autónoma de un aparato de coerción o de represión y tampoco de fuente fiscal discrecional que le asegura lo principal de sus ingresos. O sea, a diferencia del gobierno central, el gobierno local no dispone en forma autónoma de armas para protegerse ni tampoco de una magnitud de recursos suficiente que le permita responder razonablemente a las expectativas de los que le eligieron o a las demandas apremiantes que se manifiestan.

Uno de los signos inequívoco de los problemas de gobernabilidad que se plantean a nivel local es el número elevado de demanda de revocatorias de alcaldes, varios centenares son puestos a consulta cada año[4], y el número más alto todavía de conflictos entre vecinos y autoridades desembocando sobre acciones violentas, bloqueos de carreteras, tomas del local municipal, enfrentamientos y agresiones de personas, etc. Maria Isabel Remy, analizando los conflictos locales reportados por la Defensoría del Pueblo entre abril 2004 y junio 2005, distingue entre los conflictos directamente vinculados a los problemas de gestión de la alcaldía dos grandes categorías: a/ "conflictos ocasionados en el descontento de la población por la prioridad de, o la irregularidad en, la construcción de *obras* públicas, tanto de centros poblados o comunidades que se sienten ajenos a la gestión de sus autoridades por verse excluidos del plan de ejecución de obras, como de quienes habiendo sido beneficiados por la realización de una obra cerca de su lugar de residencia señalan irregularidades en su ejecución". b/ conflictos vinculados a problemas de "*transparencia*" en la gestión: "Los alcaldes son objeto de desconfianza; o directamente se les acusa de utilizar de manera ilícita, en provecho propio, los recursos presupuestales de los municipios, o se sospecha de ello por negarse a dar cuenta públicamente del manejo presupuestal"[5].

Un caso dramático y emblemático de los extremos hasta donde puede llevar esta sospecha es el conflicto entre la autoridad municipal y los pueblos rurales de la provincia de Ilave en el altiplano puneño en el marco del cual fue torturado y asesinado públicamente el alcalde Cirilo Robles Colla Mamani. Es cierto que Robles cometió muchos errores que dificultaron su situación en el Concejo y lo aislaron de los ilaveños, especialmente de los campesinos, mucho antes de abril de 2004: sin acuerdo de concejo contrató a siete funcionarios como personal de confianza y les aumentó sus remuneraciones en 150%. Evitó que los regidores accedieran a información sobre la gestión municipal para impedir su fiscalización. Además, no promovió mecanismos de participación y concertación[6]. Sin embargo, como es conocido, la auditoría llevada adelante por la Contraloría General de la Republica en Ilave, estableció que no se encontró ninguna irregularidad administrativa o financiera.

Un factor que favorece este tipo de conflictos es la actual legislación electoral: al disminuir en exceso las restricciones para la inscripción de los candidatos, promueve la proliferación de listas independientes haciendo que, en muchos casos, los alcaldes son electos con escasa votación y generalmente con mínimas diferencias entre el primero y el segundo. Otro factor, que agrava el problema es que esta autoridad "mal electa" dispone automáticamente de la mayoría en el Consejo

[4] Degregory 2004: 59.
[5] Remy 2005 b.
[6] Propuesta Ciudadana 1, Oct 2004

Municipal y no tiene la obligación de concertar con sus oponentes para tomar decisión. En esta suerte de "lotería electoral" es "todo o nada. Se gana o se desaparece"[7]

Tomando en cuenta estos factores, Carlos Iván Degregori propone, en relación directa con los sucesos de Ilave, pero también con las municipalidades que se han convertido en focos de agudo conflicto, un conjunto de reformas de la legislación:
a. *Elevar el porcentaje de firmas necesarias* para postular a las alcaldías distritales y provinciales. Esto tiene por objetivo poner algún freno a la proliferación de listas, pues en muchos casos las disputas del ámbito privado se trasladan al ámbito público y allí pugnan por resolverse.
b. Eliminar la figura de la lista independiente *distrital* y establecer que todo movimiento que aspire al Gobierno Provincial debe presentar listas en todos los distritos. En la medida de lo posible, estos movimientos tendrían que estar articulados a partidos regionales, que deberían cumplir exigencias equivalentes a las que la ley de partidos exige a los partidos nacionales.
c. Volver a poner un *porcentaje mínimo de votos* para la elección de autoridades locales a fin de otorgar mayor legitimidad a las autoridades electas.
d. *Plantear la composición proporcional del Concejo*, para no dar todo el poder al grupo del Alcalde, pues se le otorga la mayoría sin importar el porcentaje de votos con el cual ha ganado la alcaldía.
e. Plantear *que el cargo de Alcalde deje de ser irrenunciable.*
f. Establecer *bandas y topes para las dietas* de regidores y la remuneración del Alcalde.
g. Volver al criterio de que la *consulta para revocatoria* proceda si se consiguen firmas equivalentes al 50% más uno del número de votantes de la última elección y no de los del padrón electoral[8].

Felizmente todos los alcaldes no están en conflictos, y cada vez más se está asentando experiencias de gestión participativa, o sea una forma de gobernabilidad particular a veces denominada *gobernanza* o gobernabilidad democrática.

La gobernabilidad democrática o "gobernanza"

En lo que precede, cuando hemos hablado de la gobernabilidad a nivel nacional, hemos expuesto la manera clásica de plantear el problema y que tiene un fuerte sesgo jurídico e institucional al privilegiar la relación jerárquica entre el que manda y el que obedece. En esta perspectiva, a la pregunta "quién gobierna", la única repuesta posible era: el "Estado" (las cúpulas institucionales del Estado) gobierna.

En realidad las cosas son más complejas, dinámicas e interactivas. En las sociedades modernas, varias "lógicas" intervienen y se combinan en la definición y orientación de las políticas publicas y tres posiciones teóricas existen sobre este punto:
- "El *Pueblo* gobierna": los gobiernos son los agentes perfectos del público. En su competencia para obtener un apoyo político, los políticos ofrecen las políticas preferidas por los ciudadanos.
- "El *Capital* gobierna": el gobierno no puede ni debe emprender acciones contrarias a los intereses de los dueños privados de los recursos productivos. Los Estados son apremiados por la economía.
- "El *Estado* gobierna": Los gobiernos prosiguen políticas que reflejan los valores y los intereses de los gerentes del Estado. Los Estados son instituciones autónomas.

Esta pluralidad de actores implicados en la decisión política y en la acción de gobernar, la podíamos percibir al aludir el tipo de problemas que ha de enfrentar el desarrollo sustentable de la minería. Quedaba claro que no podrán solucionarlos las empresas solas, ni tampoco la sociedad

[7] Remy, op. Cit.
[8] Degregori 2004: 58

civil -es decir el "pueblo" organizado- sola, ni tampoco el Estado solo. Esta cuestión de los pasivos ambientales mineros, un modo de gestión del medio ambiente todavía en pañales, no es un tema que pueda manejar el Estado por su cuenta. Inversamente, los conflictos suceden cuando la gente no confía en el Estado, y éste no está haciendo nada por dar esas garantías. Se requiere una colaboración y una complementariedad de esfuerzos muy estrecha entre el Estado, las empresas en general y la sociedad civil.

Para caracterizar estos proceso de coordinación de actores que no son todos estatales, de grupos sociales y de instituciones para lograr metas propias discutidas colectivamente en unos ámbitos fragmentados, cuyas fronteras son inciertas, se utiliza desde quince o veinte años un nuevo concepto, el de *gobernanza* al cual remite directamente la expresión de "gobernabilidad democrática" que es uno de su equivalentes o sinónimos, así como el termino de "buen gobierno".

Gobernabilidad y *gobernanza* tienen la misma raíz, la palabra *gobierno*, pero enfatizan dos aspectos diferentes de la realidad: la jerarquía de mando con la gobernabilidad, y la dimensión de integración y de interdependencia con la gobernanza.

En síntesis, se podría decir que, mientras la gobernabilidad es, sencillamente, la *capacidad* de gobernar, la gobernanza es una *manera* de gobernar. De manera general la noción de gobernanza designa el conjunto de los procedimientos institucionales, de las relaciones de poder y de los modos de gestión públicos o privados, formales e informales, que regulan la acción de los organismos políticos. Supone que mediante procesos de negociación o de decisión participativa, agentes económicos o sociales ejercen una influencia tan significativa como los actores políticos o administrativos. Implica por lo tanto un retraimiento del Estado, reubicado -en una perspectiva liberal- al rol de mediador y promotor. Situación de la cual se puede dar cuenta en forma concisa definiendo la *gobernanza* como "la interacción de una pluralidad de actores "gobernantes" quienes no son todos estatales ni aun públicos"[9].

Si los criterios de la buena gobernabilidad eran legitimidad, eficiencia y estabilidad, los criterios de la buena gobernanza (o gobernabilidad democrática) son transparencia, participación y rendición de cuenta. En función de ellos se abre la posibilidad de realizar transacciones en un entorno donde las reglas colectivas son elaboradas, decididas, legitimadas, implementadas y controladas por estos actores.

La base de la gestión democrática es entendida como el proceso en el cual las autoridades municipales y regionales despliegan sus capacidades para articular e involucrar a la sociedad civil en una propuesta de desarrollo concertada, estableciendo mecanismos y espacios para su participación en la toma de decisiones de las prioridades del desarrollo local y regional.

Este es el proceso que involucra a la ciudadanía en la planificación, gestión y evaluación del proceso de desarrollo y abre el camino para la construcción de efectivos gobiernos subnacionales (municipales y regional) caracterizados por el ***Buen Gobierno*** (eficiente, participativo, democrático y transparente)[10].

Entre las condiciones que favorecen la gobernabilidad democrática al nivel local, se puede destacar las siguientes:

- Equilibrio de poderes al interior del Concejo Municipal

[9] Revesz 2004: 146-47
[10] Alburqueque y Cornejo 2005

- Un proyecto común: visión compartida del desarrollo con los ciudadanos, y representaciones de la sociedad civil, partidos políticos, instituciones públicas y privadas.
- Reglas claras y estables para la participación ciudadana y la promoción del desarrollo local.
- Participación ciudadana en la toma de decisiones. Sin participación no hay gobernabilidad democrática
- Transparencia: Informar a los ciudadanos acerca de la situación de la economía municipal. Ejercer el gobierno por mandato popular implica rendir cuentas de su gestión.
- Renovación de liderazgos. Una gestión democrática requiere del desarrollo de las capacidades para la concertación y del fortalecimiento de las organizaciones[11].

A pesar de las limitaciones de la legislación electoral que hemos señalado más arriba, el nuevo marco normativo e institucional vigente permite asentar estas condiciones: descentralización, nueva Ley de Municipalidades, transferencia de competencias y funciones a los gobiernos regionales y locales, nuevos espacios de participación y concertación (CCLs, CCR, presupuestos participativos, comités de vigilancia, consejos sectoriales, etc.).

Los giros en la teoría del desarrollo

El concepto de desarrollo como tal, ha tenido una construcción relativamente reciente. La cuestión se planteo con fuerza después de la segunda guerra mundial, frente a la ola de descolonización en lo que se empezó a denominar el "*tercer mundo*", en un contexto geopolítico dominado por la guerra fría entre el *primer* mundo (las potencias occidentales) y el *segundo* mundo (el bloque comunista). Al inicio, la teoría dominante era generalizante y homogeneizante en la medida que presuponía que todas las sociedades han de pasar por las mismas etapas evolutivas, de modo que la sociedad más avanzada sirve de modelo para las demás. El desarrollo era concebido como crecimiento económico. El nivel de desarrollo de cada país era medido por el nivel de producción, y tenía como indicador la renta *per cápita* o P.B.I. *per cápita* publicitada cada año por el Banco Mundial.

No es posible revisar aquí la multitud de giros que se dieron en la concepción del desarrollo. Me limitaré a mencionar dos rupturas, la primera en torno a la concepción de las relaciones entre Estado y Mercado. La otra relativa a la introducción de nuevos conceptos que tomen en cuenta la diversidad cultural entre las sociedades, y la diferencia de los problemas que enfrentan países pobres y ricos y por lo tanto la diversidad de los caminos hacia el desarrollo entendido como una transformación y densificación de las relaciones económicas, políticas, sociales y culturales.

Hasta los 80, tanto en Europa como en América Latina el modelo referencial de Estado era el Estado de bienestar, que tenía tres características:

- El crecimiento económico había de ser acompañado de políticas redistributivas: son la política económica y la política social, que en conjunto, producen el desarrollo.
- Las políticas sociales se concebían bajo el principio de la *universalidad*, es decir dirigidas a todos.
- Las políticas económicas eran sectoriales, o sea presuponían una fuerte intervención del Estado en su orientación.

Luego con la ola neoliberal y los planes de ajuste impuestos por las organizaciones financieras internacionales (FMI, BM) se dio un giro sustantivo en las políticas de desarrollo, pasando de una centralidad de la acción estatal hacia una centralidad del mercado. Con dos consecuencias:

[11] ibid

- de las políticas económicas sectoriales se transita a lo que se denomina políticas económicas universales, que no discriminan en pro o en contra de un determinado sector.
- inversamente se transita de políticas sociales universales a políticas sociales selectivas, discriminatorias, focalizadas: programas específicos que buscan concentrar los recursos del Estado en grupos sociales en situación de pobreza. Se abandona el discurso del desarrollo por el de la lucha contra la pobreza.

Frente a este enfoque, y vinculados a agencias de las Naciones Unidas, y también como reacción a los programas de ajuste estructural, aparecieron en los 80, los conceptos de *desarrollo sostenible* y el de *desarrollo humano*. Uno y otro se volvieron centrales en los debates sobre el desarrollo.

En primer lugar, el informe Bruntland en 1987, elaborado por una comisión de las Naciones Unidad nombrada por nuestro compatriota Javier Pérez de Cuellar, definió el "desarrollo sustentable" o sostenible como: "*el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la habilidad de generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades*". Si bien se centra básicamente en la protección del medio ambiente y la conservación de las bases biológicas de la vida, trata de formular una estrategia integral de desarrollo, que articula dimensiones económicas, ecológicas y sociales en un solo concepto[12].

En segundo lugar, el enfoque del *desarrollo humano*, del desarrollo de capacidades, tiene como principal exponente a Amartya Sen, Premio Nobel de economía en 1998. Sobre la base de sus aportes se configuró la medición del Índice de Desarrollo Humano que anualmente publica el PNUD. Para Sen, el crecimiento económico es sólo un medio, no es el fin: es un medio para lograr el desarrollo. Define la pobreza ya no solo como falta de acceso a bienes sino como falta de oportunidades. Una estrategia para erradicar la pobreza debería empezar por lo tanto por desarrollar las capacidades de las personas. Otro tema clave es el de la libertad de escoger. En la medida que las personas tengan más opciones, es decir, puedan escoger más, serán más libres y al ser más libres habrá más desarrollo.

Estos aportes se encuentran en la definición que da el PNUD del desarrollo humano como "el proceso de ampliar la gama de opciones de las personas, brindándoles mayores oportunidades de educación, atención médica, ingreso y empleo, y abarcando el espectro total de opciones humanas, desde un entorno físico en buenas condiciones hasta libertades económicas y políticas" (PNUD: *Desarrollo Humano: Informe 1992*, Bogotá, p.18.).

A partir de entonces, aspectos como la educación, la salud, el "empoderamiento", la equidad de género, los derechos humanos, la equidad, la sostenibilidad, la participación y la diversidad cultural comienzan a ser parte fundamental del discurso y de la práctica del desarrollo.

Dos iniciativas recientes, próximas a lo vivido en el espacio de la Macroregión norte y cuyo éxito depende de la voluntad política que los asumirá y respaldará, permiten comprobar el consenso creciente que se asienta en torno a estas nuevas concepciones del desarrollo:

- En primer lugar la "Estrategia Nacional de Desarrollo Rural" o ENDR, aprobada hace un año por el Decreto Supremo N° 065-2004-PCM del 4 de setiembre del 2004 y publicado en el diario El Peruano del día siguiente[13].

[12] Degregori y Huber 2005
[13] Pp 275816- 275830.

- En segundo lugar el Expediente Técnico sustentando la viabilidad de la nueva Región Norte, y presentado al CND hace seis meses, en abril 2005, por los Gobiernos Regionales de Lambayeque, Piura y Tumbes.

La ENDR, una estrategia para debatir e implementar

La ENDR tiene como objetivo *"impulsar el desarrollo humano en el espacio rural con criterios de sostenibilidad económica, social y ambiental, equidad y democratización de las decisiones locales"* y propone lineamientos estratégicos de Política relativos a:

1/ al desarrollo económico rural competitivo y social y ambientalmente sostenible.
2/ al manejo sostenible de los recursos naturales y gestión integral de riesgos.
3/ a la promoción del poblador rural y promoción de la inclusión social.
4/ al cambio institucional que crea condiciones para el desarrollo rural.

A continuación quiero destacar brevemente dos de estos temas – inclusión social y cambio institucional- para poner en relieve el carácter innovador de las medidas propuestas.

En torno a la promoción de *la inclusión social* la propuesta recuerda que los actores del desarrollo rural son un conjunto amplio y diverso que no se restringe a los productores agrarios y en esta perspectiva enfatiza la necesidad de iniciativas relativas a:

a - la promoción de una activa *participación* de la población en general en la gestión del desarrollo. Se trata de confiar en la capacidad de las personas que están buscando mejorar sus condiciones de vida, escucharlas, entenderlas. La población que requiere de apoyo para desarrollarse debe *participar* en el diseño de las acciones orientadas a su desarrollo.
b - la promoción de proyectos e iniciativas de *la juventud* rural.
c - la priorización de iniciativas orientadas a mujeres rurales cabezas de hogar.

Por otra parte, y en torno al *cambio institucional*, el proceso de descentralización es visto como una gran oportunidad, y en este contexto se considera que "las municipalidades pueden desempeñar un papel altamente significativo en la promoción de un desarrollo sostenible y equitativo", lo que implica entre otras cosas, por un lado un fortalecimiento de la capacidad de gestión de los gobiernos locales y de las organizaciones sociales, y por el otro el reforzamiento de sus capacidades normativas para la adecuación de políticas y normas nacionales a su realidad.

Este documento innovador e importante es un gran paso adelante, pero todavía insuficientemente difundido y debatido, y por lo tanto poco implementado. Como lo afirma Carolina Trivelli "contar con una ENDR (...) que no se usa (...) es como tener ninguna estrategia"[14]. Todos los gobiernos regionales y locales deben conocer la ENDR y tomarla como marco para sus iniciativas. El desafió inmediato es de aprovechar el momento electoral para incitar a los partidos políticos a incluir en sus programas de gobierno una propuesta de lo que harán en el marco de la ENDR.

El caso de la Región Norte

El *Expediente Técnico* elaborado para sustentar la integración de la Región Norte adopta una concepción de desarrollo *centrada en la gente* y que busca la expansión sostenida y el despliegue de las *capacidades* de la población de Tumbes, Piura y Lambayeque, así como su creciente acceso y ejercicio de *derechos*.

[14] Trivelli 2005

"Esta expansión de capacidades y derechos se apoya en el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y físicos existentes, y en la acción mediadora y de las instituciones básicas correspondientes al ámbito del Estado, el mercado y la sociedad. Dentro de este enfoque metodológico concita una especial atención la formación de capital humano y el llamado capital social, cuyo papel en el desarrollo es crecientemente destacado por las nuevas corrientes teóricas.

El protagonismo de la gente de la Región, como el factor innovador por excelencia, debe crear, a la vez, las condiciones para que la competitividad sostenible, al ampliar los flujos de producción y exportaciones, genere una corriente de beneficios que revierta sobre la misma población en términos de más y mejor empleo, ingresos crecientes y mejora de calidad de vida".

Un esquema sintetiza la articulación de los objetivos de desarrollo regional identificados en el propósito de la constitución de la Región Norte:

i) El desarrollo económico, para crear las condiciones que permitan el desarrollo de la producción y los negocios. Con este objetivo se promueve de manera prioritaria la inversión privada.

ii) El desarrollo humano, dirigido a crear las condiciones para el desarrollo del potencial humano. Se subraya aquí lo referido a la educación a todo nivel.

iii) La lucha contra la pobreza, a fin de concretar condiciones básicas de bienestar para la población de menores recursos, con énfasis en la salud y la vivienda.

iv) La creación de las condiciones necesarias para vivir en un ambiente sano y en armonía entre lo económico-institucional y el medio natural.

Estos cuatro objetivos estratégicos se complementan y logran el propósito del paradigma del desarrollo sostenible en la medida en que se cumple el quinto objetivo:

v) El fortalecimiento institucional y la participación ciudadana.

Redescubrir el territorio

La descentralización es un proceso en marcha, y uno de los temas centrales de la agenda pendiente es, precisamente, el de construir de manera participativa una nueva visión del territorio, que permita identificar unidades territoriales que –por sus recursos naturales, sus potencialidades productivas, sus actores sociales, sus marcos institucionales, y su ubicación en la globalización sean viables y sostenibles. La descentralización política y administrativa al abrir las puertas al concepto de territorio y al ordenamiento territorial nos plantea nuevos desafíos. En primer lugar tener una ***visión territorial***, en segundo lugar disponer de ***instrumentos de gobernabilidad del territorio***, en tercer lugar implementar una ***estrategia de desarrollo territorial.***

Las personas viven y por lo general desarrollan sus actividades en determinados territorios que tienen nombre propio con el cual se identifican. Al nivel mundial su país; al nivel nacional, su departamento o región; al nivel regional; su distrito o provincia. El territorio, conjunto espacial de gente y de instituciones, con su historia y sus costumbres, sus recursos humanos y naturales, sus relaciones con otros territorios, no es un espacio físico "objetivamente existente" sino una construcción social es decir "*un conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósito compartidos por múltiples agentes públicos y privados*"[15].

[15] Schejtman y Berdegué 2003: 27

El territorio es por lo tanto simultáneamente una *fuente de identidad* y de autoestima colectiva, un *objeto de análisis*, y un *espacio funcional* a los objetivos y alcances del proyecto de desarrollo que se proponen sus actores (organizaciones, instituciones, autoridades elegidas). Un conocimiento profundo del territorio ayuda a definir quiénes somos y qué nos distingue, a determinar cuáles son nuestras potencialidades y deficiencias, y es la base de partida para identificar obstáculos y definir estrategias para avanzar hacia lo que aspiramos[16].

El punto de partida es construir una **visión multidimensional** del territorio, que da cuenta de los diversos componentes que lo conforman, se concibe su desarrollo en relación con cuatro dimensiones básicas:

- *Ambiental*: vinculada a los recursos naturales y a la sostenibilidad de los modelos adoptados en el mediano y largo plazo.

- *Económica*: referida a la creación, acumulación y distribución de riqueza, y en la que destaca el elemento de competitividad.

- *Social y cultural*: vinculada a la calidad de vida, a la equidad, a la integración social y al respeto por la diversidad

- *Política e institucional*: referida a la gobernabilidad del territorio y a la definición de un proyecto colectivo específico, autónomo y sustentado en los propios actores locales[17], y en la que destaca la promoción de las capacidades ciudadanas.

Territorio y ruralidad

El desarrollo rural concebido, reubicado y asumido en el marco del desarrollo territorial local o regional marca una ruptura con las visiones tradicionales de lo rural que son de tres tipos:

En primer lugar, una visión puramente *sectorial*: lo rural como hábitat de la economía agraria, es decir lo rural identificado con el sector económico agropecuario. Es la visión predominante en el Ministerio de Agricultura (MAG), en las instancias de crédito, en los programas de apoyo al cambio tecnológico, y en las estadísticas agrarias.

En segundo lugar, una visión *demográfica*: lo rural como opuesto a lo urbano, y por lo tanto como población dispersa en áreas de baja densidad. Es lo rural contabilizado en los censos de población por el INEI. Es la visión predominante de los tecnócratas que encuentran problemas de escala y de costos para asegurar en estos espacios cobertura vial e instalación de servicios básicos tales como agua, electricidad, teléfono.

En tercera lugar, una visión *social:* lo rural como población pobre, vulnerable, en situación de marginalidad, no integrada en las áreas dinámicas de la economía nacional. Es la visión predominante de los programas de lucha contra la pobreza.

Fruto de este *viejo pensamiento*, la acción estatal favorece la desintegración y la desarticulación de lo rural. Por un lado una política sectorial agraria a favor de la apertura comercial y privilegiando

[16] Revesz y Oliden 2003.
[17] Oliden y Alvarado 2003; Winchester y Gallicchio 2003: 18

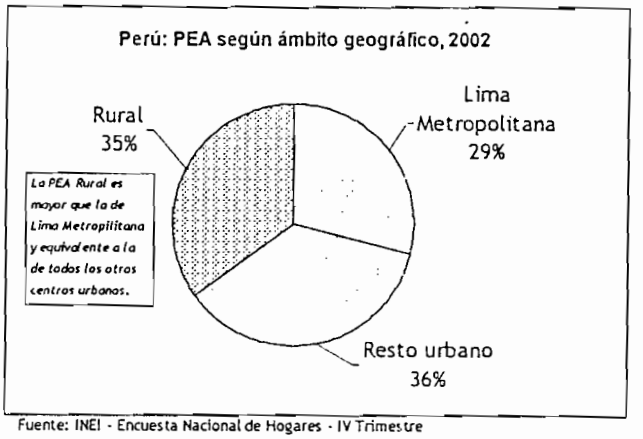
grandes y medianos productores, de preferencia agro exportadores, o sea sectores agrarios definidos por su alto grado de competitividad en la economía internacional: los empresarios de Chavimochic o los esparragueros de Ica. Por otro lado una mal llamada política de desarrollo rural y que tiende a reducirse a una suma de proyectos asistencialistas coyunturales y de programas focalizado de luchas contra la pobreza, implementados desde arriba hasta abajo, o desde el centro hasta la periferia, o sea acciones descendentes, a menudo descontextualizada y desarticuladas.

Asumir el *nuevo pensamiento*, o sea redescubrir la dimensión territorial de lo rural abre caminos nuevos para el desarrollo.

- Recuperar una visión amplia y diferenciada de lo rural. La agricultura no es la única actividad económica y social vinculada a la gestión de los recursos naturales, también lo son la minería, el turismo, lo forestal, la acuicultura, la pesca artesanal, la artesanía.
- No excluir de lo rural la relación con los centros urbanos, con quienes hay intercambios para el empleo, los servicios, el comercio, y las actividades de transformación, y en este sentido cumple funciones rurales importantes.
- Definir lineamientos y crear mecanismos de integración de las políticas sectoriales puesto que es el territorio como espacio la instancia donde se puede integrar y coordinar los factores que determinan el desarrollo.
- Privilegiar como criterios de acción las potencialidades, las complementariedades, las sinergias e interacciones posibles.
- Pasar de un enfoque tradicional "reactivo" a un enfoque estratégico "proactivo", para transformar las dificultades en posibilidades y generar oportunidades.
- Favorecer los procesos de aprendizaje, de concertación, de negociación, de decisiones colectivas, que asocian actores e instituciones, locales y regionales.

En esta perspectiva, lo rural es importante, no solo por los problemas que plantea, sino por el potencial que representa para el desarrollo nacional en términos de aprovechamiento de los recursos naturales en una lógica de desarrollo sustentable, de posibles fuentes de empleo para la juventud, de contribución al crecimiento económico, de logros de gobernabilidad y de aportes a la equidad.

Potencialidad de la PEA Rural



Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares - IV Trimestre
Elaboración: MTPE - Programa de Estadísticas y Estudios Laborales

Lo rural como desarrollo desde abajo hasta arriba y desde la periferia hasta el centro es por lo tanto un factor estratégico y parte esencial del proyecto de nación. Esta es la tarea, esta el desafió

que exige organización y voluntad política.

Lo regional y lo local[18]

Lo *local* es el territorio en el cual las personas y familias viven cotidianamente, donde interactúan y se relacionan, es un espacio de convivencia social construido históricamente. Es el ámbito natural para el desarrollo de las personas. En general, la vida en sociedad de cualquier persona involucra directamente a un limitado número de personas, las cuales viven en una localidad. Son estas redes sociales las que constituyen las localidades. A veces, este espacio podría coincidir con una demarcación territorial definida políticamente, lo municipal, lo distrital o lo comunal, en otros no.

Las personas para lograr su desarrollo humano necesitan de un empleo, de ingresos y de bienes y servicios que les proporciona no sólo su localidad sino la región en la que se encuentra su localidad. La localidad es insuficiente como territorio para acceder a todos los bienes y servicios que requieren las personas para aspirar al desarrollo humano. Para ello deben pertenecer simultáneamente a otros espacios, lo regional y lo nacional, y ahora cada vez más con la globalización se dan relaciones directas o indirectas con lo internacional. En lo que sigue nos limitaremos al espacio regional.

Una *región* es una articulación de localidades en el espacio donde las personas no solo se organizan en sociedad, sino organizan la economía de la cual dependen sus niveles de vida y posibilidades de progreso. El desarrollo de una localidad depende de otras localidades, lo que hace que sus habitantes se beneficien de la especialización y del comercio entre localidades. Por ello, cuanto mayor número de localidades integradas, con producciones variadas, las posibilidades de desarrollo humano son mayores. En este sentido la región como espacio de desarrollo económico es mucho más que una demarcación administrativa: la región se va conformando cuando las localidades se comienzan a integrar con otras localidades contiguas o cercanas, en base a una ampliación de la división del trabajo y al incremento de las productividades.

En palabras de Efraín Gonzales de Olarte: "la región es el espacio de la producción, la inversión y el empleo, que requiere de territorios mayores para poder generar desarrollo. Es el espacio en el cual las personas se articulan de una manera impersonal, a través de los mercados y del Estado. La impersonalidad proviene de la lejanía en el espacio de los productores y consumidores, que no necesitan conocerse personalmente para poder relacionarse. A diferencia de la localidad, donde existe un gran componente de relaciones personales, no sólo económicas sino también políticas, sociales, culturales, religiosas, etc., la región por su tamaño despersonaliza las relaciones y las mediatiza a través de mercancías y de relaciones indirectas y le da un mayor peso a las relaciones impersonales económicas. Con los resultados de las relaciones económicas en el espacio, los ingresos, las personas pueden vivir en sus localidades. Por esto es que la localidad y la región son dos espacios que tienen dos funciones distintas para el desarrollo humano de las personas"[19].

El caso de la Macro Región Norte.

En los últimos años hubo un importante trabajo de reflexión y muchos encuentros, varios de ellos organizados por el Grupo Propuesta Ciudadana, otros por cámaras de comercio, universidades y otras instituciones sobre el interés y las razones de promover la integración económica y política de los departamentos del norte del país: San Martín, Amazonas, Cajamarca, La Libertad,

[18] Para un desarrollo de estas categorías y definiciones, ver Gonzalez 2003

[19] Gonzalez 2003.

Lambayeque, Piura y Tumbes. Hubo consenso en que la regionalización, entendida como integración de los actuales departamentos constituye un paso fundamental para consolidar el proceso de descentralización:

- En un país tan altamente centralista como el Perú se requiere de actores regionales fuertes que puedan servir de contrapeso a Lima.
- Además, para ser competitivos en un mundo globalizado deben promoverse mediante la integración de economías de escala y estructurar cadenas productivas amplias.

También se daba peculiar importancia a nuestra proyección hacia el interior del continente sudamericano y hacia el Pacífico, valorizando la interconexión bioceánica Paita-Tarapoto-Yurimagua-Belem como eje integrador inter e intraregional.

Un primer paso operativo fue la creación el 15 de septiembre del 2004 de la Junta de Coordinación Interregional del Norte y Oriente asociando los departamentos de San Martín, Amazonas, Cajamarca, Lambayeque, Piura y Tumbes. Luego, cuando al principio del presente año se abrió la oportunidad de integrar dos o más departamentos colindantes en una sola región, la defección del Gobierno Regional de Cajamarca, hizo que solo tres de estos seis departamentos, Lambayeque, Piura y Tumbes se unieron para presentar el expediente de la Región Norte, como primera etapa de la integración macroregional. En definitiva, por un conjunto de razones que por cuestiones de espacio no se puede analizar en detalle aquí, la mayoría de los ciudadanos no aprobó la conformación de la nueva región en el referéndum del 30 de octubre del 2005.

En otro texto, habíamos subrayado que la Macro-región no figura todavía como una comunidad política en el imaginario de los pueblos que la conforman. Remite a la apropiación progresiva de un espacio mediante procesos económicos, culturales y sociales, y señalado que existían dos posiciones sobre el tema:
- La primera, que considera la Macro-región como un proyecto de largo plazo, y que centra su interés en el fortalecimiento de cada departamento.
- Una segunda posición que reconoce que existen ya intercambios económicos y que sostiene por lo tanto que la Macro-región Norte es el horizonte que permite tomar en cuenta y fortalecer estas redes de desarrollo[20].

A priori se podría considerar que el "No" correspondería a la primera posición y el "Si" a la segunda. Sin embargo, las cosas son más complejas: en primer lugar el gran factor del voto negativo ha sido la falta de información. En segundo lugar en su mayoría, las autoridades políticas que hacían campaña para el "No" declaraban que no era un "No" a la integración sino a las condiciones (improvisación, precipitación, falta de precisiones legislativas) en que se iba a realizar la integración. Es cierto que se ha perdido una oportunidad histórica que permitía dinamizar el proceso de descentralización. Al mismo tiempo es un hecho positivo que por primera vez una cantidad significativa de ciudadanos haya empezado a reflexionar sobre un asunto tan vital para nuestro futuro.

Asociatividad local e integración subregional.

Llama la atención la aparición en el ámbito de la macroregión norte de experiencias de asociación entre municipios, para gestionar en forma conjunta sus problemas y potencialidades comunes, integrados por la complementariedad existente a nivel de corredor económico, y/o sub cuenca, provincia, región. Esta mancomunidad de municipios, de consolidarse, representa un interesante

[20] Revesz, Coord. 2003.

avance como espacio de relacionamiento entre alcaldes para incrementar la competitividad territorial y construir nuevos instrumentos de gobernabilidad democrática del territorio. Es el caso por ejemplo de la Asociación de Municipalidades de la Cuenca Zaña (AMUCZA) en *Lambayeque* conformada por 9 municipalidades que preside el Sr Leonidas López Díaz, Alcalde de Nanchoc, o de la Asociación de Municipalidades Corredor Económico Crisnejas (AMCEC) en *Cajamarca*, la mancomunidad del Río Crisnejas, que agrupa a 13 municipalidades y que preside el Alcalde de San Marcos, el Sr. Néstor Mendoza. También, esta vez a escala regional la Red de Municipalidades Rurales de Piura – REMURPI (base de la Red de Municipalidades Rurales del Perú - REMURPE), viene motivando a sus miembros para promover mancomunidades como elemento articulador del desarrollo económico local de su territorio.

Espero que tanto las intervenciones de los panelistas, como los aportes del taller de esta tarde dedicado al tema permitan disponer de un primer inventario de estas experiencias promisorias y de un balance preliminar de su dinámica, dificultades y logros. Me limitaré en lo que sigue en evocar a título referencial la experiencia de la "Mancomunidad de los distritos de las sub cuencas de los Ríos Bigote y Serran" *en Piura.*

Podemos considerar como su punto de partida la "Declaración Pancho Huaman Neyra" firmada el 15 de marzo del 2003, por los Alcaldes de las municipalidades distritales de Lalaquiz, San Juan de Bigote y Salitral, conformantes de la sub cuenca del Río Bigote, que se origina en la vertiente occidental de los Andes y son tributarios del Río Piura[21].

Pancho Huaman fue hasta sus últimos días un luchador incansable en la búsqueda del desarrollo. Ya en los años 60, en los tiempos del primer gobierno de Belaúnde, fue uno de los fundadores de la Federación Departamental Campesina de Piura (FEDECAP) que luego con la Reforma Agraria se integrara en la FRADEPT. Posteriormente Pancho Huaman, como Alcalde de Lalaquiz, promovió insistentemente la unidad y la integración de los pueblos andinos.

En dicha declaración, los alcaldes proponen cuatro objetivos en función de los cuales definir e implementar sus estrategias:

- Gestionar con eficiencia y eficacia, el *desarrollo sostenible* (ambiental, económico, social) de los pueblos de la sub cuenca del Río Bigote, promoviendo su integración geopolítica, económica y social;
- Estimular el *crecimiento de la producción y productividad local*, promoviendo procesos de transformación, buscando la rentabilidad de las actividades productivas y las demás actividades económicas, y el óptimo aprovechamiento por los agentes locales, de los mecanismos y oportunidades del mercado;
- Promover el *fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil*, abriendo espacios de diálogo y concertación que permitan construir consensos, orientados hacia el logro de la gobernabilidad democrática local y nacional;
- Propender al *Desarrollo Humano de sus pobladores*, respetando la interculturalidad, sus libertades y propiciando la expansión de sus capacidades socio-culturales, para contribuir al logro de una mejor calidad de vida.

Los alcaldes tienen una Junta Directiva, se reúnen cada mes y comparten un enfoque de cuencas y de corredor económico. Una de las primera decisiones fue la adopción de un convenio de cooperación entre las municipalidades para la prestación común de servicios con los parques de

[21] Estas municipalidades son miembros de la REMURPI (base de la Red de Municipalidades Rurales del Perú - REMURPE).

maquinaria pesada de la cual disponen unos y otros (volquetes, cargadores frontales, etc.) a fin de beneficiarse de las economías de escala. El próximo paso podría ser la constitución de una empresa común de servicios logísticos.

Por otra parte, implementan conjuntamente el Plan de Gestión de Riesgos que articula los tres espacios y fue elaborado con la cooperación de los técnicos de la GTZ, así como el Plan de Manejo de los Recursos Naturales para el cual cuentan con el respaldo del IRAGER, un consorcio de instituciones piuranas. Otras actividades son la construcción de infraestructuras de riego que van mas allá del espacio distrital y la elaboración de un estudio para la construcción de una carretera de enlace cuya realización es responsabilidad de la región. A fin de dinamizar el espacio común que conforma un corredor económico, se ha estimulado la crianza de ganado vacuno y constituido una asociación de productores de cacao. Lalaquiz dispone ahora de una planta pionera de panela orgánica, mientras que en Salitral a raíz de la sequía de los últimos años se está promoviendo, por iniciativa de la municipalidad, en un área de varios centenares de hectáreas, el cultivo de menestras y de frijoles de palo. En lo educativo, se ha logrado convencer a PROMEB, una institución promovida por la cooperación canadiense, que extienda su campo de acción, inicialmente limitado a uno de los distritos, al conjunto del territorio de la mancomunidad. Se trata de un programa de mejoramiento de la educación básica, que contempla la generación de procesos de estimulación y la instalación de ludotecas.

Posteriormente se asociaron también los municipios de Canchaque y de San Miguel del Faique, ubicados en la sub cuenca del Río Serran, y en agosto de 2005, los cincos municipios formalizaron la inscripción en los registros públicos de la "Asociación de las Municipalidades de los Distritos de las sub cuencas de los Ríos Bigote y Serran"[22]. Estas dos subcuencas se juntan en Salitral dando origen al Rio Piura.

Un aspecto interesante de esta mancomunidad es que dos de las municipalidades pertenecen a la provincia de Morropón, y las tres otras a la provincia de Huancabamba, lo que pone de manifiesto que la redes sociales y los flujos de integración económica transciendan las demarcaciones administrativas y políticas. Situación que se encuentra también en la Coordinadora para el Desarrollo de la Cuenca del Jequetepeque (CDCJ) que agrupa municipalidades cajamarquinas (como San Pablo, San Miguel y Contumaza), y de La Libertad (como Chepen y Pacasmayo) o en la Asociación de Municipalidades Marañon Andino (AMMA) donde llevan proyectos conjuntos pueblos de tres departamentos: Amazonas, Cajamarca (Celendin) y La Libertad (Bolivar).

En resumen, estas mancomunidades son formas flexibles de integración subregional, que permiten articular distintas municipalidades alrededor de esfuerzos compartidos y que son un mecanismo concreto para incrementar su capacidad de negociación con los ámbitos central y subnacional de gobierno. No hay duda que es conveniente alentar su conformación.

Descentralización, normatividad, procesos participativos y gobernabilidad democrática del territorio

El derrumbe del proyecto autoritario fujimorista y la transición democrática abrieron un espacio para iniciar una reforma de suma importancia, la descentralización, puesto que en la modificación de la lógica de distribución del poder político que inicia, radica la posibilidad de transformar el centralismo que ha caracterizado nuestra sociedad y nuestra economía y restringe el desarrollo rural y territorial.

[22] Cuyo Presidente es el Sr. Herminio Neyra, Alcalde de Lalaquiz.

Entre los pasos más significativos dados en estos cuatro años, se debe mencionar la elección de los presidentes y gobiernos regionales, la introducción de mecanismos de participación y concertación en la gestión pública, y los avances tenidos en términos de información y transparencia, así como en la capacidad de seguimiento y control de los gobiernos regionales y locales.

El carácter democrático y participativo de la descentralización ha sido expresado por la reforma constitucional del Capitulo *De la Descentralización*, aprobada por el Congreso de la República en marzo del 2002. Estableció como deber de los Gobiernos Locales, el promover, apoyar y reglamentar la participación vecinal, entendiéndola como un factor del desarrollo local. Este postulado del artículo 197° fue complementado con el mandato expresado en el artículo 199°, según el cual, al igual que los Gobiernos Regionales, las administraciones municipales deben formular sus presupuestos con la participación de la población, a la que rinden cuenta de su ejecución. Más que desarrollar o analizar el frondoso marco normativo promulgado en los últimos años me parece adecuado recordar, como referencia, experiencias de participación a escala municipal, que anticiparon y en parte inspiraron la actual legislación[23].

Antecedentes de gobernabilidad democrática

En varias regiones del país, alcaldes con vocación concertadora y propósito incluyente inventaron -antes y durante el fujimorismo- mecanismos de consulta y participación ciudadana, que iban más allá del dispositivo legal. Es conocida la experiencia pionera de la Municipalidad Provincial de Ilo, donde Julio Díaz Palacios, su alcalde, inicio en los primeros años de los 80, procesos de concertación y de planificación participativa, involucrando y reforzando las organizaciones barriales y vecinales, y que continúo Ernesto Herrera. En el mundo rural destaca la apertura del municipio a los campesinos organizados, lograda por Wilbert Rozas, elegido en 1993 alcalde de Limatambo, distrito rural de Anta en Cusco. Incorporando en el *Consejo Comunal y Vecinal* a los representantes de las treinta tres comunidades campesinas, implementa un proceso de presupuesto participativo municipal cuyo resultado es la descentralización del gasto. En nuestra región resaltan el proceso participativo de planificación y gestión municipal concertada del Concejo Distrital de Morropón dirigido por Maximiliano Ruiz en 1990-98; y la nueva dinámica de concertación del distrito rural de Santo Domingo (1999-2005), proceso en curso que lidera el Alcalde Carlos López Jiménez. Esta última experiencia involucra a las organizaciones campesinas y la totalidad de las instituciones del distrito, agrupadas inicialmente en el *Comité de Desarrollo Estratégico*, luego articulada con la Mesa de Concertación como "Comité de Desarrollo Estratégico y de lucha contra la pobreza", y hoy con una experiencia de funcionamiento del Consejo de Coordinación Local (CCL), que recoge el espíritu participativo de los procesos desarrollados en Santo Domingo, fortaleciendo la normatividad vigente en materia de CCLs[24].

---

[23]Vale la pena recordar que la Ley Orgánica de Municipalidades N° 23853, promulgada en 1984 por el Gobierno de Belaunde entrega por primera vez a los gobiernos locales ***la gestión de sus territorios***, desprendiéndose del sesgo urbano original. Además ya estaba normada en ella la obligatoriedad del Concejo de informar periódicamente a los vecinos de la marcha de los asuntos comunales y del estado de la economía municipal. Por otra parte contenía un título completo dedicado a la ***participación de la comunidad*** que incluya la creación (según mecanismos discrecionales) de Comités Vecinales como órganos de consulta, y las Juntas de Vecinos como órganos de supervisión de los servicios; también la posibilidad de convocar Cabildos Abiertos en las localidades pequeñas, y consultas masivas sobre diversos temas de gestión municipal (Remy 2005 a : 117)

[24] Ver los capítulos "Limatambo: de la exclusión al gobierno. Los logros de una democracia participativa" y "Camino al desarrollo. El sistema de planificación y de gestión municipal concertado de Santo Domingo" en DFID 2003.

Estas experiencias y muchas otras del mismo tipo, si bien son semejantes, difieren cada una de la otra en los mecanismos y en los grupos e instituciones convocadas y participantes. Cada una se implementa creativamente adecuándose a su entorno. Al contrario, el nuevo marco normativo, nacido en tiempos de descentralización, peca de centralismo o por lo menos de "universalismo jurídico", pretendiendo dictaminar en forma minuciosa las etapas de procesos que se realizan en contextos, en realidades y a escalas distintas. Uno de los efectos de este exceso de reglamentarismo es de diluir la *estrategia* que implementar en beneficio de la *metodología* que observar.

A pesar de estas pautas, que pretenden establecer uniformemente la participación, ignorando la enorme diversidad que existe en el país y también las diferencias entre las redes sociales que estructuran lo rural y lo urbano, la distancia que existe entre la normatividad y la práctica en esta materia es por lo general bastante grande.

Esto puede ser positivo, como es el caso de las mejores experiencias de participación - caso de Santo Domingo- que simultáneamente respetan y desbordan el espacio cerrado de la legalidad, o sea han logrado trascender la frontera de la normatividad vigente. Pero en muchos lugares, el proceso es todavía incipiente o frenado por la resistencia o limitaciones de los actores.

La débil articulación de los planes de desarrollo locales con los regionales y el aún incipiente aprendizaje de los Consejos de Coordinación.

Es cierto que después de muchos años de incidencia, se ha logrado incorporar en la normatividad la participación de la sociedad civil en la gestión pública municipal y regional, vía los Consejos de Coordinación Local (CCL) y Consejos de Coordinación Regional (CCR) respectivamente, un proceso que facilita el acercamiento de las autoridades a la población y motiva el interés de la sociedad civil en la participación ciudadana. Sin embargo, no se viene aprovechando a cabalidad la potencialidad de los mismos como espacios de concertación que articulan a la sociedad civil en una agenda de desarrollo local- regional concertado.

De manera general, entre las limitaciones de carácter normativo que traban el buen funcionamiento de CCR y CCL se han destacado los siguientes:

- requerir personería jurídica con tres años de antigüedad, para acceder al proceso excluye a muchas organizaciones de base;
- el carácter consultivo y no vinculante de ambos órganos permite que los acuerdos sean desconocidos por las autoridades políticas;
- establecer únicamente dos reuniones anuales impide la consolidación de un proceso complejo;
- los "representantes" de la sociedad civil no tienen un mandato claro;
- la inexistencia de recursos mínimos –oficina y pasajes- le resta sostenibilidad al esfuerzo por participar[25].

A estos problemas se suman los que derivan de la estructura institucional del gobierno municipal tal como la define su Ley Orgánica promulgada en 2003, y que hemos evocado más arriba a propósito del caso de Ilave: poder concentrado en el alcalde, mayoría automática de éste, poderes unificados (el Concejo y el Alcalde están juntos en el mismo órgano), acceso restringido de los regidores a la información en la medida que se requiere aprobación del Concejo, etc. Estos factores

[25] Propuesta Ciudadana 2005

propician la concentración del poder y el autoritarismo y por lo tanto tienden a debilitar las condiciones de ejercicio de la gobernabilidad democrática.

De no ser contrarestados, por un comportamiento abierto y proactivo del alcalde y por acciones de capacitación, puede predominar la confusión generada por las dificultades de comprensión de la tecnicidad del presupuesto y de las habilidades que requiere la concertación. Como lo resalta Marisa Remy, "*el complejo proceso de base deviene en muchísimos casos en una suerte de mesa de partes donde la población deposita sus sueños; luego de lo cual una caja negra de carácter técnico o profesional establece su viabilidad, un CCL que no ha participado en el proceso de base lo reorganiza y, al final, el concejo decide*"[26].

A pesar de estas restricciones y sobre la base de lo que está ocurriendo en Piura, entre otras regiones, se puede afirmar que existen municipalidades con experiencias exitosas que han logrado involucrar a los ciudadanos en una propuesta de desarrollo local, lo que permite producir balances democráticos alentadores e incita a consolidar el proceso del presupuesto participativo como el ciclo principal de la interacción entre las autoridades de los gobiernos subnacionales y los ciudadanos de su circunscripción.

Sin embargo, la mayoría de municipalidades encuentra *limitaciones* para gestionar en forma eficiente y democrática su territorio. Un gran número de gobiernos locales cuenta con planes concertados, pero éstos aún no logran constituirse como un instrumento de gestión del desarrollo, manteniéndose aún rasgos "tradicionales" de gestión, en los que prima el "alcaldeismo", visiones cortoplacistas, autoritarismo, problemas de transparencia y corrupción, y reclamos por la participación ciudadana.

Este conjunto de municipalidades realiza la planificación y presupuestos participativos, más en cumplimiento de la ley que por vocación concertadora, los Consejos de Coordinación Local (CCL), siendo espacios de concertación, vienen siendo asumidos más por obligatoriedad. Algunas veces, la participación es manipulable por parte de las autoridades locales con el fin de evitar ser interpelados sobre las acciones y resultados de su gestión.

Son muy escasas las experiencias de municipalidades para la evaluación participativa de los planes de desarrollo. No se cuenta con instrumentos que permitan hacer seguimiento del cumplimiento anual de los planes de desarrollo con relación a los proyectos ejecutados por la gestión municipal. Menos aún, con sistemas de información y espacios que permitan informar a la población de los avances y limitaciones. Si bien la población participa en los espacios de concertación para la planificación, difícilmente han logrado avanzar a la etapa de gestión y ejecución de los planes y proyectos acordados, generando desconfianza en los procesos

Cada municipio cuenta con planes, pero escasamente son utilizados para articular problemas, potencialidades y propuestas de actuación comunes a la provincia, subcuenca y región. Esta desarticulación limita su uso para mejorar la toma de decisiones en la gestión de territorios más amplios que sobrepasan el propio municipio. Aún no se integran los planes para compartir una misma visión regional que articule distrito – provincia – región.

[26] Remy 2005 a : 140-141

- *La débil articulación de planes de desarrollo locales con el presupuesto (municipal-regional), como si fueran diferentes procesos*[27].

Es innegable que la institucionalización de los presupuestos participativos a través de la ley es uno de los grandes avances del proceso de descentralización. Según datos del Ministerio de Economía, en la gestión de presupuestos participativos del 2004 han intervenido más de 250,000 ciudadanos, dando voz a la población en la toma de decisiones de inversión.

A pesar de estos avances, aún la articulación de planes de desarrollo con el presupuesto municipal es débil. No son tomados en cuenta como instrumentos de gestión que se complementan en el proceso de desarrollo integral del territorio, dado que los presupuestos permiten operativizar en el corto plazo las grandes líneas estratégicas contenidas en los planes de desarrollo de largo plazo. Sin presupuestos no se pueden implementar los planes.

En la práctica, se viene atomizando el presupuesto municipal entre varias acciones pequeñas, perdiéndose la orientación estratégica del desarrollo. De esta forma, los proyectos aprobados muchas veces no responden a las reales prioridades de la población por la falta de representatividad de los participantes o la ausencia de articulación entre organizaciones de un mismo caserío, zona, microcuenca, para concertar una agenda de prioridades de desarrollo, motivando demandas desorganizadas, que compiten entre sí y desarticuladas de una visión distrital, provincial y/o regional.

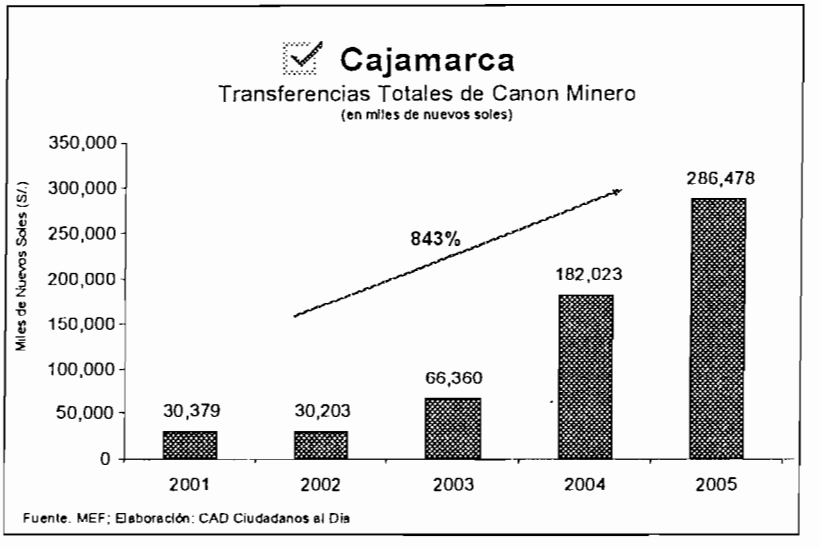
Mejoras y restricciones del financiamiento público

Los recursos limitados de las municipalidades y gobiernos regionales, generan falsas expectativas en los procesos de planificación y procesos de presupuestos participativos, desalentando a las organizaciones que no ven contempladas sus prioridades, porque el presupuesto no alcanza.

A diferencia de los centros urbanos donde los recursos directamente recaudados (impuesto predial, licencias, etc.) representan una parte significativa de su presupuesto, la dependencia de los municipios rurales de las transferencias sigue siendo casi total. En este contexto, es notable la importancia del incremento de recursos vía canon, sobrecanon y regalías que han recibido muchos gobiernos locales, aunque de manera desigual puesto que benefician más a las regiones donde se concentra la producción minera o de hidrocarburos y la mayoría de municipalidades no cuenta con estos recursos. Este crecimiento se debe, en primera instancia, al incremento de los precios internacionales de los metales y el petróleo, y en segundo lugar, al aumento de la producción minera nacional.

Actualmente, el *canon y sobrecanon petrolero* que reciben Piura y Tumbes corresponde al 12.5% de lo recibido por el Estado Central (de este monto el 80% va para Piura y el 20% para Tumbes). El *canon minero* que recibe Cajamarca es el 50% del impuesto de la renta pagado por la Minera Yanacocha. Por el momento, Yanacocha se inhibe de pagar las *regalías mineras*, apoyándose sobre los famosos "contratos-ley de estabilidad" firmados en época de Fujimori. Las regalías son una parte de lo que la empresa gana con la venta del mineral. Su porcentaje es del 3% para ganancias superiores a los 120 millones de dólares.

[27] Este acápite y parte del precedente recogen los aportes de Manuel Alburqueque, Director del Programa de Desarrollo de la Gobernabilidad Local (PDGL) del Cipca, en Piura.



En este terreno, se han producido críticas relativas a la ejecución del gasto municipal con dichos recursos, afirmando que las obras emprendidas la mayoría de las veces no demuestran alta calidad de gasto. El remedio planteado –la ejecución del gasto por las empresas mineras en lugar de las municipalidades- nos parece, desde nuestro punto de vista, totalmente inaceptable.

La otra transferencia; el FONCOMUN, sí es accesible a todas las municipalidades. Gracias a el y desde 1993, los alcaldes disponen de un nuevo piso presupuestal y de mayores recursos para realizar inversiones. Un elemento que ha beneficiado mucho a las pequeñas municipalidades distritales ha sido la determinación de que todas las municipalidades, independientemente del tamaño de su población, reciban una base mínima común, fijada para el presupuesto del año 2004 en ochenta UIT, algo más de doscientos cincuenta mil nuevos soles.

A diferencia del canon, sometido a la volatilidad de los precios internacionales, el FONCOMUN tiene la ventaja de ser una fuente de ingresos predecible que permite a las municipalidades un buen grado de certidumbre al momento de realizar su planificación de gastos. Además muestra un crecimiento sostenido en la medida que está asociado con la recaudación del Impuesto General a las Ventas (IGV), y éste directamente vinculado con el crecimiento económico.

Al nivel regional, se han transferido las planillas de educación y salud, una medida de desconcentración más que de descentralización. Al contrario, la redistribución territorial de recursos y competencias que se trasladan de los sectores a los gobiernos locales y regionales, previsto inicialmente para 2003, ha tenido avances muy limitados, y es en parte bloqueado por una maraña de dispositivos de acreditación inconclusos o por la auto resistencia de determinados programas a ser transferidos, como es el caso de PRONAMACHCS.

El conjunto de estas medidas ha tenido efecto y explica que los gobiernos regionales y municipales están administrando ahora una proporción algo mayor del Presupuesto Público. Considerando las cifras del Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) del sector Público, los recursos que administran los gobiernos subnacionales han pasado de 18% el año 2002 al 23% el año 2005, como puede verse en el cuadro siguiente:

Distribución del Presupuesto Público de Apertura por niveles de gobierno, 200-2005

(en mill. S/.)

Nivel de Gobierno	2002	2005	2002	2005
Gobierno Central	30,510	38,289	82%	77%
CTAR/Gobiernos Regionales	4,919	7,732	13%	16%
Gobiernos Locales (*)	1,683	3,366	5%	7%
Total Gobiernos Subnacionales	*6,602*	*11,098*	*18%*	*23%*
Total	37,112	49,387	100%	100%

Fuente: Leyes Anuales de Presupuesto del Sector Público. Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

(*) Se considera sólo transferencias que reciben los GL del gobierno central (FONCOMUN), Canon, vaso de leche y programas sociales a municipalidades acreditadas

Sin embargo, a pesar de las mejoras que hemos señalado, estas transferencias están todavía muy por debajo del nivel latinoamericano. A esto se debe el carácter todavía reducido de los presupuestos regionales y municipales para atender las prioridades de la población, una de las limitaciones fuertes del presupuesto participativo que genera desconfianza en el proceso,

A pesar de su mejora, la presión tributaria (13,8% en 2005) es también una de las más bajas de América Latina cuyo promedio es del orden del 17%. Es necesario por lo tanto una Reforma Fiscal que, por un lado, incremente las capacidades de redistribución del Estado, y que, en segundo lugar y más que todo, implemente una verdadera descentralización fiscal.

Epílogo, las rutas hacia el cambio

En primer lugar y a la luz de los aprendizajes logrados, es posible y necesario elaborar nuevas herramientas cognitivas y analíticas que ayuden a guiar nuestra acción, tales como Planes de Ordenamiento Territorial[28] y la elaboración de nuevos modos de gestión colectiva de los recursos naturales que tomen en cuenta los aportes de la nueva Ley del Medio Ambiente y los de la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural. También comprometer a la cooperación internacional, las universidades y las ONGs en la realización de investigaciones aplicadas sobre los problemas que se busca solucionar.

En segundo lugar, los instrumentos de gestión del territorio de los cuales disponemos deben ser perfeccionados, modificados y potenciados. A lo largo del texto, hemos mencionado limitaciones y cambios normativos necesarios.

Empero, es importante tomar en cuenta la dialéctica que existe entre estructuras y actores sociales. Mejores marcos normativos o metodológicos puedan favorecer la gobernabilidad democrática del territorio, pero esta dependerá en gran parte y en última instancia de la voluntad y direccionalidad política y del estilo de gestión de las autoridades que la comunidad habrá elegido. A título ilustrativo, nos parece útil recapitular varios de los puntos críticos que hemos reseñado, en un ***cuadro*** de doble entrada que permita comparar rasgos y mecanismos de la gestión vertical con los que caracterizan la gestión democrática.

[28] Ver Revesz y Oliden, 2003 y Oliden y Alvarado, 2003

Condiciones	Gestión vertical	Gestión democrática
EQUILIBRIO DE PODERES	Alcaldes fuertes y concejos débiles, configurando una ausencia de pactos de gobierno local, de estrategias o alianzas para la gobernabilidad democrática local.	Equilibrio de poderes al interior del Concejo, incluyendo a regidores de la minoría en la gestión del plan de desarrollo y en las comisiones municipales.
VISION CONCERTADA DEL DESARROLLO	No cuentan con planes de desarrollo concertados con la sociedad civil.	Cuentan con planes de desarrollo concertados con los ciudadanos y los involucran además en la gestión y evaluación.
REGLAS CLARAS Y ESTABLES	Incumplen con la formación del CCL y/o existe ausencia de mecanismos y espacios de participación institucionalizados para articular a la sociedad civil en una propuesta de desarrollo local – regional.	De acuerdo a la Ley de Municipalidades, han creado el CCL y otros espacios de participación, buscando articular al CCL y representaciones urbanas y rurales en la gestión y evaluación del plan de desarrollo
PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA TOMA DE DECISIONES	Autoritarismo y patrones clientelistas en la toma de decisiones.	Incorporación de los representantes de las zonas urbanas y rurales en las decisiones de inversión del presupuesto participativo, en función de sus prioridades y en sintonía con el plan concertado.
	Modelo tradicional de gestión, orientado al desarrollo urbanístico, respondiendo más a urgencias de corto plazo que a las prioridades.	Modelo de gestión proactiva, orientado a las prioridades del plan concertado de desarrollo local. Visión integral del desarrollo.
TRANSPA-RENCIA	Incumplen las normas que obligan a rendir cuentas a los ciudadanos. Niegan información a los vecinos sobre la disponibilidad y uso de los recursos municipales.	Rinden cuentas a la población en asambleas públicas. Además, utilizan otras formas creativas para informar a la población: Boletines, afiches, radio, prensa, TV, web.
DESARROLLO DE CAPACIDADES Y RENOVACIÓN DE LIDERASGOS	Ausencia de capacidades y limitaciones para articular las diferentes actuaciones de las entidades públicas y privadas que intervienen en el espacio local, en función del plan de desarrollo concertado.	Alcaldes y Concejos con capacidad para coordinar las diferentes actuaciones de los programas nacionales y de ONGs, en función de las prioridades de su plan concertado. Las instituciones públicas y privadas (ONGs) unen esfuérzos para la gestión del plan.
	Escasos recursos y falta de capacidad para acceder a otras fuentes de financiamiento, y en especial la cooperación internacional	Apuesta por el desarrollo de capacidades de sus técnicos en la gestión de proyectos, para aprovechar las oportunidades de recursos de otras instituciones.
	Ausencia de programas de desarrollo para el fortalecimiento y renovación de liderazgos, a partir del desarrollo de capacidades de las organizaciones sociales y productivas y generación de liderazgos locales.	Apuestan por el desarrollo de capacidades de la población y sus representaciones. Fortaleciendo y generando nuevas capacidades para la concertación en el desarrollo local

Elaboración: Manuel Alburqueque, PDGL-CIPCA

Si bien lo recorrido en estos tres últimos años ha permitido evidenciar determinadas limitaciones en las capacidades de las autoridades políticas y de los equipos técnico para liderar y conducir los procesos, y de los actores de las sociedad civil para participar, es cierto también que el proceso de descentralización ha -en muchos casos- despertado a organizaciones que estaban inactivas y que han tenido que inscribirse en los CCL y CCR, ha introducido nuevas formas de relacionamiento entre los gobiernos locales y regionales y la sociedad civil y ha creado espacios de debate. Se ha abierto un espacio mayor de reflexión donde se discute –y que quizás no es todavía lo ideal-, pero que ya nos viene acercando a nuevas formas de cómo plantear propuestas, y son un punto de partida para ir más lejos.

Alburqueque, Manuel y Martín Cornejo

2005 Gestión democrática para el desarrollo rural (Municipal – Regional).-- Piura: CIPCA-PDGL (Documento de Trabajo)

Arbós, Xavier y Salvador Giner

1993 *La gobernabilidad – Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial.*-- Madrid: Siglo Veintiuno

DFID

2003 *Democracia participativa en los andes : la experiencia de cuatro municipalidades rurales en el Perú.*--Lima : DFID

Degregori, Carlos Iván

2004 *Ilave: desafío de la gobernabilidad, la democracia participativa y la descentralización.*--Lima : Grupo Propuesta Ciudadana., (Cuadernos Descentralistas ; 13)

Degregori, Carlos Iván y Ludwig Huber

2005 *Cultura, poder y desarrollo rural.*-- Ponencia presentada en el Seminario Permanente de Investigación Agraria (SEPIA) XI. Trujillo, Perú, 16-19. Agosto de 2005.

Gonzales de Olarte, Efraín

2003 *Hacia el desarrollo descentralizado local y regional.*-- Ponencia presentada a la I Cumbre Latinoamericana para el Desarrollo Local / Regional y Descentralización – Arequipa 9-12 de Junio 2003

Grupo Propuesto Ciudadana

2005 *Balance del proceso descentralista* – Informe del Equipo Operativo, Lima, Octubre 2005.

Ministerio de Agricultura (MAG) y GTZ

2004 *Estrategia nacional de desarrollo rural : elementos para la formulación de una política de desarrollo rural.* Lima : MAG, GTZ

O'Donnell, Guillermo

2004 "Acerca del estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión".--En : PNUD.- *La democracia en América Latina : hacia una democracia de ciudadanos : contribuciones para el debate.*—Buenos Aires : Aguilar, Altea, Alfaguara.-- pp 149-192

Oliden, Julio y Gina Alvarado

2003 *Hacia el ordenamiento territorial de la Región Piura.*-- Piura : CIPCA

Remy, María Isabel

2005 a *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú: un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones.*-- Lima: IEP--(Ideología y Política ; 23)

2005 b *Estudio sobre conflictos entre población y autoridades locales.* Primer Informe presentado a la Defensoría del Pueblo.

Revesz, Bruno

2004 "Gobernar democráticamente : ¿Una cuestión de Estado?" : En: *Socialismo y Participación.*-- Lima, No. 98, Sep. 2004 –pp. 139-141

Revesz, Bruno, Coord.

2003 *Macroregión Norte* – Piura: Cipca

Revesz, Bruno y Julio Oliden

2003 "Ordenamiento territorial y desarrollo regional".-- En: *Foro Descentralista.*-- Lima, No. 2, Ago. 2003

Sánchez Albavera, Fernando

2003 *Pasivos ambientales mineros: un desafío en la gestión del medio ambiente aún poco aceptado en América Latina, presentación.*- Santiago : CEPAL.—(Conferencia Internacional sobre Pasivos Ambientales 2003, Santiago, 11-12 Nov. 2003)

Schejtman, Alexander y Julio A. Berdegué,

2003 *Desarrollo territorial rural,* Borrador de Trabajo, Santiago, RIMISP, Febrero 2003

Trivelli, Carolina

2005 *Estrategias y políticas de desarrollo rural.* Ponencia presentada en el Seminario Permanente de Investigación Agraria (SEPIA) XI. Trujillo, Perú, 16-19 Ago. de 2005.

Winchester, Lucy y Enrique Gallicchio , ed,

2003 *Territorio local y desarrollo, Experiencias en Chile y Uruguay.*—Santiago : SUR; CLAEH

Políticas públicas y dinámicas territoriales: la gobernabilidad en cuestión.

Hubert Mazurek
IRD-CIAT
Bolivia

Si se analiza la historia de los países de América latina, se puede mostrar fácilmente que **la intervención pública** ha tenido un impacto profundo en las **dinámicas demográficas y territoriales** tanto en cada país como en la región en su conjunto. Suele pensar a los corrientes antiguos y recientes de migración interna o internacional, al éxodo rural, al crecimiento urbano explosivo de los años 75, a la llegada rápida de la transición demográfica, etc., pero también al impacto de las políticas económicas sobre la ocupación del territorio: extracción minera, expansión de la soya, agricultura peri-urbana, etc., así como a conflictos políticos como la guerrilla en Colombia o Perú que han desplazado miles de personas con un impacto territorial muy fuerte.

Si los efectos son muy bien estudiados, la relación entre los dos parámetros no es tan conocida. La elaboración de las políticas integra muy poco la dimensión demográfica como territorial lo que, a nuestro sentido, es la razón de muchos fracasos de programas sobre todo macro económicos.
La cuestión es de saber si el territorio es solamente un soporte a la interfaz entre los dos componentes, al medio de un proceso de acción - reacción; o si juega un papel significativo, influenciando a la vez la definición de políticas y su propia dinámica.

El Territorio no es solamente un conjunto de localizaciones y de actividades, es un actor económico de pleno derecho (Courlet, 2001; Mazurek, 2006; Veltz, 2002). Este actor interviene con la generación de una dinámica de aptitudes, es decir, con la capacidad que pueden tener las empresas, los individuos, las formas colectivas de asociación, de integrar parámetros de tercera generación con el objetivo de ser capaz de reaccionar a cambios de situaciones de competencia que pueden encontrar:

Estas aptitudes son portadores de la creación de un tejido de innovación; considerando que la innovación es la aptitud, no de controlar o cambiar, sino de anticipar el cambio (Arreghini & Mazurek, 2004).

- El territorio tiene un papel clave en la construcción de esta dinámica de aptitudes con lo que se llama **la gobernanza, es decir la capacidad que tienen la sociedad civil y las instituciones para crear sinergias de desarrollo de actividades, y eso con una perspectiva a largo plazo.**
- Los actores son el fundamento del territorio, los constructores del pensamiento territorial, gracias a los mecanismos de colaboración que son capaces de poner en situación. **El grado de cohesión de un territorio se mide así por el grado de eficiencia de sus organizaciones y de implicación de sus actores. La gobernanza no sería otra cosa.**

Es en este sentido que el territorio constituye un concepto fuertemente integrador para la definición de políticas de desarrollo local. La investigación científica ha descrito numerosas experiencias y modalidades para desarrollar las estrategias de creación de dinámicas de aptitud territorial (polos tecnológicos, eco-sitios, distritos industriales, desarrollo comunitario, etc.) pero en un contexto muy diferente de los países del Sur.

Fonds Documentaire IRD
010044909

Fonds Documentaire IRD
Cote : A* 44908 Ex :

Por otro lado, el territorio no está muerto con la globalización (Boisier, 2005).
En los países del Sur, al contrario, se observa una recuperación de interés para este concepto:

- Del lado de los organismos internacionales y de los gobiernos, el territorio está asociado a la constitución de bloques económicos, pero también a políticas de descentralización que permiten a la vez justificar el "menos Estado" y mejorar el control político sobre el territorio.
- Del lado de las empresas, el territorio se vuelve en un desafío estratégico para la localización de las actividades. Storper, 1997, por ejemplo, hace del territorio el nivel central de la organización del capitalismo moderno.
- Del lado de la población, el renacimiento del territorio toma formas tan diversas como el retorno de lo regional o a formas antiguas de organización, al fortalecimiento de la identidad cultural, o a formas más directas de control respondiendo a menudo al abandono de campo de políticas del Estado, con una participación más directa de la sociedad civil en la vida política local.
- Del lado de los científicos se encuentra nuevos enfoques sobre la organización y la gestión territorial, como concepto integrador del desarrollo, alrededor de los métodos participativos.

Los organismos de cooperación y los actores del desarrollo se dan cuenta, hoy en día, de la debilidad de los enfoques sectoriales del desarrollo, por ejemplo las que privilegian las tecnologías agrícolas, las cadenas productivas, las infraestructuras de salud, de educación, etc. Enfoques que llegan de los conceptos mismos elaborados por la conferencia de Rio, basados en las externalidades de producción. Los nuevos enfoques del desarrollo sostenible se centran alrededor de problemáticas más integradas, cuyo territorio podría ser la bandera; porque no hay sociedad sin territorio.
Desde luego, la "revolución territorial" de Friedman & Weaver, 1979 se ha superado, pero parece que los debates de los últimos años, sobre las relaciones global - local, las lógicas de los actores, el desarrollo regional y local, los entorno innovadores, etc., han contribuido fuertemente a reinicializar una reflexión sobre el territorio y su "tectónica" (según la metáfora de Lacour, 1996), y sobre su papel en un enfoque menos sectorial del desarrollo.

Los enfoques participativos (en la investigación como en la acción) permiten dar un nuevo sentido a la relación territorio - desarrollo: mejoramiento de la gobernanza gracias al fortalecimiento del capital humano y del diálogo, visión más integrada de la gestión del territorio alrededor de proyectos territoriales concretos y consensuados, mejoramiento de la gestión de los recursos naturales gracias a una percepción más consciente y colectivo, estimulación de la innovación y de la organización alrededor de proyectos territoriales, etc. (Bailly, *et al.*, 1987; d'Aquino, 2002; Di Méo & Buléon, 2005; GTZ 1999; Guesnier & Joyal, 2004; Kutter & Neely, 1999).

Una hipótesis fuerte es entonces que el enfoque territorial, asociado a métodos de gestión participativa permite estimular el desarrollo por medio de la innovación.

¿La toma en cuenta del territorio permite construir un nuevo paradigma para el desarrollo? La coherencia territorial como elemento base de la coherencia de la sociedad - o "serían lo que quedaría como fundamento o garantía de las políticas de solidaridad y de lucha contra las precariedades"? (Dion & Lacour, 2000).

Después de periodos de aplicación de varios modelos (substitución de importación, productivista, desarrollo sostenible, integración comercial, participativo, etc.), la gobernabilidad y su asociado, la

gobernanza, parecen ser hoy en día los nuevos modelos adecuados para la definición de las políticas de desarrollo.

Ambos conceptos tienen una dimensión política fuerte, en términos de capacidad de gobernar, y de eficiencia de las instituciones que gobiernan. Se utilizan más que todo en el sentido político: políticas públicas, intervención del Estado, consolidación de los partidos políticos, estructura institucional, corrupción, democracia, fortalecimiento identitaria, etc. Finalmente, el enfoque territorial, subyacente en la definición de estos conceptos es poco presente, o lo es de manera muy genérica.

¿Cómo se sitúan la gobernabilidad y la gobernanza en la interacción política - dinámica?
¿Cómo se inserte el concepto de gobernanza en la relación actor - territorio?
¿Sirve el concepto de gobernanza para estimular la innovación y el desarrollo local?
¿La expresión Gobernabilidad y gobernanza de los territorios sería una tautología?
¿Serían un concepto o una herramienta?

Basándose en varias experiencias latinoamericanas, y desde la perspectiva del geógrafo, retomaré la definición de la gobernabilidad y de la gobernanza desde el punto de vista de la definición conceptual del territorio. Explicaré en qué medida la gobernabilidad no es más que los parámetros que permiten un grado de cohesión de una sociedad nacional; y la gobernanza las condiciones de transformación de un Espacio en Territorio, alrededor de la conformación de las tres funciones principales del territorio: apropiarse, administrar e intercambiar. Fortalecer la gobernanza sería fortalecer la cohesión territorial y en este caso las dinámicas de aptitudes necesarias al desarrollo. La gobernanza sería entonces, en la perspectiva territorial, un concepto muy débil y muy restrictivo frente a los componentes que definen la interacción política - territorio - dinámica.

L. Arreghini & H. Mazurek, 2004 - Territoire, risque et mondialisation: quelques réflexions à partir du cas Andin. G. David (ed.): Xème Journées de Géographie Tropicale (Orléans, 24, 25, 26 septembre 2003). *Espaces Tropicaux et Risques. Du local au global*, 240-260; Orléans: Presses Universitaires d'Orléans, IRD.

A. S. Bailly, B. Guesnier, J. H. P. Paelinck & A. Sallez, 1987 - *Comprendre et maîtriser l'espace ou la science régionale et l'aménagement du territoire*, 176 p.; Montpellier: GIP RECLUS.

S. Boisier, 2005 - Crónica de una muerte frustrada: el territorio en la globalización. *Politika. Revista de Ciencias Sociales*, 1:2005: 11-26

C. Courlet, 2001 - *Territoires et Régions. Les grands oubliés du développement économique*, 134 p.; Paris: L'Harmattan.

P. d'Aquino, 2002 - Le pouvoir plutôt que la participation: les principes d'une nouvelle approche de la planification territoriale décentralisée. *Géographie, Economie, Société*, 4: 57-68

G. Di Méo & P. Buléon, 2005 - *L'espace social. Lecture géographique des sociétés*, 304 p.; Paris: Armand Colin.

Y. Dion & C. Lacour, 2000 - La revanche du sectoriel et le renouveau de l'espace. *Canadian Journal of Regional Science*, XXIII: 343-364

J. Friedman & C. Weaver, 1979 - *Territory and function: the evolution of regional planning*, p.; London: Edward Arnold.

GTZ 1999 - *Land use planning. Methods, strategies and tools*, 198 p.; Eschborn: GTZ.

B. Guesnier & A. Joyal, eds, 2004 - *Le développement territorial. Regards croisés sur la diversification et les stratégies*, 332 p.; Poitiers: ADICUEER - IERF, Faculté des Sciences Economiques, Université de Poitiers.

A. Kutter & C. L. Neely, (eds), 1999 - *The future of our land. Facing the challenge*, 72 p.; Rome: FAO, UNEP.

C. Lacour, 1996 - La tectonique des territoires: d'une métaphore à une théorisation. B. Pecqueur (ed.): *Dynamiques territoriales et mutations économiques*, 25-48; Paris: L'Harmattan.

H. Mazurek, 2006 - Espacio, Territorio: conceptos, enfoques y metodologías de investigación, 165 p.; La Paz: PIEB / U-PIEB (in press).

M. Storper, 1997 - The regional world. Territorial development in a global economy., 338 p.; New York: The Guilford Press.

P. Veltz, 2002 - Des lieux et des liens. Politiques du territoire à l'heure de la mondialisation, 158 p.; Paris: Edition de l'Aube, poche essai.

Marco conceptual y analítico de Gobernanza

Marc Hufty
Instituto Universitario de Estudios de Desarrollo, Ginebra
Suiza

La comunicación propuesta presenta los resultados de un trabajo de reflexión teórica y empírica sobre la gobernanza, elaborado en el contexto del proyecto suizo NCCR-North-South (FNS-SDC) en asociación con equipos de Argentina y Bolivia, y el IDRC, desde 2004. La gobernanza es un termino polisémico, se usa de varias maneras. Hemos identificado por lo menos cinco grupos de sentidos distintos, esto genera mucha confusión e impide el uso científico de ese concepto. Pasar de una palabra confusa a un concepto útil y operacional es el desafío mayor que hemos relevado aquí. Una primera etapa fue de examinar los varios usos encontrados en la literatura científica (ciencia política, sociología política, relaciones internacionales) y evaluarles con algunos criterios básicos de cientificidad (neutralidad axiológica, cumulatividad, reproductividad, coherencia interna y externa, validabilidad empírica). Una segunda etapa fue, apoyándose en la literatura, delimitar el objeto. La tercera fue de diseñar una metodología de observación adecuada a ese objeto. A este nivel, una reflexión epistemológica en profundidad, algo especifico a las ciencias sociales, fue necesaria para clarificar nuestra posicionamiento teórico. Después de dos años, el primer resultado es un marco analítico (toolkit) aplicable a varios temas y tipos de problemáticas. En esta comunicación se presenta su aplicación al campo del manejo de áreas protegidas, uno de los usos mas importantes y mas conflictivos del territorio en América. Esta metodología apunta a explicar / intervenir situaciones en las cuales la gobernanza constituye un factor decisivo para la aplicación de programas / políticas de conservación. Es decir en las cuales el proceso de interacción entre los "stakeholders" genera conflictos, ineficacia e inequidad. La metodología presentada se fundamenta en una postura no normativa, interdisciplinaria, y multi-niveles. Tiene como elementos principales el análisis de puestas (stakes - enjeux), actores (poder y características), puntos nodales (lugares físicos o virtuales de interacción), normas e instituciones (reglas del juego formales e informales), y procesos (estados sucesivos del sistema al paso del tiempo).

Où va la Bolivie ? Gouvernance, gouvernabilité et démocratisation. Sous la dir. De C. Auroi, M. Hufty et I. Milbert. In prep. 2006.

Jeux de gouvernance: Regards et réflexions sur un concept, sous la direction de Marc Hufty, Alexandre Dormeier-Freire et Pauline Plagnat. Karthala-IUED, Paris-Genève. Collection DéveloppementS. A paraître 2006. Révisé. Corrigé. 2ème version soumise février 2006.

M. De La Fuente y M. Hufty, Ciudadania y Movimientos Sociales en América Latina. La Paz. Plural. Accepté. Ouvrage in prep. Terminé en février 2006.

Hufty, Marc. « Governance : Towards a Conceptual Framework ». Working Paper NCCR-NS, IUED-IP8. A paraître, juin 2006.

M. Hufty, IUED – R. Bazzani, IDRC Latin America – F. Yepes, ASSALUD, Colombia – E. Bascolo, Instituto Lazarte, Argentina.« Gobernanza, Hacia un Marco Conceptual ». Position Paper. (Publié par le CRDI en trois langues). In prep 2006.

Hufty, Marc & Bottazzi, Patrick. « Gouvernance environnementale et citoyenneté autochtone en Amazonie bolivienne ». *Problèmes d'Amérique latine.* Soumis en janvier 2006.

Hufty, Marc. « L'interdisciplinarité en pratique : un projet de recherche à Madagascar » art. soumis à *Meio Ambiente e Desenvolvimento.* 1ère version soumise en octobre 2005. Révisé. Corrigé. 2ème version soumise en janvier 2006.

Hufty, Marc, Bascolo, Ernesto & Bazzani, Roberto. « Gobernanza en Salud. Un aporte conceptual y analítico para la investigación ». Cadernos de Saúde Pública / Reports in Public Health. 1ère version soumise en mars 2006.
Hufty, Marc. « Le développement durable et sa gouvernance : un conflit entre modèles de civilisation insoluble localement ». *Natures, Sciences, Sociétés.* 1ère version soumise en janvier 06. Révisé. 2ème version soumise en mars 2006. (commentaire)

Hufty, Marc. « Commentaire sur l'ouvrage sous la dir. de Guy Hermet, Ali Kazancigil et Jean-François Prud'homme. *La gouvernance: Un concept et ses applications* ». *Natures, Sciences, Sociétés.* À soumettre en mai 2006. (recension)

Hufty, Marc. *Gobernanza y Equidad: Perspectiva Conceptual y abordaje de intervención.* Actas del Coloquio Gobernanza, equidad y atención primaria a la salud 12-13 sept. 2005. A paraître 2006.

Hufty, Marc & Bottazzi, Patrick. « Pueblos autóctonos, ciudadanía y gobernanza ambientalista en América Latina: El caso de las Tierras Bajas bolivianas », in M. De La Fuente y M. Hufty, Ciudadania y Movimientos Sociales en América Latina. La Paz. Plural. A paraître 2006.

Hufty, Marc & Bottazzi, Patrick. « Peuples indigènes et citoyenneté en Amérique latine : entre adaptation et résistance à l'ordre mondial (avec P. Bottazzi) », in G. Froger, Quelles formes de gouvernance du développement durable dans les pays du Sud ? Article soumis, accepté en décembre 2005. A paraître 2006.

Hufty, Marc. « L'objet gouvernance », in *Jeux de gouvernance: Regards et réflexions sur un concept,* sous la direction de Marc Hufty, Alexandre Dormeier-Freire et Pauline Plagnat. Karthala, Paris. A paraître 2006.

Hufty, Marc & Aubertin, Catherine. « La gouvernance environnementale globale », in *Jeux de gouvernance: Regards et réflexions sur un concept,* sous la direction de Marc Hufty, Alexandre Dormeier-Freire et Pauline Plagnat. Karthala, Paris. A paraître 2006.

Hufty, Marc. « Gouvernance des forêts et conservation en Bolivie », in *Où va la Bolivie ? Gouvernance, gouvernabilité et démocratisation.* Sous la dir. De C. Auroi, M. Hufty et I. Milbert. In prep. 2006.

Hufty, Marc. « La biodiversité dans les relations Nord / Sud : coopération ou conflit ? », *La Revue internationale et stratégique,* No. 60, janvier : 150-159. (article de revue)

¿ A Dónde va Bolivia ? Gobernancia, Gobernabilidad y Democratización. Bajo la coordinación de M. Hufty, C. Auroi y M. De La Fuente. Plural. La Paz. 2005.

Hufty, Marc & Bottzzi, Patrick. « Gobernanza de los bosques y conservación en Bolivia ». In *¿ A Dónde va Bolivia ? Governancia, Gobernabilidad y Democratización.* Bajo la coordinación de M. Hufty, C. Auroi y M. De La Fuente. Plural. La Paz. 2005 : 149-181.

Hufty, Marc & Bottzzi, Patrick. « Citoyenneté 'autochtone' et réformes environnementales en Amazonie bolivienne », Bulletin d'études bolivianistes *Lazos,* No. 7, Paris, Université Paris X-Nanterre, avril 2005 : 135-146.

Hufty, Marc. « A qui appartient le vivant ? », *Sciences Humaines,* Hors-Série No. 49, Sauver la planète ? Les enjeux sociaux de l'environnement. Juillet-août 2005, pages 30-35.

Hufty, Marc. « La gouvernance, vers un cadre conceptuel ». Document de travail. IUED. Ronéo. Version en espagnol (Argentine) : « Gobernanza, Hacia un Marco Conceptual ». Documento de trabajo. Traducido por el CEIL-PIETTE.

Hufty, Marc & Cavaliere, Sandra. « Les nouvelles formes de régulation et la citoyenneté », Revue Economique et Sociale: Bulletin de la Société d'étude économiques et sociales, Lausanne, Vol. 60, No. 3, sept. 2002, pp. 207-211.

Hufty, Marc. « La gouvernance internationale de la biodiversité », *Etudes internationales,* Vol. 32, No. 1, mars : 5-29.

Un marco para la pluralidad conceptual: Gobernabilidad democrática y capacidades de acción colectiva

Pablo Brugnoni

En el actual debate sobre el desarrollo de América Latina existen conceptos relativamente similares, nociones que tienen "un aire de familia" pero que no presentan con total claridad sus árboles genealógicos. Es difícil, por tanto, su comparación y análisis conjunto. En estos años, las herramientas conceptuales anteriores pierden utilidad, y las nuevas todavía la están adquiriendo.

Quien se asoma hoy a la vieja polémica entre el mercado y el estado lo hace con sentimientos de culpa. Cuando el tema se plantea frente a un auditorio o a una cámara de televisión, un fuerte temor al anacronismo invade los espíritus confundidos de académicos y políticos. La distinción que marcó el debate durante años hoy es insuficiente. El grado de interpenetración de la dimensión local, nacional e internacional de los procesos políticos, así como la dilución de las fronteras entre lo público y lo privado, impide hoy las distinciones analíticas rígidas de antaño.

En América Latina este escenario tiene particularidades. Cuando el dogmatismo económico disminuye sus ímpetus, la política busca su reinvención en un contexto de ausencia estatal, debilidad de los mercados y fragmentada sociedad civil. La sociedad debe politizarse y la política socializarse, se postula, así como lo local globalizarse y lo global localizarse. Es en este contradictorio contexto que se utilizan las nuevas teorías de los regímenes internacionales, las nociones de gobernabilidad democrática, capital social, responsabilidad social empresarial, etc.

Considerando que "gobernabilidad democrática" se define como la capacidad de un sistema social de tomar decisiones colectivas de acuerdo a un sistema de reglas formales e informales[29], en esta ponencia se argumenta que la noción de gobernabilidad democrática puede ser el concepto clave para comprender y ubicar a todas las demás perspectivas en un único marco de análisis.

Para ayudar a su re-construcción conceptual se utilizará la perspectiva de la Acción Colectiva[30], y su posterior refinamiento desde la teoría de juegos[31]. El desafío principal de las instituciones es la superación de los problemas de acción colectiva al momento de asumir desafíos conjuntos. Existen tres estrategias para coordinar las acciones conjuntas: a) jerarquía, cuando un tercer actor decide con autoridad en nombre del grupo que pretende un bien y obliga a la cooperación (el caso típico es el Estado); b) heterarquía, cuando los miembros de un colectivo que pretende un bien común desarrollan un pensamiento estratégico basado en la confianza y la proyección de futuro –heterarquía estratégica-, o cultivan relaciones de afecto y solidaridad, civismo, religiosidad, etc. que modifiquen el cálculo racional individual –cambio de preferencias-, y en forma voluntaria toman decisiones conjuntas para su obtención (el caso típico es la Sociedad Civil) y; c) anarquía,

[29] Joan Prats i Català (2001) "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico" en *Revista Instituciones y Desarrollo*, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona.
[30] Mancur Olson (1971) "The Logic of Collective Action", Harvard University Press, Cambridge.
[31] Fernando Aguiar (1991) "La lógica de la cooperación", en "Intereses Individuales y Acción Colectiva", Editorial Pablo Iglesias, Madrid.

cuando las interacciones están basadas en el interés individual, asumiéndose que esto permite el mejor resultado colectivo (el caso típico es el Mercado)[32].

Desde la década de los setenta, la estrategia jerárquica de resolución de problemas colectivos se puso en cuestión. El Estado, su actor principal, fue vestido de ogro, y el Mercado de hada buena. La estrategia anárquica de interacción comenzó a predominar hasta los años noventa, cuando se hizo evidente que el mercado no brinda bienes públicos, necesarios incluso para su propio funcionamiento. En ese momento comienza la proliferación conceptual, oscilando entre las bondades del mercado y las reivindicaciones del estado, pero -allí está la novedad- con un fuerte surgimiento de las estrategias heterárquicas, de articulación voluntaria de los esfuerzos para obtener bienes colectivos. Desde la política internacional, con su énfasis en la construcción de bienes públicos globales[33] y en el rol de las instituciones inter y supra gubernamentales[34], hasta las posibilidades de articulación local, con las nociones de capital social[35], economía alternativa[36], etc. la heterarquía es cada vez más utilizada (conceptual y políticamente) como estrategia de coordinación para la obtención de bienes públicos. Sin embargo, el concepto clave para interpretar este surgir heterárquico es el de gobernabilidad democrática. Desde su marco, podemos comprender y ubicar las otras nociones y de esa manera establecer un diálogo realmente productivo.

Porque la necesidad de establecer una estructura analítica integral surge a partir de que las estrategias jerárquica, heterárquica y armónica no se desarrollan en forma exclusiva, sino combinadas: así se deben estudiar y, al momento de diseñar una intervención, planificar. Ilustrando con un ejemplo simple, vemos que el funcionamiento de la feria barrial (mercado) requiere la imposición jerárquica de normas (estado), y la articulación voluntaria de diferencias en acciones comunes (relaciones sociales heterárquicas). La distinción entre esas estrategias es conceptual, no empírica. Por ello la importancia del concepto de gobernabilidad democrática, que nos permite conciliar la especificidad conceptual de cada estrategia con una perspectiva integral, que incluya la construcción deliberativa de bienes públicos y la correspondiente articulación para alcanzarlos.

En el siguiente cuadro se plantea la estructura marco sobre la cual pensaremos la gobernabilidad democrática, ubicando a modo ilustrativo en cada uno de los cuadrantes a los conceptos que hoy más se utilizan desde otras perspectivas:

[32] Bob Jessop (1996) "El ascenso del buen gobierno y los riesgos del fracaso: el caso del desarrollo económico" en línea: http://sibe.ecosur.mx/ApoyoAcedemicoDesarrolloRegional/Jessop.pdf

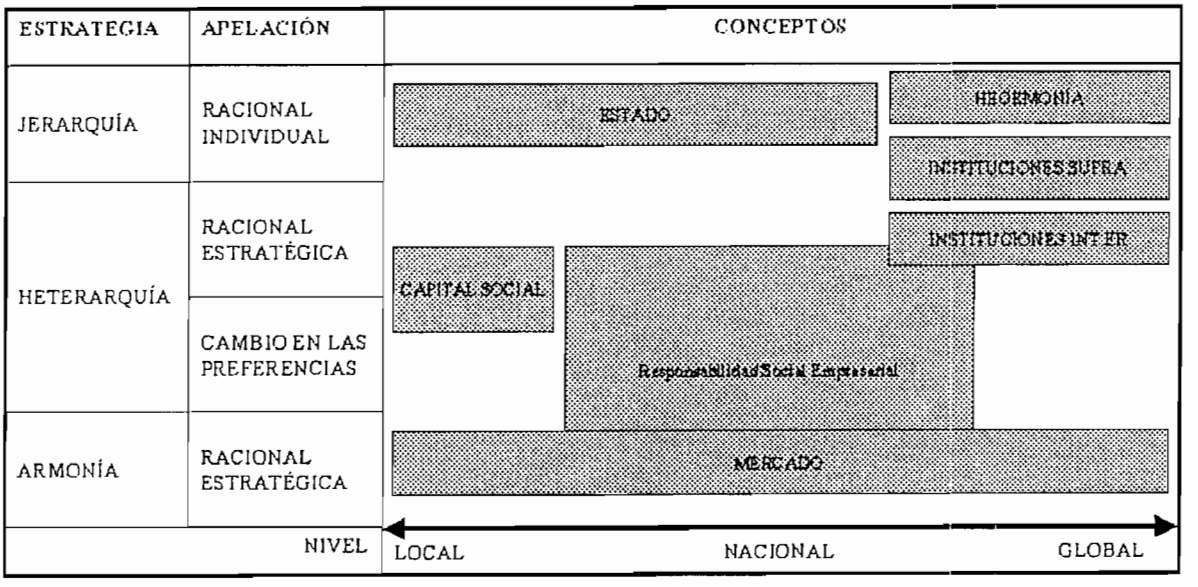
[33] Inge Kaul, Katell Le Goulven y Mirjam Schnupf (2005) Editores "Financiando bienes públicos globales: Nuevos instrumentos para nuevos desafíos. Un diálogo de política", UNDP, en línea: http://www.undp.org/ods/ffd-monterrey-spanish.html

[34] Robert Keoane (1988) "Después de la hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial", Grupo Editor Latinoamericano – Colección estudios internacionales", Buenos Aires.

[35] Norbert Lechner (1999) "Desafíos de un desarrollo humano. Individualización y capital social"

[36] Ildefonso Camacho (1999) "Economía alternativa en el sistema capitalista", en Revista Acción nº 200, Asunción.

MARCO DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA



Gouvernance et démocratie locale participative : les nouveaux paradigmes de l'action publique en Amérique latine ?

David Recondo
CERI/IRD

À partir des années 1990, dans les pays du Nord et du Sud, les répertoires de l'action publique connaissent une importante mutation. Les gouvernements -nationaux et locaux- promeuvent des formes variées d'association des citoyens et des usagers à la formulation, mise en œuvre et évaluation des politiques publiques. Des notions telles que la « participation citoyenne », la « concertation », la « co-décision » ou la « planification participative » font désormais partie du vocable de l'intervention publique. Ces différents dispositifs sont généralement englobés sous le terme de « démocratie participative », présentée comme un complément nécessaire –gage de légitimité et d'efficacité– à la « démocratie représentative » conventionnelle. Dans les domaines les plus divers (aide au développement, politiques sociales, gestion municipale, politiques de lutte contre l'insécurité, contre la corruption, résolution de conflits, etc.) un véritable *impératif participatif* semble s'imposer dans la gestion des affaires publiques. Ce processus en dit long, à la fois, sur le changement des conditions –économiques, sociales et politiques- de l'action publique, et sur celui des conceptions mêmes de la puissance publique et de sa légitimité démocratique. Dans ce contexte, il ne semble pas exagéré de parler d'une rupture paradigmatique, la norme « délégative », dominante depuis la formation des démocraties modernes, étant sérieusement concurrencée (voire dépassée) par celle de la participation.

J'analyserai, de façon comparative, la trajectoire de cette norme de l'action publique et des modalités concrètes de son application, dans deux pays d'Amérique latine aux trajectoires contrastées : l'Argentine et la Bolivie. Pour cela j'ai choisi de me centrer sur les processus de *décentralisation participative* mis en œuvre dans le cadre des programmes de réforme de l'État, avec des crédits de la Banque mondiale, dans les années 1990. Le plus souvent, c'est par ces programmes que le paradigme participatif fait son entrée, sous l'influence des experts des organismes financiers internationaux, qui ont réhabilité des notions élaborées, dès les années 1960, sur le développement communautaire et la conception de l'État comme « facilitateur » des initiatives locales. La notion de gouvernance, celle de « capital social » et la valorisation du rôle de la « société civile » (souvent assimilée aux ONG ou aux associations créées *ad hoc* pour la gestion des nouveaux crédits) accompagnent une réorientation normative tout à fait en phase avec l'affirmation du « consensus de Washington » et les mesures d'ajustement structurel qui en découlent.

La Bolivie et l'Argentine ont été un terrain d'expérimentation pour la démocratie locale participative. En Bolivie, une loi de *Participation populaire* est promulguée en 1994, dont l'un des effets notoires et de mettre en place des Organisations territoriales de base (OTB) au niveau municipal avec, en leur sein, des Conseils de planification participative. Moins connus que les « budgets participatifs » brésiliens, ces arrangements institutionnels ont pourtant une portée exceptionnelle dans un pays où, contrairement au Brésil, jusqu'au début des années 1990, l'État était extrêmement centralisé. Avec ces réformes, la Bolivie passe d'une situation où les maires étaient désignés par le président de la République, à l'élection directe des conseillers municipaux et l'instauration de mécanismes de planification délibérative. Après dix ans d'application, ces

Fonds Documentaire IRD
010044910
A* 44908

réformes restent polémiques. Certains y voient la cause de l'effondrement du système de partis et, au-delà, la crise profonde de la représentation politique. J'analyserai précisément les évaluations qu'en font, d'un côté les acteurs locaux (équipes municipales, associations) et, de l'autre, les opérateurs de la coopération internationale.

L'Argentine, suit les pas du Brésil, avec la « planification stratégique », dans les grandes villes comme Córdoba ou Rosario, dès la fin des années 1980. Le processus de décentralisation accompagne le passage au régime démocratique, dans une perspective d'efficacité administrative, plus que de démocratisation « par le bas ». Toutefois, ces expériences de planification pilotée par des équipes d'experts associés aux municipalités, incluent systématiquement un principe de concertation/participation avec les « habitants-usagers » selon des modalités et des échelles variables. Par contre, contrairement à la Bolivie, en Argentine, ce sont les gouverneurs et les administrations des provinces qui ont le plus bénéficié de la décentralisation. Les échelles spatiales et les modalités de la réforme de l'État, dans l'un et l'autre de ces deux pays, sont très contrastées, mais en même temps il existe une convergence sur deux aspects : (1) le rôle central de la Banque mondiale dans l'« accompagnement » de la réforme ; (2) une forte valorisation de la participation citoyenne au niveau local, comme gage d'efficacité et de démocratisation de l'action publique. Dans le deux cas, enfin, le mot « valise » de *gouvernance* sert de justification à des changements institutionnels aux effets politiques les plus contradictoires.

Bibliographie indicative

- AVRITZER, L., *Democracy and the Public Space in Latin America*, Princeton: Princeton University Press, 2002
- AYO, D., *Voces críticas de la descentralización . Una década de Participación Popular*, La Paz: FES-ILDIS, 2004
- BACQUÉ, M. H., REY, H. et SINTOMER, Y., *Gestion de proximité et démocratie participative. Une enquête comparative*, Paris : La Découverte, 2005
- ESCOLAR, M., BADIA, G., FREDERIC, S., *Federalismo y descentralizacion en grandes ciudades : Buenos Aires en perspectiva comparada*, Buenos Aires: Prometeo, 2004
- GIBSON, E. (éd.), *Federalism and democracy in Latin America*, Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press, 2004
- GONZÁLEZ, C., *Los gobiernos locales y los procesos de descentralizacion politica en una provincia periférica de Argentina : Misiones*, Posadas: Universidad Nacional de Misiones, 2004
- GRAY, G., "El futuro de la participación ciudadana", in *Bolivia. Visiones de futuro*, La Paz, FES-ILDIS, 2002, pp. 185-206.
- HERMET, G., KAZANCIGIL, A., PRUD'HOMME, J.-F. (dir.), *La gouvernance. Un concept et ses applications*, Paris : Karthala, 2005
- MOLINA, F., *Historia de la participación popular*, La Paz: Secretaría Nacional de Participación Popular, 1997.
- PRÉVÔT-SCHAPIRA, M.-F., « Argentine : une débacle fédérale », *Critique internationale*, n°18, janvier 2003, pp.23-32

Límites y posibilidades de la cooperación al desarrollo para la buena gobernanza: el caso europeo y español

Jokin Alberdi
Instituto Hegoa, Universidad del País Vasco
Miguel González
Fundación ALBOAN

Durante la última década el concepto de "gobernanza" ha adquirido una marcada relevancia en el discurso sobre el desarrollo de los países del Sur y en la práctica de la cooperación internacional. Así por ejemplo, el Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, afirma que "la buena gobernanza es quizá el factor más importante para la erradicación de la pobreza y la promoción del desarrollo" (citado en PNUD, 2002). Del mismo modo, la cuestión de la gobernanza aparece en lugares destacados de dos influyentes informes aparecidos a lo largo del pasado año. De un lado, el informe del Proyecto del Milenio, dirigido por Jeffrey Sachs, *Invertir en desarrollo. Un plan práctico para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio,* condiciona el éxito del incremento de ayuda al desarrollo para lograr los mencionados objetivos a un compromiso con la buena gobernanza por parte de los países receptores. Por otro lado, el informe producido por la Comisión para África bajo el título *Nuestro futuro común,* destinado a orientar las decisiones que sobre la ayuda a África había de adoptar el G8 en Gleneagles, apunta al problema de la gobernanza como el que subyace en el centro de toda la problemática del continente.

Más aún, la promoción de la buena gobernanza constituye la parte del "trato" a que se comprometen los países del Sur en el marco de la "asociación global para el desarrollo" de la que habla la Declaración del Milenio y que fue ratificada en la Cumbre de Monterrey sobre Financiación para el Desarrollo (veánse los párrafos 4 y 11 del documento final).

De modo que la buena gobernanza parece hoy haberse convertido en el último de una larga sucesión de "eslabones perdidos" cuya ausencia explicaría la imposibilidad de los países para desarrollarse, y en cuya mejora residiría una de las claves para avanzar hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En la actualidad, esta idea está fuertemente enraizada en los discursos de los donantes multilaterales, bilaterales y de importantes ONGD, constituyendo una parte sustancial del nuevo consenso que en materia de desarrollo internacional se ha ido fraguando en los últimos años. En consecuencia, es una de las líneas argumentales que mayor influencia está teniendo en la definición de las prioridades, estrategias, actores e instrumentos de la Ayuda Oficial al Desarrollo. Por eso es importante el examen crítico de los supuestos teóricos que sustentan la relación entre desarrollo y buena gobernanza, y de las prácticas de ayuda al desarrollo a que da lugar.

Concretamente, debemos analizar críticamente la asunción de los donantes de que es posible promover la buena gobernanza con intervenciones externas y revisar en su caso el impacto de los instrumentos de cooperación internacional sobre la propia calidad de la gobernanza, con especial atención a los casos español y europeo.

Segunda sesión: Experiencias por países

Estado y Territorio, reconstitución del pacto territorial en Bolivia.

Dra. Gloria Ardaya
Coordinadora Maestría de Descentralización y Gestión Pública
CIDES/UMSA

RESUMEN

Una de las expresiones de la crisis social general y, en especial la crisis del Estado, se manifiesta en el resquebrajamiento del "pacto territorial" y en la necesidad de configurar un nuevo modelo de desarrollo nacional donde las regiones adquieran un protagonismo acorde a los requerimientos del nuevo Estado, de la superación de la pobreza, la productividad, la competitividad y la globalización. En efecto, Bolivia vive un proceso de cambio multidimensional, el que muchas veces se expresa como una crisis. Una dimensión del cambio consiste en la necesidad de conformación de regiones y una mejor apropiación del territorio cuya forma administrativa actual, son los departamentos.

Pero la búsqueda de un nuevo consenso territorial y de reconformación de las regiones requiere de la reestructuración del Estado y su adecuación a las demandas y expectativas de la población boliviana así como también, de su inserción en el contexto internacional y la globalización. En efecto, a partir del nuevo rediseño del Estado, las regiones deberán conformarse como espacios económicos en búsqueda de la competitividad interna e internacional y como sistemas político-administrativos.

Pero además de la necesidad de recomponer el nuevo pacto territorial, el país deberá enfrentar la reconstitución de la institucionalidad estatal en un contexto de predominio de la informalidad política, social y económica y construir proyectos colectivos de transformación y cambio que lleven a valorizar lo público estatal y no estatal. Entre otras tareas se deberá promover que el Estado retome su capacidad de regulación del territorio, una capacidad de hacer "conducción territorial" tanto como conducción política, en términos de Boisier. Ello tendría que expresarse en una política de Estado acerca del ordenamiento territorial, asunto que no puede dejarse entregado al mercado ya que no está capacitado para tratar asuntos territoriales, salvo que se acepte un ordenamiento territorial "por omisión", situación que de hecho está ocurriendo en el país y que no necesariamente responde a las aspiraciones sociales y, fundamentalmente, al interés nacional.

Existe consenso en el país que como resultado del impulsivo proceso de ajuste estructural, estabilización, apertura comercial y financiera que se inició en el año 85, el Estado boliviano perdió progresivamente terreno frente al mercado en su obligación de orientar, conducir, promover y regular el desarrollo socioeconómico del país. En consecuencia, ha debilitado su responsabilidad sobre la política pública en general. Esta ausencia de Estado se expresa entre otros aspectos en los altos niveles de transgresión de las leyes y las normas, el individualismo y el predominio de prácticas corporativas que atenta contra la institucionalidad democrática. La ausencia de institucionalidad del Estado no es extraña en nuestra historia y se repite periódicamente ante las crisis y tránsito de modelo de desarrollo.

En ese contexto, la condición del advenimiento de una nueva forma estatal es la recreación de la política, esto es, de un sistema político de gobierno. Crick, hace varias décadas nos decía que "la política surge de la aceptación de las limitaciones. Por ello, la política puede ser definida como la actividad mediante la cual se concilian intereses divergentes dentro de una unidad de gobierno

determinada, otorgándoles una parcela de poder proporcional a su importancia para el bienestar y la supervivencia del conjunto de la comunidad. La política como la única alternativa al "gobierno por la fuerza", la única que permite simultáneamente la libertad y el orden. La necesidad del compromiso y la permanente lucha por el poder que la caracterizan ofrecen persuasivos argumentos a sus críticos, pero sin ella, estamos perdidos.

Por ello, rescatamos a la política como la actividad que surge necesariamente de reconocerse múltiples y diversos. Si no fuésemos –y no nos reconociésemos como- conglomerado de identidades, forma compleja de sociedad, seguiríamos en un estado de naturaleza, esto es, de guerra. Y con formas sociales simples, de comunidades elementales. Pero no es así. La política es algo más que la elementalidad de una célula de origen, sea religiosa, étnica o regional,. Es construcción de proyecto nacional.

El recorrido temático que se planteará el documento, sumariamente es el siguiente. Un marco teórico sobre la articulación entre Estado / Territorio / Región y las instancias de gobierno subnacional. Sin más pretensiones que enunciativas se esbozaran luego algunos criterios generales que deben observarse en los diseños de los procesos de descentralización tanto como algunos criterios que faciliten la formulación de estrategias en el área. Luego, pretende intervenir en las discusiones más importantes de la coyuntura. Estas son el debate sobre el régimen de autonomías departamentales y la discusión de los proyectos que probablemente se debatirán en la Asamblea Constituyente. La bibliografía recogerá los textos más importantes para la discusión sobre descentralización en Bolivia y la región, mientras que en las notas a pie de página se incorporan las referencias de los autores citados en el texto.

Conditions de la gouvernance publique et de l'amélioration de la gouvernabilité en Bolivie

Louis Arreghini, IRD Bolivie

Introduction

L'ambiguïté persistante des concepts de gouvernance et de gouvernabilité tient à l'origine de leur renouveau. Vieux terme français synonyme d'action de gouverner, la gouvernance est passée par le monde anglo-saxon dans le domaine de l'administration d'entreprises, pour revenir par le sommet des institutions internationales qui se sont retrouvées confrontées à partir des années 90 à des vagues de contestations citoyennes sur leurs actions auxquelles elles ont fait face de diverses manières. Les concepts de gouvernance et de gouvernabilité se sont développés dans ce contexte de réponse à la contestation ou à la désaffection citoyenne. Pour sa part, la Banque Mondiale a renvoyé la balle dans le camp des contestataires en juxtaposant l'adjectif *bonne* à sa notion de *gouvernance* et en la couplant avec le concept de *développement*. Pour elle, une « bonne gouvernance au service du développement » passe par une lutte contre la corruption dans tous les rouages du pouvoir politique... L'Union européenne, pour sa part, a adopté la nomenclature parce qu'elle était de plus en plus perçue comme une froide machine sans légitimité démocratique loin des préoccupations des citoyens européens de base. Le *livre blanc de la gouvernance européenne* est l'aboutissement de la tentative de relégitimation de son action.

L'ambiguïté s'est amplifiée lorsque les concepts de gouvernance/gouvernabilité ont quitté les sphères des décisionnaires publics de hauts niveaux (Etats, institutions internationales) et se sont diffusés dans toutes les strates de la société. Elles les ont parfois contestés, mais finalement s'en sont emparées, par les jeux introduits par la décentralisation, mais aussi par des processus plus informels, pour développer des circuits de prises de décision non hiérarchique de coordination des actions collectives (regroupement de producteurs pour faire émerger un label de qualité par exemple). D'autre part une troisième source de pratique de nouvelle gouvernance, qui vient aussi de l'action de regroupements citoyens, naît de l'incertitude des données scientifiques et de l'obligation de gérer mieux les risques, la complexité, l'incertitude. De ces actions sont nés des concepts comme, le développement durable, le principe de précaution, etc. Ou des pratiques qui paraissent à présent évidentes : accès à l'information, transparence, traçabilité, etc.

La gouvernance et la gouvernabilité forment-ils ensemble une boîte à outil universelle ? L'approche « libérale » prônée en particulier par la Banque Mondiale a tendance à répondre oui. Le groupe sur la gouvernance de l'Institut de la Banque Mondiale propose même des actions concrètes de luttes contre la corruption pour des pays demandeur[37]. Non répliquent les tenants d'une position critique, dont Michel Foucauld (1989) qui demande la réintroduction de la dimension contextuelle du pouvoir.

Cet article tente de revisiter l'organisation politique en Bolivie ainsi que les politiques publiques récentes, en particulier les politiques de décentralisation comme la Participation Populaire, à travers les glissements ou évolutions de pratiques que les concepts de gouvernance/gouvernabilité

[37] Document : « Helping countries build and implement anti-corruption strategies ». http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/guide_pdfs/00-intro.pdf

Fonds Documentaire IRD
010044911

Fonds Documentaire IRD
Cote : A * 44908 Ex :

ont amenées. Ces politiques seront analysées à travers les filtres des principaux débats politiques suscités par ces concepts :

- La question de l'Etat : doit-il partager voire, abandonner ses prérogatives, aux pouvoirs et aux initiatives locaux et supranationaux, au nom de *l'efficacité* ? Ou doit-il au contraire se renforcer au nom de *l'équité* ? La question est plus que jamais d'actualité en Bolivie
- La question de l'équilibre des pouvoirs et de la coopération des institutions pour préserver l'intérêt public sans entraver les intérêts privés
- La question territoriale et de sa cristallisation à travers l'élaboration d'un véritable projet consensuel et motivant.

Il s'agira aussi de vérifier si les concepts de gouvernance/gouvernabilité explicités ne pourraient aider à y voir clair sur les voies possibles de gestion complexe de la chose publique, dans un pays à forte incertitude et instabilité politique.

Dimensions de la gouvernance en Bolivie

Question de légitimité

Le pouvoir politique, qui a glissé inexorablement de crise en crise depuis une décennie a plus que partout ailleurs besoin de se relégitimiser. Recouvrer la confiance du citoyen va bien au-delà du droit de regard de celui-ci sur la conformité de la réalisation d'un mandat. Il s'agit d'une véritable reconquête de crédibilité, à l'extérieur pour se rendre audible auprès des partenaires régionaux comme de la communauté internationale, comme à l'intérieur pour remettre en état de fonctionnement une machine politico-administrative quasi exsangue. Du succès ou de l'échec de cette reconquête dépendra des choix plus ou moins vastes des types de gouvernance possibles. De cela dépendra aussi son rôle de garant. C'est bien là l'enjeu des gouvernements d'Etat, qui est de restaurer ses capacités d'action et son autorité pour garantir le bon déroulement les processus de réforme de gouvernance et d'augmentation de la gouvernabilité, en particulier du point de vue territorial. Seul un tel Etat est capable de faire vivre la notion d'équité sans sacrifier à l'efficacité, et à veiller que les intérêts particuliers ne prennent pas le pas sur l'intérêt public général.

Il reviendra ensuite au pouvoir central de fournir du personnel politique et technique assez compétent pour organiser les nouvelles règles d'interrelation entre les acteurs et les institutions de la nouvelle gouvernance. C'est-à-dire la capacité à gouverner des principales instances (pouvoir central, préfectures, municipes) et leurs capacités à collaborer. De mobiliser les ressources, les savoir-faire et les institutions autour d'un projet d'organisation de la gouvernance et d'amélioration de la gouvernabilité au service du développement et du bien-être, susceptible d'emporter l'adhésion d'un plus grand nombre.

La Bolivie, pays de basse gouvernabilité

Meny et Thoenig (1989) proposent une typologie des situations de gouvernabilité en prenant sur l'exemple français. Nous l'avons légèrement modifiée pour une teneur un peu plus théorique et donc susceptible de s'appliquer partout. Cette typologie repose sur le croisement entre l'accord sur les objectifs de gouvernance et la certitude sur les moyens concrets de la gouvernance. Il en résulte quatre situations qui vont du *processus chaotique* au *processus programmé* en passant par les *processus pragmatique* et *négocié*. En dépit d'un processus de décentralisation et de Participation Populaire qui, malgré son imperfection, a été pionnier en Amérique latine, la Bolivie s'est toujours située dans le groupe « processus chaotique » avec un très faible degré d'accord sur les objectifs de la gouvernance et une grande incertitude au sujet des moyens et des connaissances mobilisables ou mobilisées.

		Degré d'accord sur les objectifs et les valeurs	
		Faible	Elevé
Degré de certitude sur les moyens, les faits et les connaissances	Faible	**Processus chaotique :** Evitement ; confrontation ; décentralisation « sauvage » ; crises ; recours à l'autorité « providentielle »	**Processus pragmatique :** Empirisme ; recours aux experts
	Elevé	**Processus négocié :** Débats idéologiques ; recours à l'expérience et à la tradition ; controverse officielle et compromis informel	**Processus programmé :** Routines ; technicisation ; bureaucratisation ; décentralisation programmée ; planification

Source : d'après Meny Y et Thoenig J.-C.

Par ailleurs, le concept de gouvernabilité renvoie à des situations de gestion des affaires publiques plus ou moins contrôlables. La Bolivie cumule la plupart des critères qui définissent une situation de « basse gouvernabilité » comparée à d'autres situations de « haute gouvernabilité » :

- Il existe de longue date une faiblesse structurelle des institutions en Bolivie à tous les niveaux, institutions dont le rôle est pourtant indispensable pour porter les projets de gouvernance dans toutes ses phases (définition, mise en œuvre, relais).
- Ses principaux acteurs ont du mal à bien définir les problèmes à traiter. Il y a parfois une certaine méconnaissance des réalités les plus simples (exemple : recours exclusif à l'inventaire des ressources naturelles pour réaliser un plan de développement).
- Les principaux acteurs sont la plupart du temps opposés sur la démarche comme sur les résultats attendus. La principale lacune est le manque d'espace où instaurer les dialogues. Le résultat est qu'à chaque rencontre, les relations en restent sur le mode de la confrontation.
- Les principaux acteurs possèdent tous, à des degrés divers, des capacités de blocage. Ainsi, le « bloqueo » semble être en passe de devenir la spécialité, la marque de fabrique locale qui fait fuir, de guerre lasse, les entreprises du pays.
- Les principaux acteurs ont des difficultés à définir un projet de gouvernance assez mobilisateur.

Décentralisation : la dimension territoriale de la gouvernabilité

La décentralisation intervient en Amérique latine en concomitance avec un certain effondrement de l'Etat (ou peut-être est-ce à cause de lui ?). Certains s'en réjouissent pour des raisons diverses. Les comités civiques les plus contestataires (Santa Cruz, Tarija) y voient une opportunité pour asseoir leur autonomie de décision, tandis que les organisations paysannes pensent pouvoir conquérir plus rapidement leur espace politique social et économique.
Avec la décentralisation la dimension spatiale revient au cœur des problèmes qui accompagnent la gouvernance et la gouvernabilité. En effet, la décentralisation c'est la redistribution du pouvoir en fonction d'un principe de *solidarité territoriale.* Se posent alors les questions de viabilité, en premier lieu (existe-t-il des gens qui ont des capacités de gérer localement les prérogatives liées à la

gouvernance locale ?) et de coordination (comment articuler les projets avec les voisins et avec les niveaux de gouvernance supérieurs ?)
En Bolivie, la lutte entre pouvoir central et pouvoirs régionaux, les comités civiques est une longue tradition. Le premier accusant les deuxièmes d'introduire des forces centrifuges capables de faire exploser la nation bolivienne. Les deuxièmes accusant le premier d'incurie et de corruption. Les comités civiques les plus virulents ont changé au cours du temps en fonction des cycles d'économies extractives qui se sont succédé et ont fait subir au pays une véritable rotation des centres économiques.

La faiblesse chronique de l'Etat Bolivien dont les représentants n'ont jamais réellement voulu ou pu travailler à la promotion de la notion d'intérêt général mais ont été perçus comme représentant les intérêts d'une classe ne s'est jamais démentie. En témoigne, entre autre, les pertes de près de la moitié de son territoire virtuel depuis l'indépendance.

Perspectives

Après une bonne décennie de processus de décentralisation dont le point culminant fut l'implémentation de la *loi de décentralisation et de participation populaire,* il semblerait que tout reste à faire en Bolivie en matière d'organisation et de fonctionnement de la chose publique. Paradoxalement, pour un pays qui s'est doté d'un gouvernement qui prétend combattre le libéralisme, les concepts de gouvernance/gouvernabilité, nonobstant leur origine controversée, sont arrivés à une certaine maturité à travers les pratiques. Ils aident à structurer les chantiers que le pays devra affronter pour sortir de l'ornière du *processus chaotique de gouvernance.*

- En premier lieu et par ordre de priorité temporelle, il s'agit de restaurer les capacités d'actions de l'Etat pour qu'il joue pleinement ses rôles de garant, d'organisateur et de mobilisateur des ressources. Cela passe par la reconnaissance de son autorité à travers une relégitimation de son action sur des bases de la transparence et du contrôle citoyen, mieux à même de faire revenir la confiance et l'acceptation des politiques.
- A partir de cette confiance retrouvée du citoyen en un Etat qui le sécurise, celui-ci peut songer à mettre en place les mécanismes qui vont coordonner l'action des institutions centrales, sectorielles et territoriales et au-delà les organisations territoriales spécifiques de la Bolivie. Ces mécanismes consisteront essentiellement en lieux et moments de concertation et de confrontation en vue d'aboutir à un consensus.
- Le problème de la responsabilité doit être abordé. Il est évident que l'Etat a un rôle à jouer en ce domaine mas c'est plus dans l'exemple qui doit agir que dans une quelconque normalisation des comportements. La culture de la responsabilité est un élément indispensable pour sortir du processus de « gouvernance chaotique ».
- La dernière question, liée à la responsabilité, a trait à la démocratie et aux limites des délégations de pouvoir. Confier la gestion d'un bien commun à une entité non élue peu posé des problèmes de dérive anti-démocratique. Mais là, il s'agit d'éviter tout dogmatisme vis-à-vis de la question et s'en référer à chaque fois, avec la vigilance qui s'impose, aux situations locales particulières à la Bolivie.

La Bolivie sera-t-elle capable de relever le défi de la gouvernance au service du développement dans un pays aux énergies libérées ? Va-t-elle réussir à atteindre un degré de gouvernabilité telle que les processus de régulation sembleront des formalités ? Ou va-t-elle prouver une fois de plus que gouvernance et gouvernabilité ne sont que des notions naïves qui masquent mal les conflits irréductibles des composantes sociales et géographiques du pays pour conquérir du pouvoir économique et/ou le pouvoir politique.

Bibliographie :

Beck U., 2001, *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Aubier, Paris.

Godard O., 1993, *Stratégies industrielles et convention d'environnement. De l'univers stabilisé aux univers controversés*, INSEE méthode, Paris

Foucault M., 1989, *De la Gouvernementalité ; cours donné au collège de France en 1978 et 1979*, Edition du Seuil Paris

Meny Y., Thoenig J.-C., 1989, *Politiques Publiques*, PUF, Paris,

Theys J., 2003, La Gouvernance, entre innovation et impuissance, Revue *Développement Durable et Territoires*

Van Vliet G., Matus C., 1982, *Planificación en sistemas de baja gobernabilidad*, IDRI, Bogota,

Veltz, P., 2004, Des lieux et des liens. Politiques du territoire à l'heure de la mondialisation, L'aube poche essai, La Tour d'Aigues

El papel del sistema de órganos del poder popular en la gobernabilidad y la gobernanza en Cuba

Alberto C. Averhoff Casamayor
Universidad Central "Marta Abreu" de Las Villas, Cuba
Facultad de Ciencias Empresariales, Dpto. de Economía,
Grupo de Estudios de Desarrollo Rural y Cooperativismo (GEDERCO)

INTRODUCCIÓN:

Los términos *gobernabilidad* y gobernanza de reciente acuñación revisten una gran actualidad en el contexto mundial actual y, por ende, en el cubano. El primero de estos términos en su acepción más común y sintética es posible definirlo como "cualidad de gobernable"[38], mientras que la gobernanza trata sobre la calidad de la eficiencia en el desempeño de las instituciones. En síntesis, la gobernabilidad y la gobernanza se refieren a "situaciones vinculadas con la gestión política y administrativa de la sociedad y con las modalidades de ejercicio del poder".

Esta capacidad de gobernar en Cuba materializada a través de la gestión política y administrativa del gobierno, persigue como finalidad suprema preservar y dar continuidad a los logros del proyecto emancipador nacional que contiene los intereses más profundos del pueblo cubano. "Por ello, la gobernabilidad y la gobernanza en Cuba, como capacidad del gobierno para ejercer el poder de forma continuada asume en sí tareas defensivas y constructivas de un nuevo orden social cada vez más alejado de la lógica del capitalismo y más cerca del ideal del socialismo del siglo XXI". Esto es, la capacidad de gobierno que interesa va más allá del Gobierno como componente del Estado, se trata de una capacidad relativa a la acción del control, fiscalización y dirección, del sujeto sobre el cual recae la función social de dirección.

En el trabajo se realiza, básicamente, un análisis de la gobernabilidad y la gobernanza a lo largo de la vida del proceso revolucionario cubano, planteando los diferentes estadios por los cuales el mismo ha transitado, así como de la incidencia actual de los órganos del poder popular en el mismo, particularmente, mediante los Consejos Populares como órganos locales-territoriales de carácter representativo, investidos de la más alta autoridad para el ejercicio de sus funciones, es decir, como expresión genuina de la democracia socialista a nivel local – territorial. El documento se apoya, principalmente, en los resultados del informe de investigación del "Proyecto Crecer en Gobernabilidad", desarrollado por el Centro de Estudios Comunitarios (CEC) de la Universidad Central "Marta Abreu" de Las Villas (UCLV)[39], por los autores: Dr. Joaquín Alonso Freyre, Dra. Mirtha del Río Hernández, Dr. Iván Santos Víctores, MSc. Leticia Toledo Cabrera, MSc. Roberlando Gómez Ramírez, MSc. Dagoberto Figueras Matos, Lic. Luisa Fajardo Nápoles, Lic. Oscar Díaz Fuentes, Lic. Addiel Pérez Díaz y Lic. Maylen Villamañan Alba bajo el título: "Sistema conceptual para la formación en actividad gubernamental local en las dimensiones económica, política y jurídica"

[38] Biblioteca de Consulta Microsoft Encarta 2004.
[39] Expuestos en el libro Alonso Freyre, J.; Pérez Yera, A.; Rivero Pino, R.; Romero Fernández, E. y Riera Vázquez, C. M. (2004): *Autodesarrollo Comunitario; crítica a las mediaciones sociales recurrentes para la emancipación humana.* Editorial Feijoo. Santa Clara.

Los resultados finales del trabajo permiten, de forma generalizada, concluir que es menester, que los Órganos del Poder Popular, especialmente, a través de las Asambleas Locales ubiquen en primer lugar la labor de Control y Fiscalización de los Consejo Populares, elevando la exigencia como Órganos Supremos del Poder del Estado en el territorio en el que se desempeñan. De ahí la necesidad de potenciar el protagonismo de los propios delegados en su accionar como tal y como elementos componentes de los Consejos Populares.

DESARROLLO

Análisis conceptual sobre la gobernabilidad y la gobernanza

El término gobernabilidad recientemente comenzó a utilizarse para referirse a los problemas relativos al ejercicio del gobierno frente al crecimiento de las demandas sociales, bajo la influencia del pensamiento neoliberal, o sea, nace en condiciones de búsqueda de alternativas para el mantenimiento de la dominación del capital en los principales centros del imperialismo cuando en ellos se debía acometer importantes cambios en las formas de ejercitar tal dominación.

En América Latina la entrada al debate se produce a partir de los años 80 durante los llamados procesos de transición democrática, pero en condiciones muy diferentes a las existentes antes del período de las dictaduras militares[40]. En este decursar del tiempo al término gobernabilidad se le han ido atribuyendo disímiles significados, siendo imposible la obtención de un concepto único y comúnmente aceptado.

En un inicio los términos de gobernabilidad e ingobernabilidad fueron empleados para referirse, "al fenómeno de la estabilidad de la economía, a su funcionamiento fluido, según una secuencia que exige el procesamiento mediante las instituciones y los sujetos sociales"[41] Dentro de las ciencias sociales, en cambio, el término de gobernabilidad se empleó[42] para hacer referencia al control político institucional del cambio social transformador; mientras ingobernabilidad, a su vez, definía pérdida de control gubernamental de los mecanismos o de las fuerzas objeto del gobierno.

A pesar de la diversidad de enfoques sobre la gobernabilidad en todos los casos se hace referencia en el orden conceptual a *la capacidad de los gobiernos para ejercer el poder político de forma continuada.*

El tratamiento del tema de la gobernabilidad proviene de varias fuentes: 1- La llamada Comisión Trilateral[43]; 2- La comprensión de los procesos de transición a la democracia; 3- Su uso por organismos internacionales; y 4. La explicación de los procesos de construcción europea.

El origen del concepto puede situarse en el Informe "Gobernabilidad de las democracias". En él sus autores abordan la necesidad de superar el desajuste existente entre las demandas sociales en expansión y la crisis financiera y de eficiencia que caracterizó al mundo capitalista en los 70. Se entendió entonces que la investigación sobre gobernabilidad debía centrar la distancia entre las demandas sociales y la habilidad de las instituciones públicas para satisfacerlas; de ahí que estableciera una definición de gobernabilidad en sentido amplio como capacidad de las

[40] Ver: Jorge Castro (2002): "Crisis y gobernabilidad: perspectivas para las reformas de segunda generación" en *Contribuciones. No 4.*

[41] Memorias del Seminario de Partidos Políticos y Gestión Estratégica (1997): ILPES - Dolmen Ediciones. Santiago de Chile, pp. 8-9.

[42] Según la misma fuente: Memorias Ibidem.

[43] La Comisión Trilateral se fundó en 1973 como entidad privada integrada por personalidades vinculadas a la banca, los negocios y la vida empresarial en Norte América, Japón y Europa Occidental.

instituciones públicas de hacer frente a los desafíos que confronta, sean éstos retos u oportunidades.[44]

Un uso diferente se dio en los trabajos que abordaron la problemática de la transición democrática[45] donde se asume un doble papel de la gobernabilidad; por un lado cuando evita la autocracia y, por otro cuando logra la expansión de los derechos y oportunidades de las personas.

Una tercera corriente proviene de la utilización del término por las agencias internacionales (Banco Mundial y PNUD) que lo emplean como sinónimo de *gobernanza*. Estas agencias emplean el término gobernabilidad para referirse a: (1) el proceso y las reglas mediante los cuales los gobiernos son elegidos, mantenidos, responsabilizados y reemplazados; (2) la capacidad de los gobiernos para gestionar los recursos de manera eficiente y formular, implementar y reforzar políticas y regulaciones; y (3) el respeto de los ciudadanos y del estado a las instituciones que gobiernan las interacciones socio-económicas entre ellos.[46]

La cuarta corriente surge en los 90 durante el proceso de integración europea donde la gobernabilidad de toda la Unión trata de explicarse a partir del concepto de gobernanza cuando se asume como estructura de toma de decisiones a través de redes multinivel de actores gubernamentales y no gubernamentales. Estas circunstancias, aportan una nueva forma de comprender la gobernabilidad y la gobernanza cuando consideran: a) una nueva conceptualización de la legitimidad de las instituciones políticas fundamentada en la eficiencia de un gobierno sobre todo para el pueblo más que por o desde el pueblo y b) una nueva forma de entender las políticas públicas en clave multinivel y de red, donde la formulación y la implementación se producen en arenas y niveles políticos diferentes por actores con distintas capacidades y preferencias.

La Gobernabilidad y la Gobernanza, como se ha visto, no son conceptos excluyentes, sino complementarios. Siguiendo el razonamiento de K. Strom y W. Müller (1999)[47] al estudiar la gobernanza se centran los procesos de interacción entre actores estratégicos considerando a estos como aquellos que cuentan con recursos de poder[48] suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos.[49] Es decir, se centran las estructuras sociopolíticas que emergen y gestan tales procesos de interacción. El concepto de gobernanza se convierte entonces en una herramienta analítica y descriptiva para estudiar los patrones de interacción como agentes mediadores y mediatizados enfocando la acción de los actores involucrados.

Extendiendo esta lógica a la gobernabilidad es necesario entenderla como la capacidad de un sistema sociopolítico de gobernarse a sí mismo en el contexto en que se encuentra. Por tanto se

[44] M. J. Crozier; S. P. Hungtinton; y J. Watanuki (1975): The *Crises of Democracy. Report on the Governability of Democracies to he Trilateral Comision*. New York University Press.

[45] Ver, por ejemplo, G. O' Donnell (1979): Democracy and Bureaucratic Authoritarianism in Latin America. Berkeley: Insitute of International Studies. Y A. Przewrski (1988): "Democracy as a Contingent Outcome of Conflicts". En ELSTER, J y RUME, S. (Eds.) Constitutionalism and Democracy. Cambridge University Press. Cambridge.

[46] D. Kauffman; A. Kraay y P. Labatón-Zoido (2000): Aggregationg Governance Indicators. Policy Research Working Paper 2195. [En línea] En http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/agg_ind.pdf

[47] K. Strom y W. Müller (1999): Coalition Governance Institutions in Parliamentary Democracies. Ponencia presentada en el Workshop 13 'Designing Institutions' en los Grupos de Trabajo conjunto del ECPR. Marzo 26-31.

[48] Los recursos de poder pueden proceder del control de determinados cargos o funciones públicas (ejército, legislativo, presidencia, política económico-financiera, sistema judicial, gobiernos estadales o municipales claves...), o del control de factores de producción (capital, trabajo, materias primas, tecnología...), o del control de la información y las ideas (medios de comunicación social principalmente...), o de la posibilidad de producir movilizaciones sociales desestabilizadoras (grupos de activistas...), o de la pretendida autoridad moral (iglesias)

[49] Ver M. Coppedge (1996): "El concepto de gobernabilidad. Modelos positivos y negativos". En Ecuador: un problema de gobernabilidad, CORDES-PNUD, Quito.

deriva de la correlación entre necesidades y capacidades del propio sistema y se convierte en una cuestión de refuerzo que implica un ciclo de retroalimentación donde la gobernabilidad depende de la calidad de las reglas del juego y actúa sobre ellas reforzándolas.

Así, la gobernabilidad se refleja en el tipo de políticas públicas implementadas de modo que establece un vínculo no solo entre necesidades y capacidades, sino además entre necesidades y políticas. Pone entonces en evidencia el sesgo institucional de la política al mostrar como la institucionalidad afecta a las políticas y como estas establecen reglas o marcos institucionales para las decisiones colectivas.

El esquema es simple: la gobernabilidad es mediada por las capacidades conferidas por el marco institucional, pero esas mismas capacidades actúan hacia los niveles inferiores en forma de políticas que genera una nueva gobernanza bajo la que interactúan otros actores.

En resumen: desde la perspectiva institucional la gobernanza aborda la interacción entre actores desde los marcos institucionales en que se produce, mientras la gobernabilidad es la capacidad que dicha interacción aporta al sistema sociopolítico para su propio refuerzo.

La perspectiva institucional aporta una dimensión analítica al estudio de la gobernabilidad por cuanto se fundamenta en reglas que confieren un marco institucional a la interacción de actores (gobernanza) permitiendo captar la correlación entre necesidades y capacidades por un lado, y por otro, entre necesidades y demandas, y formulación e implementación de políticas públicas.

Sin embargo, los estudios analíticos llevan implícitos connotaciones normativas. En este caso, la dimensión normativa enfoca la gobernabilidad asociada con mayores niveles de democracia y bienestar estimando que: a) las fórmulas democráticas son las que mejor canalizan las necesidades y demandas ciudadanas y b) el bienestar, entendido como desarrollo humano, es el mejor modo de juzgar la bondad de las políticas públicas.

La influencia de las fórmulas democráticas en la gobernabilidad es algo incuestionable a pesar de que puede existir gobernabilidad sin democracia en tanto un gobierno autoritario posee capacidad de formulación e implementación, sin embargo, no podrá pasar a altos niveles de gobernabilidad mediante el empleo exclusivo de la fuerza.

La complejidad de la gobernabilidad bajo un régimen democrático ha sido tratada por diversos autores que enfocan el asunto no sólo en el plano de las acciones gubernamentales, sino que además incluyen una valoración sobre el estado de las instituciones sociales y el vínculo entre el Estado y la sociedad civil. Para estos, una democracia es gobernable cuando los gobernantes toman y ejecutan decisiones que son aceptadas por la ciudadanía sin que esta pretenda cambiar el régimen político, aun cuando tales decisiones la afecten; en este sentido la gobernabilidad implica estabilidad política de las instituciones democráticas y de los gobiernos en el corto plazo. También se relaciona directamente con la capacidad de las instituciones políticas y sociales para, por un lado, agregar y articular intereses, y por otro, regular y resolver los conflictos entre ellos. Desde una perspectiva de largo plazo y en el contexto económico, político y social, la gobernabilidad se relaciona con la capacidad de los gobiernos para conducir los procesos y actores sociales hacia el desarrollo, la equidad y la consolidación de las instituciones democráticas, resolviendo los conflictos de intereses y valores que surjan en torno a esas metas.

Para Hewitt de Alcántara el significado de la gobernabilidad radica en la creación de consenso u obtención de consentimiento (...) para llevar a cabo un programa en un escenario donde están en

juego diversos intereses, implica la creación de estructuras de autoridad en distintos niveles de la sociedad dentro y fuera del Estado, por encima y por debajo del Estado[50]. a su vez, Pedro M. Martínez señala, que la gobernabilidad se da cuando existe calidad en el desempeño gubernamental, considerando las siguientes dimensiones: 1) la capacidad de adoptar oportunamente las decisiones y desafíos que exigen una respuesta gubernamental; 2) la efectividad de esas decisiones; 3) su aceptación social; 4) la eficacia de esas decisiones; 5) la coherencia de esas decisiones. De esta manera la gobernabilidad sería la capacidad de las instituciones gubernamentales y movimientos de avanzar hacia objetivos definidos y movilizar con coherencia, eficiencia y oportunidad las energías de los integrantes hacia metas preestablecidas.[51] En otra orientación, M. Alcántara señala la existencia de tres escenarios para fortalecer la gobernabilidad: 1- organizaciones de gobierno encargadas de vincular la economía y el sector público, 2- organizaciones de gobierno encargadas de vincular economía y política; y 3- la interacción entre la amplia gama de actores pertenecientes a la sociedad civil.[52]

Puede apreciarse que el fenómeno de la gobernabilidad puede ser abordado desde varias aristas, a saber: a) el grado de eficiencia y eficacia de las instituciones gubernamentales para dar respuesta a las demandas sociales; b) los niveles de legitimidad y consenso alrededor del sistema político y del régimen de dominación en general y; c) los niveles de participación política de los ciudadanos en el ejercicio del poder, especialmente en los procesos decisorios. En tal sentido Daniel Filmus afirma que la *eficiencia*, la *legitimación* y la *participación* son los tres pivotes sobre los que se asienta hoy la gobernabilidad de los sistemas políticos.[53]

Es importante reconocer en la literatura producida sobre "gobernabilidad democrática" una legítima preocupación por el sostenimiento de modelos gubernamentales que propendan a la instauración de regímenes autoritarios y, en los que se reflejan condiciones sociales en las que el contenido de la política está determinado esencialmente por los intereses de una élite de poder, por lo que su realización práctica entra en contradicción con los intereses de vastos sectores populares que con frecuencia adquieren una alta relevancia política.
En América Latina el tema de la gobernabilidad ha ido adquiriendo una estructura temática que incluye, según Hernán Yanes[54], las siguientes dimensiones: 1- La reforma del estado que incluye la implementación de su descentralización. 2- La crisis de representatividad centrada en la crisis de legitimidad, reconocimiento y capacidad movilizativa del sistema de partidos y 3- La autonomización, institucionalización y fortalecimiento de los nuevos actores sociales colectivos de la sociedad civil.

Estos temas son abordados según dos tendencias, una de naturaleza normativista y la otra de naturaleza estructural. En la primera la gobernabilidad se enfoca en términos de relaciones, ante todo institucionales, entre el gobierno y la sociedad civil, asumiendo las crisis como un problema de incapacidad de los gobernantes. En la segunda, se acepta la relación entre el gobierno y la sociedad civil, pero se hace un reconocimiento de la agenda social. A pesar de ello, no rompe con la matriz normativista pues subordina los asuntos sociales a los de tipo institucional, es decir, asume que la gobernabilidad pasa primero por la existencia de un modelo de democracia y luego se resolverían los asuntos sociales, que para muchos serían abordados con políticas asistenciales.

[50] Ver: Hewitt de Alcántara, Op. cit.
[51] Pedro M. Martínez (s/a): "*El municipio, descentralización y democracia*". www.governance.com
[52] Ver: M. Alcántara (1994): "De la gobernabilidad en América Latina hoy". *Revista de Ciencias Sociales #8*, junio, Salamanca, España.
[53] Daniel Filmus (s/a) en Introducción a la *Revista Iberoamericana de Educación*. No. 12. Educación y gobernabilidad democrática. www.campus-dei.org/oeivirt/rie/12a01.htm
[54] Hernán Yanes (1997), Op. Cit. pp. 7-14. Los elementos de contenido sobre la estructura temática, las tendencias y los peligros expuestos en este epígrafe han sido tomados de esta obra.

El tema de la gobernabilidad se convierte entonces en instrumento para el sostenimiento de un sistema de dominación, en un modo de refuncionalización de los conflictos y no de su resolución. Ello implica la necesidad de desarrollar construcciones conceptuales sobre la gobernabilidad desde la percepción de los sujetos populares y hacerlo para todos los niveles de gestión gubernamental, con énfasis en el nivel local orientado a propiciar una mayor participación de la gente en asuntos que son vitales a su cotidianidad: conciliación de intereses, desarrollo sustentable, medio ambiente, ingresos, recursos, administración.

Para ello resulta imprescindible el logro de una participación que enfrente los intentos de descentralizar a nivel local la ineficiencia de instancias superiores de gobierno, que no constituya una "modernización" que transfiera a la localidad estructuras burocratizadas que nunca han estado al servicio de la población y encargue a la misma enfrentar la solución de los problemas que crea el mercado, junto al abandono por los gobiernos de funciones públicas vitales mediante la privatización de la agenda social.

La gobernabilidad y la gobernanza en Cuba.

En Cuba, las cuestiones relativas a la gobernabilidad y la gobernanza, y en general a procesos participativos, han sido abordadas por varios autores, sobresaliendo entre ellos, Jesús García Brigos[55], Miguel Limia David[56] y Mirtha Del Río Hernández[57].

Una de las elaboraciones conceptuales de mayor alcance ha sido ofrecida por Jesús García Brigos. Para él es necesario abordar el estudio de la gobernabilidad desde la perspectiva del análisis de las contradicciones dialécticas de la sociedad. Al respecto afirma: "en el concepto de gobernabilidad se plasma en general la acción de control y dirección de los sistemas por un cierto agente, a través de la diferenciación más o menos sustancial entre el sistema "gobernable", y el elemento actor de la acción. Cuando se ve la gobernabilidad en términos de contradicciones dialécticas para el caso de los sistemas sociales, el contenido se devela asociado al proceso de resolución del sistema de tales contradicciones para el organismo social en cuestión, tanto las internas como las externas; al desenvolvimiento ordenado de dicho proceso en el sentido del aumento de la estabilidad del sistema dado, vinculada esta al paso a estadios superiores, más aptos para el autodesarrollo".[58]

Otro autor que aporta un análisis de un profundo valor conceptual para los estudios de gobernabilidad es Miguel Limia, en particular cuando aborda la problemática de los procesos socio-políticos. La lectura de sus textos en términos de gobernabilidad deja una importante orientación teórica y metodológica imprescindible para la actividad investigativa y para la intervención social. Tal es el caso, de las reflexiones que aporta en torno a la dinámica de la sociedad civil cubana mostrando, a través del análisis de los modos de participación, la necesaria correlación que debe existir entre tareas constructivas y defensivas de la nueva sociedad.

Mirtha del Río, en esta misma dirección, analiza como en las condiciones actuales, el mantenimiento de la gobernabilidad en Cuba se asocia a la propia capacidad del régimen político, social y económico para reproducirse en sus aspectos más positivos; al perfeccionamiento de la

[55] Jesús García Brigos (1996): *Gobernabilidad y democracia: los órganos del poder popular en Cuba* .Informe de Investigación Instituto de Filosofía. La Habana. También (1992): "Gobernar en el socialismo. Notas para un debate necesario". En: *Ciencia política: indagaciones desde Cuba*. La Habana.
[56] Miguel Limia David (1997): Op. Cit.
[57] Mirtha del Río Hernández (2002): *La participación popular en el proceso de toma de decisiones públicas en el ámbito local comunitario en Cuba. Su Régimen jurídico*. Tesis Doctoral. UCLV-UH. Santa Clara.
[58] Jesús García Brigos (1996): Op. Cit, pp 14-28.

democracia socialista mediante la ampliación y el perfeccionamiento de la participación popular en la gestión estatal, unido a la capacidad del proyecto socialista para sobrevivir y desarrollarse en medio de un mundo globalizado y unipolar"[59].

En este sentido, según la autora, adquiere suma importancia para garantizar la gobernabilidad y la continuidad de la revolución no sólo en el corto plazo, sino también y sobre todo a largo plazo, un perfeccionamiento del sistema político cubano que permita:
el mantenimiento del consenso alrededor del proyecto social, así como de la estabilidad política en el corto y largo plazo; el incremento de la capacidad del gobierno, a todas las instancias, para dar respuesta eficaz a las demandas y necesidades de la ciudadanía, lo cual está estrechamente relacionado con la capacidad del Estado para resolver los problemas económicos que enfrenta; el perfeccionamiento de las instituciones y organizaciones del sistema político de forma tal que sean capaces de convertir en voluntad política los intereses y necesidades de los sectores por ellas representados; el perfeccionamiento e incremento de la participación política de los ciudadanos en los procesos decisorios en todas las instancias de poder y especialmente en las instancias locales y el fortalecimiento de todas las estructuras locales del poder popular como requisito para lograr la eficacia gubernamental a ese nivel, impulsar el autodesarrollo comunitario y ampliar la participación de la población en el diagnóstico, planificación, solución a los problemas de índole material y espiritual que se encuentran en su cotidianidad, a partir de que se dé paso a una mentalidad creadora, innovadora.

Para Cuba preservar y dar continuidad a la Revolución significa defender y realizar un proyecto de emancipación nacional y social que contiene los intereses más profundos de su pueblo. Por ello la *gobernabilidad* como *capacidad del gobierno para ejercer el poder de forma continuada* contiene en sí tareas defensivas y constructivas de un nuevo orden social cada vez más alejado de la lógica de estructuración y funcionamiento del capitalismo y más cerca del ideal socialista.

En ambos casos la capacidad de gobierno que interesa va más allá del Gobierno como componente del Estado, se trata de una capacidad relativa a la "acción de control y dirección" que refiere García Brigos, del sujeto sobre el que recae la función social de dirección. Ello significa que en cada sociedad hay diversidad de gobernabilidades. En primer término la gobernabilidad social de la clase dominante sobre el resto de la sociedad expresada en la acción directiva de los sujetos de política; la gobernabilidad al interior de cada subsistema en que se concreta la dominación, tanto en el orden sectorial, como en los diversos niveles de dirección de la sociedad; y la gobernabilidad específica de la acción colectiva en instituciones como la escuela, la familia, etc. En todos los casos el análisis en términos de gobernabilidad centra la capacidad de ejercicio del poder de forma continuada para la acción de control y dirección de la acción conjunta de la colectividad correspondiente.

La problemática de la gobernabilidad en Cuba presenta un contenido radicalmente diferente al de otros países del continente por tratarse de una realidad donde la gestión de gobierno tiene como referente la emancipación nacional y social del pueblo y no la subordinación a las necesidades de la reproducción del dominio del capital, ni a los dictados del imperialismo y sus organismos internacionales de dominación, lo cual genera un sistema de contradicciones totalmente diferente al que se presenta en otros países.

Ello se ha agravado en el último decenio por las consecuencias del derrumbe del socialismo en Europa del Este y el paso a un mundo unipolar dominado por Estados Unidos, creando

[59] Mirtha del Río (2002): Op Cit, p 84.

condiciones exteriores aún más adversas para el despliegue del ideal emancipador de la Revolución.

La literatura más extendida sobre gobernabilidad traza un vínculo entre necesidades y demandas de la población de una parte, y de otra las capacidades y políticas orientadas a satisfacerlas. El enfoque normativista estima que "una política es buena" cuando se orienta a satisfacer necesidades.

Para el sujeto de política en la sociedad cubana la cuestión no es tan simple pues la satisfacción de un alto número de necesidades pasa por el propio desarrollo del país en la dirección de construir una nueva sociedad, lo cual no depende de la voluntad de hacerlo ni de la existencia o no de recursos pues una parte de ellos deben ser destinados a la defensa del país. La legitimidad de cualquier decisión al respecto es incuestionable desde el punto de vista de la gobernabilidad aun cuando plantee a la actividad de gobierno un requerimiento superior en el tratamiento de necesidades y demandas de la población.

Es, sin embargo, dentro de la propia actividad política donde aparece el mayor reto a la gobernabilidad, el reto de *encontrar modos y formas de ejercicio del gobierno que sean coherentes con su contenido popular y con los ideales de la Revolución.*

"La Revolución lejos de restringir la democracia, ha generado formas de participación que con el tiempo se han ido perfeccionando y que exigirán siempre una continua renovación"; como es el caso del Sistema de Órganos del Poder Popular. "La esencia del sistema político cubano pone énfasis en la incorporación auténtica del conjunto de la sociedad a la toma de decisiones. Por otro lado, el debate de los asuntos de interés público, desde los de trascendencia nacional hasta los locales, contribuye a la unidad y es un punto de partida para la adopción y la aplicación de medidas prácticas."[60]
En Cuba, la dinámica defensiva y constructiva de la nueva sociedad introdujo desde el inicio mismo del proceso revolucionario altos niveles de centralización. Sin embargo, a mediados de los años setenta el paso de la estructura provisional del Estado revolucionario a la creación de una estructura definitiva y la instauración de una nueva división político-administrativa, se propuso entre otros objetivos, un acercamiento mayor del nivel nacional con la base. Con este propósito, se simplificó la estructura institucional mediante la eliminación de uno de los niveles intermedios –las regiones-, y se le otorgó mayor importancia socioeconómica a las instancias territoriales y facilidades para realizar la planificación, la administración de recursos, e incentivar la participación de las masas en la dirección y la gestión económica. Entre los objetivos que se previeron entonces, estaba el de alcanzar una adecuada correlación centralización-descentralización[61]. Sin embargo, durante el proceso de institucionalización desarrollado no se realizaron cambios sustanciales en la redistribución del poder a favor de los municipios ni tampoco fueron significativos los cambios en la gestión como expresión institucionalizada de la toma de decisiones a ese nivel.[62]

Después, vino la crisis que tuvo que enfrentar el país durante el Período Especial que se manifestó por la caída abrupta de los principales indicadores económicos y tuvo su impacto en la esfera política, social y espiritual. La inevitable salida de la crisis impuso la necesidad de que

[60] V Congreso del Partido Comunista de Cuba (1997): *"El Partido de la Unidad, la Democracia y los Derechos Humanos que defendemos"*. Editora Política. La Habana; p 7.
[61] El Sistema de Dirección y Planificación de la Economía aprobado en el I Congreso del Partido Comunista de Cuba así lo demandaba. Ver Partido Comunista de Cuba (1975) *Informe al I Congreso*, Cap V: "La División Político-Administrativa, p. 161.
[62] Los cambios fueron más tangibles en la gestión empresarial y en algunos sectores de la economía. Ver José Luis Martín Romero (2004) "La participación en la Economía. Algunas reflexiones para el debate" en *La participación diálogo y debate en el contexto cubano.* Centro de investigaciones y desarrollo de la cultura cubana "Juan Marinillo". La Habana.

conjuntamente con la redefinición de la estrategia de desarrollo económico y social del país, se redefinieran aspectos clave del ideal socialista y de los procedimientos para materializarlos en la práctica revolucionaria. Los cambios en la dinámica social y los procesos de desestructuración y ruptura de la vida cotidiana[63] generados en los primeros momentos de la crisis, acentuó la concentración en manos del Estado de los exiguos recursos disponibles y las posibilidades reales de darle solución inmediata y efectiva a cada una de las necesidades y demandas sentidas de la población, que impactaron en el quehacer del delegado y en su papel de mediador y canalizador de dichas necesidades y demandas[64]. Las potencialidades y aspiraciones surgidas al crear un nuevo eslabón del gobierno -los Consejos populares -, y el propósito de hacer realidad el autogobierno socialista, fueron quedando relegadas ante la exigencia de atender los urgentes problemas y los conflictos existentes en las circunscripciones de cada localidad.[65]
Al retomarlas posteriormente, aparece un conjunto de elementos relacionados con la gestión económica local y las posibilidades de que disponen los delegados para satisfacer necesidades y demandas de la población. Al respecto no es ocioso analizar como en Cuba el tránsito a un nuevo modelo de gestión estuvo signado por el paso de una planificación a partir de balances materiales a la planificación financiera, que en su lógica de construcción incluye el presupuesto de la economía nacional y se orienta a la conjugación del sistema de intereses de la sociedad y que es reflejado en la estrategia de desarrollo económico y social para el período.

En este sentido la presentación y propuesta a la Asamblea Municipal del plan económico y del presupuesto municipal está mediada por el estudio de factibilidad, a partir de los recursos disponibles y de los gastos que pueden ser asumidos por el presupuesto de la localidad, y que deberán ser armonizados con el plan económico provincial y nacional, y configurado a través de la participación de todos los sectores de la economía.

El paulatino proceso de descentralización en la administración y utilización de los recursos materiales, financieros y humanos por los municipios, y el otorgamiento de atribuciones para confeccionar de abajo-arriba el presupuesto y plan económico en cada municipio –previsto en el mecanismo de planificación-, patentiza la consecución práctica del principio del centralismo democrático en el país. Sin embargo, no siempre en la práctica existe correspondencia entre las demandas de la población con las que decide priorizar la Asamblea Municipal del Poder Popular.

Los procesos de la práctica económica muestran que la conjugación de los intereses sociales, colectivos e individuales y la armonización de los intereses sectoriales y territoriales es uno de los momentos más complejos en las relaciones que se dan entre el entramado institucional, que deben responder a normas, procedimientos, reglamentaciones sectoriales, y la emergencia de proporcionar soluciones efectivas a las demandas de la población. Tales mecanismos, en oportunidades provocan inquietudes en los delegados de las circunscripciones, que sienten no poder satisfacer las necesidades de sus electores por no poder disponer de los recursos para el período deseado.

---

[63] Ver Pedro L. Sotolongo (2001) "¿Cómo pensar el poder?" en Revista *Estilos de Pensar* (Julio-Dic) Centro de Estudios de la Juventud. La Habana, pp. 27-38; y también Consuelo Martín Fernández (s/a) "Los Trabajadores sociales como crítica de la vida cotidiana" en *Selección de Lecturas de Psicología* Curso de formación de trabajadores sociales. La Habana.

[64] Ver Luisa Fajardo Nápoles (2005) "Algunas reflexiones sobre el impacto de la reforma económica de los años 90 en las comunidades cubanas: un reto para el trabajo comunitario" en *Hacia lo comunitario; debate y reflexiones*. Editorial Feijoo, Santa Clara.

[65] Coincidiendo con lo planteado por el Dr. García Brigos comenzaron a manifestarse contradicciones entre las dos facetas de los consejos Populares, la faceta pragmático-cotidiana y la faceta estratégica fundamental como embrión del autogobierno social socialista. Ver Jesús García Brigos (1998) *Gobernabilidad y Democracia, los órganos del Poder Popular en Cuba*. Ed. C. Sociales, La Habana, pp. 78-79. En este libro se examinan las contradicciones que generan. Ver también Jesús García Brigos y Elena Martínez Canals (2001) "Comunidad y desarrollo; una experiencia cubana en el área urbana". Ponencia presentada *al I Taller Intersectorial de Trabajo Comunitario. Memorias*. Comisión Nacional Cubana de la UNESCO. La Habana.

La Asamblea Municipal del Poder Popular (AMPP) recepciona las inquietudes y demandas de la población de cada una de las circunscripciones que integran los Consejos Populares[66], siendo el Consejo de la Administración del Municipio (CAM) quien en su función, realiza estudios de factibilidad de las demandas, y de acuerdo a las posibilidades de solución, le da prioridades en la propuesta del presupuesto y plan económico del municipio. Antes de seguir su curso estas propuestas son examinadas en la Asamblea y tienen que ser aprobadas por los delegados.

Sistema normativo y práctica cotidiana de la actividad de los órganos del poder popular en el gobierno

El ordenamiento jurídico cubano contiene un gran número de Disposiciones normativas que regulan a los Órganos Locales del Poder Popular, entre ellos las Asambleas Municipales, los Consejos Populares y los Delegados de Circunscripción. A partir del año 1976 con la promulgación de la Constitución Socialista que consagró jurídicamente el proceso de institucionalización del sistema de órganos del poder popular, se procedió a la aprobación paulatina de dichas disposiciones normativas, entre ellas los Reglamentos de las Asambleas Provinciales y Municipales del Poder Popular (APPP y AMPP), la Ley de los Consejos Populares, entre otras.

La regulación jurídica de todo el sistema de órganos de poder en su organización, estructura, funciones, atribuciones, etc., constituye un paso importantísimo en la legitimación legal de dichos órganos, en tanto cuentan ya con el fundamento legal necesario para desarrollar adecuadamente la función de gobierno, función que en el nivel de base es desarrollada por el delegado.

La importancia de los delegados dentro del Sistema de Órganos Locales del Poder Popular es notoria. El delegado del poder popular es la institución del gobierno municipal más cercana a la base; constituye la célula básica, el elemento más democrático dentro del Sistema de Órganos del Poder Popular en Cuba, ya que es nominado y elegido directamente por los ciudadanos (electores), sin que revista carácter profesional la función pública que ejerce. La totalidad de los delegados municipales elegidos integran las AMPP que constituyen desde el punto de vista constitucional "el órgano superior local del poder del Estado, y, en consecuencia están investidas de la más alta autoridad para el ejercicio de las funciones estatales en su demarcación, y para ello, dentro del marco de su competencia, y ajustándose a la Ley, ejercen gobierno."

La Constitución de la República establece que "el mandato de los delegados a las Asambleas Locales es revocable en todo momento" y que estos "cumplen el mandato que les han conferido sus electores, en interés de toda la comunidad, para lo cual deberán coordinar sus funciones como tales, con sus responsabilidades y tareas habituales". De este articulado se deriva que el delegado municipal en nuestro sistema democrático se erige como portador de un mandato que acoge lo más positivo del "mandato imperativo" por el cual está obligado a actuar en nombre de la comunidad, a rendir cuenta de su gestión a quienes lo eligieron, pudiendo ser revocado por estos en cualquier momento de su mandato[67],

[66] Ver en próximo epígrafe

[67] En la doctrina política se tratan las diferencias esenciales entre los llamados "mandato imperativo" y "mandato representativo". Las características esenciales del primero son la capacidad de revocación con que cuenta el mandante para revocar al mandatario si no cumple con sus obligaciones, y la obligación de éste de rendirle cuenta de su gestión a quienes lo eligieron. Por su parte el mandato representativo (prevaleciente en la democracia liberal) se caracteriza porque el representante actúa en su nombre propio por lo que no puede ser revocado por quienes lo eligieron y la única sanción que pudiera imponérsele sería la no reelección. Por tanto, la duración de su mandato es regulada por la ley y no depende de la voluntad de sus electores. Hoy día la doctrina política (incluso occidental) reconoce la inoperancia de los fundamentos teóricos del mandato representativo, lo que se evidencia en el hecho de que las relaciones entre representante y

Asimismo la Constitución establece que los delegados están obligados especialmente a: dar a conocer a la Asamblea y a la Administración de la localidad las opiniones, necesidades y dificultades que les trasmiten sus electores; informar a sus electores sobre la política que sigue la Asamblea y las medidas adoptadas para la solución de necesidades planteadas por la población o las dificultades que se presentan para resolverlas; rendir cuenta periódicamente a sus electores de su gestión personal, e informar a la Asamblea o a la Comisión a la que pertenezcan, sobre el cumplimiento de las tareas que les hayan sido encomendadas, cuando estas lo reclamen. A estos deberes el Reglamento agrega: asistir a las sesiones de la Asamblea Municipal y a las reuniones de las Comisiones y Consejos Populares de que forman parte; cumplir los Acuerdos de la Asamblea Municipal en cuanto les concierne; cumplir con las informaciones solicitadas por la Asamblea Municipal o el Consejo Popular al que pertenece; integrar el Consejo Popular; gestionar las soluciones y respuestas referentes a los planteamientos formulados por los electores; atender a los electores en despachos programados periódicamente.

El Reglamento establece las pautas que rigen las relaciones de los delegados con sus electores. En este sentido preceptúa que: el delegado está obligado a mantener un vínculo real, permanente y sistemático con sus electores, atendiendo y viabilizando los asuntos planteados por estos. Tiene la obligación de trabajar constantemente para conocer los problemas que afectan a sus electores y las causas que los generan; así como la de reclamar, cuando sea necesario, de quien corresponda la adopción de las medidas que se requieran para resolverlos, a fin de lograr una respuesta rápida y contribuir a elevar su autoridad ante los electores. A su vez establece que el delegado está obligado a reunirse con sus electores por lo menos dos veces al año, con el objeto de rendirles cuenta de su gestión personal. Estas reuniones constituyen además una vía para informar a los electores sobre la situación en que se encuentra la circunscripción, el Consejo Popular, el municipio, la provincia y el país, promoviendo el análisis colectivo en la búsqueda de soluciones con la participación popular.

Para lograr esos resultados el propio Reglamento establece que el delegado tiene el deber de: obtener los elementos de juicio e informaciones necesarios, con el apoyo que le brinden las Asambleas Municipal y Provincial, a fin de prepararse previamente para desarrollar las reuniones; establecer las coordinaciones pertinentes con las organizaciones de masas de la circunscripción para movilizar a los electores a las reuniones, previo señalamiento de la fecha, hora y lugar; asegurar con el apoyo de las Asambleas Municipal y Provincial, la presencia en las reuniones de los dirigentes de los Consejos de la Administración, de entidades administrativas, delegados a la Asamblea Provincial y diputados a la Asamblea Nacional, según se consideren necesarios; y esforzarse por convertir las reuniones en un diálogo abierto y útil entre sus electores y él, referido a los principales asuntos a tratar encaminado a proporcionar la participación real de la población en la solución de los problemas de la colectividad. También establece que entre una y otra reunión de rendición de cuenta, los delegados realizan despachos individuales con los electores de su circunscripción para lo cual se fija un día a la semana para recibir a aquellos electores que le soliciten entrevistas o le hayan escrito planteándole alguna cuestión que él debe atender.

La legislación también preceptúa los *derechos de los delegados* los cuales son indispensables para que éstos puedan cumplir sus obligaciones como representantes de sus electores. Entre estos derechos están:

representado están mediatizadas por un intermediario: el partido político. Los representados no escogen a sus representantes, sino que éste viene presentado y avalado por un partido político, y en realidad no es conocido por sus representados hasta el final del proceso electoral; por otra parte, aunque el candidato elegido sí cuenta con una serie de instrucciones en su actuación, éstas no han sido formuladas por los mandantes, sino por el partido político al cual pertenece el representante (a través del programa del partido), no pudiendo el elector modificarlo.

- participar con voz y voto en las sesiones de la Asamblea Municipal y en las reuniones de las comisiones y Consejos Populares de que forman parte;
- votar en toda elección que celebre la Asamblea Municipal y ser elegido a los cargos que corresponda elegir a dicha asamblea y al Consejo Popular;
- hacer proposiciones sobre todas las cuestiones en las que la Asamblea Municipal está facultada para adoptar acuerdos;
- dirigir preguntas al presidente, vicepresidente y secretario de la Asamblea, a los integrantes de las Comisiones de trabajo, a los miembros del Consejo de la Administración municipal y a los directores administrativos de las entidades radicadas en el territorio);
- proponer a la Asamblea Municipal el inicio del proceso de revocación del mandato de otro delegado a la Asamblea Municipal o Provincial o de un diputado a la Asamblea Nacional, de acuerdo a lo establecido en la ley;
- presentar a la Asamblea Municipal la propuesta de revocación de la elección o designación para cubrir los cargos del Estado que son de su competencia, de conformidad con lo establecido en la ley;
- solicitar la inclusión de puntos en el orden del día de las sesiones de la Asamblea Municipal, exponiendo la argumentación necesaria;
- conocer periódicamente informaciones sobre la gestión de la Asamblea Municipal, de su Consejo de la Administración y la proyección de trabajo del territorio que coadyuven a su preparación para el cumplimiento de sus funciones.

Cualquier análisis de las funciones del delegado debe tener en cuenta su inserción en la Asamblea Municipal como Órgano Superior Local del Poder del Estado, y en el Consejo Popular, como órgano más cercano a la comunidad.

El **Consejo popular** es definido en la Ley 91 como un Órgano del Poder Popular, Local, de carácter representativo, investido de la más alta autoridad para el ejercicio de sus funciones. Se integra por los delegados elegidos en las circunscripciones que comprende, los cuales tienen que ser mayoría, pudiendo pertenecer además, representantes designados por las organizaciones de masas, las instituciones y entidades más importantes de la demarcación. De los representantes en este órgano la mayoría deben ser delegados, como representantes directos del pueblo, elegidos por este, y el hecho de que se agrupen en este órgano permite una mayor cooperación y cohesión entre ellos para cumplir sus funciones; y por otra parte, la incorporación al Consejo Popular de representantes de las organizaciones sociales y de masas fortalece el carácter y la esencia popular de este órgano, y condiciona una mayor vinculación entre la sociedad civil y el mecanismo estatal. Además, el hecho de que estos representantes deben residir preferentemente en el área donde actúa el Consejo, favorece su identificación real con los problemas y demandas de la comunidad.

Como órganos más cercanos a la base, los Consejos Populares están en estrecho vínculo con la localidad, lo que les permite tener un acceso directo a los problemas, necesidades y demandas de la población, captando además sus opiniones y sugerencias. Por ello su intervención en la identificación de los problemas y en la búsqueda de alternativas de solución es fundamental.

Entre *las funciones y atribuciones* que le atribuye la Ley 91 a este órgano están:

- -contribuir a fortalecer la cohesión entre los delegados que lo integran, respaldar su trabajo y brindarles apoyo;
- -trabajar activamente para que se satisfagan las necesidades asistenciales, económicas, educacionales, culturales y sociales de la población y en la búsqueda de solución a los problemas planteados;

- -exigir eficiencia en el desarrollo de las actividades de producción y de servicios a las entidades enclavadas en su área de acción y apoyar, en lo posible, su realización;
- -coordinar, cuando resulte necesario, las acciones de estas entidades y promover la cooperación entre ellas;
- -controlar y fiscalizar las actividades de las entidades existentes en la demarcación independientemente de su nivel de subordinación;
- -promover la participación de la población en la solución de las tareas.

Dentro del Consejo Popular su *presidente* tiene entre sus funciones:

- -ejercer directamente el control y la fiscalización de las entidades radicadas en su demarcación con independencia del nivel de subordinación;
- -solicitar a las autoridades u organismos competentes, por conducto del presidente de la Asamblea Municipal, la realización de inspecciones o auditorias a las unidades o centros radicados en su demarcación, cuando advierta situaciones que así lo aconsejen;
- -conocer, dar su opinión y promover ante la instancia competente la designación o sustitución de administradores de unidades económicas, de servicios y sociales enclavadas en su territorio;
- -organizar la celebración, cuando sea necesario, de reuniones o despachos con funcionarios de las entidades de la demarcación para conocer, chequear y coordinar actividades;
- -solicitar al presidente de la Asamblea Municipal convocar a dirigentes y funcionarios para analizar el desarrollo de sus actividades en la demarcación, tratar la atención a los asuntos que no han tenido solución e informarse de algún tema específico;
- -informar al presidente de la Asamblea Municipal sobre sus actividades y dificultades que se le presentan y cuando es posible, proponer la solución o recabar su apoyo para resolverlos.

La atribución del Consejo y de su presidente referida al control y la fiscalización es fundamental dentro de su actividad, para lo cual la ley 91 establece que estas tienen un carácter popular y se realizan *sobre todas las entidades enclavadas en su territorio con independencia de su nivel de subordinación,* utilizando métodos como la realización de visitas a los lugares que se determine, de investigaciones para profundizar en asuntos concretos, y de encuestas para conocer los criterios sobre las cuestiones que interesan.

Según la Ley el Consejo Popular se reúne como regla una vez al mes, reuniones que tienen un carácter público, excepto cuando por razones debidamente justificadas el propio Consejo decida lo contrario. Deben contar con la asistencia de la mayoría de sus integrantes, con la presencia mayoritaria de los delegados. El presidente puede invitar a las personas que considere necesarias para el análisis de los asuntos y puede convocar a administradores y funcionarios de las unidades radicadas en su área de acción.

La ley 91 establece que la participación popular constituye la vía fundamental para que el Consejo Popular realice su labor, desde la identificación de los problemas y necesidades y sus posibles soluciones, hasta la adopción de las decisiones, así como en la planificación, desarrollo y evaluación de las principales acciones que se ejecutan en la demarcación.

En cuanto a la atención a la población el Consejo Popular analiza en sus reuniones los problemas que aquejan a la comunidad y promueve las posibles soluciones con la participación activa de delegados, instituciones, organizaciones de masas y entidades del lugar. Asimismo evalúa la atención que reciben los planteamientos de los electores en las reuniones de rendición de cuenta y

en los despachos. Conoce y atiende prioritariamente lo relacionado con la distribución de abastecimientos y la prestación de servicios sensibles a la población.

Es importante señalar que el Consejo Popular en el cumplimiento de sus funciones establece estrechas relaciones con el Consejo de la Administración Municipal como "Órgano de Dirección Superior Local dentro de la Administración Municipal, cuya función primordial es dirigir las entidades económicas, de producción y de servicios de subordinación municipal, así como participar en el desarrollo económico y social del territorio".

Según lo regulado el Presidente del Consejo Popular mantiene relaciones de trabajo directas con la Administración Municipal, trasladando los planteamientos de la población sobre el funcionamiento de las unidades pertenecientes a las direcciones administrativas, unidades presupuestadas y empresas correspondientes, y estas crean las condiciones organizativas y dan las facilidades necesarias para que los presidentes de los Consejos Populares y los delegados puedan efectuar contactos con dirigentes o funcionarios para analizar los asuntos que les interesan y para conocer las informaciones que requieran para orientar a la población. Asimismo mantienen debidamente informados a los presidentes de los Consejos populares sobre las cuestiones relacionadas con los asuntos que afectan los intereses y necesidades de la población, y en caso que impliquen la adopción de decisiones se debe oír previamente el parecer de dichos presidentes.

También esta legislado que cuando el presidente del Consejo Popular haya realizado todos los tramites posibles en el municipio respecto a planteamientos que afecten los intereses de la comunidad, sin recibir respuesta o la que reciba no resulte convincente, puede dirigirse sucesivamente al presidente de la Asamblea Provincial, al presidente de la Asamblea Nacional y al presidente del Consejo de Estado para informarle de la situación existente, las gestiones realizadas y las consideraciones que tiene sobre el asunto en particular, a los efectos de que procedan.

Como se observa la institución del delegado de circunscripción cuenta con un sólido sustento legal desde el proceso de su nominación, elección y revocación, hasta sus derechos, deberes y funciones en el tejido de instituciones locales de poder. Es decir, sin duda alguna la legislación contiene normas jurídicas suficientes para el desarrollo de su actividad gubernamental dentro del contexto de la gobernabilidad y la gobernanza.

CONCLUSIONES:

Las principales conclusiones a las cuales se arriban en el trabajo son las siguientes:

1.-La esencia de la gobernabilidad es la capacidad de los gobiernos para ejercer el poder político de forma continuada, o sea, la gobernabilidad es la capacidad que aporta al sistema socio-político la interrelación entre actores para su propio autodesarrollo, mientras que la gobernanza aborda la interrelación entre actores desde los marcaos institucionales en que se produce. Por lo tanto, la gobernabilidad y la gobernanza no son conceptos excluyentes, sino complementarios.

2.- Los estudios relativos a la gobernabilidad y la gobernanza en Cuba centran su esencia en el análisis de: las contradicciones dialécticas de la sociedad, los modos de participación, la necesaria correlación que debe existir entre las tareas constructivas y las defensivas de la nueva sociedad y en la capacidad del régimen político, social y económico para reproducirse en sus aspectos más positivos tales como; el perfeccionamiento de la democracia socialista mediante la ampliación y el mejoramiento de la participación popular en la gestión estatal, unido a la capacidad del proyecto socialista para sobrevivir y desarrollarse en medio de un mundo globalizado y unipolar.

3.-Para garantizar la gobernabilidad y la continuidad de la revolución adquiere suma importancia un perfeccionamiento del sistema político cubano que permita:
El mantenimiento del consenso alrededor del proyecto social, así como de la estabilidad política en el corto y largo plazo.
El incremento de la capacidad del gobierno, a todas las instancias, para dar respuesta eficaz a las demandas y necesidades de la población
El perfeccionamiento de las instituciones y organizaciones del sistema político de forma tal que sean capaces de convertir en voluntad política los intereses y necesidades de los sectores por ellas representados
El perfeccionamiento de la participación política de los ciudadanos en los procesos decisorios en todas las instancias de poder y especialmente en las instancias locales.
El fortalecimiento de todas las estructuras locales del Poder Popular como requisito para lograr la eficacia gubernamental a ese nivel
Impulsar el autodesarrollo local-territorial
Ampliar la participación de la población en el diagnóstico, planificación, solución a los problemas de índole material y espiritual que se encuentren en su cotidianidad.

4.- La teoría de la gobernabilidad se hace efectiva en nuestras condiciones a través del funcionamiento de los Órganos Locales del Poder Popular y, muy especialmente, mediante el desempeño de los Delegados de Circunscripción y de los Consejos Populares, por lo que es menester sobre la base de su ininterrumpida potenciación perfeccionar ante todo, su labor de Control y Fiscalización.

BIBLIOFRAFÍA

1. Alarcón de Quesada, Ricardo (1993): Entrevista a la Revista *Contrapunto*. Editorial Capitán San Luis. Dirección Política del MININT. La Habana.
2. _____ (1997): "Discurso pronunciado en la presentación de los candidatos a delegados a la Asamblea Provincial y diputados a la Asamblea Nacional a los dirigentes del PCC del municipio Plaza de la Revolución en el Teatro Nacional el día 26 de diciembre de 1997". *Trabajadores*, 29 de diciembre. La Habana.
3. Alcántara, M. (1994): "De la gobernabilidad en América Latina hoy". *Revista de Ciencias Sociales #8*, junio, Salamanca, España.
4. Alfonso Hernández, José (1991): "Relaciones entre los Órganos Supremos y los Órganos Locales del Poder Popular." *Revista Cubana de Derecho*. Num. 2. La Habana.
5. Alonso Freyre, Joaquín y Del Río Hernández Mirtha "Lógica funcional del sistema político" en Colectivo de Autores *Teoría Sociopolítica. Selección de temas.* (Dos Tomos), Editorial "Félix Varela", La Habana, 2000, tomo I pp. 55-73
6. Alonso Freyre, J.; Pérez Yera, A.; Rivero Pino, R.; Romero Fernández, E. y Riera Vázquez, C. M. (2004): *Autodesarrollo Comunitario; crítica a las mediaciones sociales recurrentes para la emancipación humana.* Editorial Feijoo. Santa Clara.
7. Álvarez Placencia, Alina (2005): *El trabajo por la realización de la potencialidad del Consejo Popular #1 de Manicaragua para el autodesarrollo comunitario.* Tesis de Maestría. UCLV. Santa Clara.
8. Calderón Ortiz, Gilberto (1998): "La gobernabilidad en América Latina". En *Revista Gestión y estrategia.* No. 13, enero-junio. UAM-A http: www.hotmail.com.
9. Castillo Rodríguez, Rosa A (1999).: *Proceso de formación, desarrollo y funcionamiento de la Asamblea Municipal del Poder Popular de Santa Clara: análisis jurídico constitucional.* Trabajo de Diploma. UCLV. Santa Clara.
10. Castro Ruz, Fidel (1987): "Palabras en la clausura de la sesión diferida del Tercer Congreso del PCC". *Revista Cuba Socialista*, 1, enero-febrero. La Habana.
11. _____ (1990): *Informe Central I, II, III Congresos del PCC.* Editora Política. La Habana.
12. _____ (1995): "Palabras en el Encuentro por el V Aniversario de los Consejos Populares". *Granma*, 14 de Noviembre, La Habana.
13. _____ (1997): "Palabras en el acto de votación durante las elecciones parciales del 19 de octubre de 1997". *Granma*, 21 de octubre. La Habana.
14. Castro Ruz, Raúl (1974): "Discurso en la clausura del seminario a los delegados del Poder Popular celebrado en Matanzas el 22 de agosto de 1974" en *Órganos del Poder Popular. Documentos rectores para la experiencia de Matanzas.* Editorial Orbe. La Habana.

15. _____ (1992): "Profundización de la democracia socialista". *Trabajadores*, 4 de mayo. La Habana.
16. Castro, Jorge (2002): "Crisis y gobernabilidad: perspectivas para las reformas de segunda generación" en *Contribuciones. No 4.*
17. Cervantes, R.; Gil, F.; Zardoya, R (2002): "Gobernabilidad, Democracia y Transnacionalización del Poder Político" en *Teoría Sociopolítica. Selección de Temas.* Editorial Felix Várela. La Habana, T. II, p.4.
18. Comisión de Atención a Órganos Locales del Poder Popular de la Asamblea Nacional del Poder Popular (2000): *Agenda para una reflexión sobre las Asambleas Municipales*, 9 de julio.
19. _____ (1987): *Orientaciones generales acerca de los Acuerdos que adoptan los órganos locales del poder popular.*
20. M. J. Crozier; S. P. Hungtinton; y J. Watanuki (1975): The Crises of Democracy. Report on the Governability of Democracies to he Trilateral Comision. New York University Press.
21. Del Río Hernández, Mirtha (2002): *La participación popular en el proceso de toma de decisiones públicas en el ámbito local comunitario en Cuba. Su Régimen jurídico.* Tesis Doctoral. UCLV-UH. Santa Clara.
22. Dilla, Haroldo; González, Gerardo; Vicentelli, Ana T. (1993): *Participación y desarrollo en los municipios cubanos.* Editorial CEA. La Habana.
23. Escalona Reguera, Juan (1991): "Sobre el proceso de perfeccionamiento de los Órganos del Poder Popular." *Revista cubana de Derecho.* Num. 3. La Habana.
24. Fajardo Nápoles, Luisa (2005) "Algunas reflexiones sobre el impacto de la reforma económica de los años 90 en las comunidades cubanas: un reto para el trabajo comunitario" en *Hacia lo comunitario; debate y reflexiones.* Editorial Feijoo, Santa Clara.
25. Fernández Paz, Juan Antonio (1992): "El gobierno central y los gobiernos locales." *Revista Cubana de Derecho*, 7; julio-septiembre. La Habana.
26. Fernández Rubio, Ángel (1991): "Órganos locales del Poder Popular. El delegado y las comisiones de trabajo. Los consejos populares." *Revista cubana de Derecho*, Num. 1. La Habana.
27. Figueras Matos, Dagoberto; Alonso Freyre, Joaquín; Del Río Hernández, Mirtha (2001): *Gobernabilidad y gestión local.* Informe de investigación. GEDCOM-UCLV. Santa Clara.
28. García Brigos, Jesús (1992): "Gobernar en el socialismo. Notas para un debate necesario". En: *Ciencia política: indagaciones desde Cuba.* La Habana.
29. _____ (1998) *Gobernabilidad y Democracia, los órganos del Poder Popular en Cuba.* Ed. C. Sociales, La Habana.
30. González Palmira, Edith A (2000): *La democracia como valor político de la sociedad cubana actual.* Tesis doctoral. Universidad de Matanzas.
31. Hernández, Rafael y Dilla, Haroldo (1990): "Cultura política y participación popular en Cuba." *Cuadernos de Nuestra América.* Centro de estudios sobre América. Volumen VII. No. 15 julio-diciembre.
32. Hewitt de Alcántara, C (s/a): *Usos y abusos del concepto gobernabilidad.* www.unesco.org/issj/rics155/alcantaraspa.html #a 5.
33. Limia David, Miguel (1997): *Sociedad civil y participación en Cuba.* Informe de investigación. Instituto de Filosofía. La Habana.
34. _____ (2001) "Estilos de pensar y filosofía en Cuba" en Revista *Estilos de Pensar* (Julio-Dic.) Centro de Estudios de la Juventud. La Habana, pp 13-18.
35. Linares Fleites, Cecilia (2004) "Desarrollo cultural y participación en el contexto municipal cubano" Revista *Temas* # 36 Enero-Marzo. La Habana.
36. Machado Rodríguez, Darío (1997): "Algunos apuntes sobre gobernabilidad" en *Análisis de coyuntura # 1.* AUNA. La Habana.
37. Martínez, Pedro M. (s/a):*"El municipio, descentralización y democracia"*. www.governance.com
38. Mayoral, María Julia (1998): "Confusiones sobre los Consejos Populares". *Granma*, 10 de Julio. La Habana.
39. Memorias del Seminario de Partidos Políticos y Gestión Estratégica (1997). ILPES - Dolmen Ediciones. Santiago de Chile; pp.8-9.
40. Oriol Prats, Joan (2003): "El concepto y el análisis de la gobernabilidad" en *Instituciones y Desarrollo* #14-15. Barcelona.
41. Partido Comunista de Cuba (1975) *Informe al I Congreso*, Cap V: "La División Político-Administrativa.
42. Pérez Hernández, Lissette (2001): "La dimensión jurídica de la gestión municipal y la elevación de la efectividad social." *Ponencia a Evento LASA.* Washington, 6-8 de septiembre.
43. Piñuel Raigada, José Luis: *"Sistema de representaciones" Universidad Complutense de Madrid* http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionarioR.htm
44. Preciado, J. (s/a): *Gobernabilidad Democrática en contextos de transición política. Partidos políticos y gobiernos locales.* www.rim.unam.mx/CONGVIR/MAT/Mesa1/Japreco.htm #-edtref1.
45. Przewrski; A. (1988): "Democracy as a Coutingent Outcome of Conflicts". En ELSTER, J y RUME, S. (s/a), (Eds.) Constitutionalism and Democracy. Cambridge University Press. Cambridge.
46. Quirantes Fernández, Raziel (1999): *El delegado del Poder Popular. Normación jurídica de su actividad.* Trabajo de Diploma. UCLV. Santa Clara.
47. Raimundo Torrado, Fabio (1991): "Apuntes para una aproximación histórica al Poder Popular en Cuba." *Revista Cubana de Derecho*, 3, julio-septiembre. La Habana.

48. Rauber Isabel (2001): "Construcción del poder desde abajo: conceptos claves." *Cuadernos de Nuestra América.* Volumen XIII y XIV. No. 26 y 27. La Habana.
49. Regalado Álvarez, Roberto (2000): "La cláusula democrática". *Trabajadores,* 24 de julio. La Habana.
50. Salinas, Darío (1996): "Transición a la democracia en América Latina. Puntualizaciones en la trayectoria de una discusión". *Estudios Latinoamericanos No 5.*
51. Santos Víctores, Iván; Alonso Freyre, Joaquín y Del Río Hernández, Mirtha (1999): *Metodología para el estudio de la gobernabilidad en Consejos Populares.* Informe de Investigación. GEDCOM. UCLV. Santa Clara.
52. Sharpf, F. (2001): European Governance. Common Concerns vs. the Challenge of Diversity. Working Paper 01/6. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
53. Sotolongo, Pedro L. (2001) "¿Cómo pensar el poder?" en Revista *Estilos de Pensar* (Julio-Dic) Centro de Estudios de la Juventud. La Habana, pp. 27-38
54. [1]K. Strom y W. Müller (1999): Coalition Governance Institutions in Parliamentary Democracies. Ponencia presentada en el Workshop 13 'Designing Institutions' en los Grupos de Trabajo conjunto del ECPR. Marzo 26-31.
55. V Congreso del Partido Comunista de Cuba (1997): *"El Partido de la Unidad, la Democracia y los Derechos Humanos que defendemos"* Editora Política. La Habana, mayo, p 7.
56. Valdés Gil, Roberto (Secretario Asamblea Provincial del Poder Popular de Villa Clara) (2000): *Facultades de los Presidentes de las AMPP para adoptar decisiones.* Villa Clara, 22 de noviembre.
57. Villabella Armengol, Carlos (1998): *El municipio cubano actual. Su modelo estatal.* Tesis doctoral, Universidad de Camagüey.
58. Yanes, Hernán (1997): "Gobernabilidad" en *Análisis de coyuntura # 1.* AUNA. La Habana.

La gobernabilidad y la gobernanza en Colombia enmarcada en los procesos de descentralización y de globalización.

José Oswaldo Espinosa Cuervo.
Consultor Proyecto Profundización de la descentralización en Colombia.
PNUD- Departamento Nacional de Planeación

Resumen

Colombia es un país diverso y complejo, con realidades múltiples regionales y locales, con un montón de iniciativas en la forma de abordar el ejercicio de la democracia, la política, lo público y el mismo desarrollo económico, social y ambiental, en los diferentes niveles de Gobierno (municipal, departamental y local).

Con el ejercicio soberano del pueblo colombiano, representado en la Asamblea Nacional Constituyente, se incorpora en la reforma de la Constitución Política, los atributos de Colombia como un Estado social de Derecho, organizado en forma de una República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales (32 departamentos, 1098 municipios, autonomía indirecta a 741 resguardos), democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humanan, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Existe una institucionalidad y normatividad que desde el centro (nivel nacional) como Republica Unitaria, ejerce una fuerza centrípeta para mantener la unidad nacional y por otra parte, adopta mediante la descentralización política, administrativa y fiscal, otra fuerza centrífuga, basada en la autonomía de las entidades territoriales (municipios y departamentos por ahora y con la posibilidad de conformar regiones, provincias y entidades territoriales Indígenas, previstas en la Constitución Política actual).

En la interacción de las fuerzas del centro y las entidades territoriales se genera una dinámica, de tensión o distensión, en un marco institucional y normativo acordado por el Congreso y el Gobierno Nacional en concordancia con la Constitución. En el Congreso hay dos cámaras una de representación nacional y otra regional, de elección popular. El Gobierno Nacional que lo preside el Presidente elegido por voto popular por un periodo de cuatro años y puede ser reelegido. En las entidades territoriales, están los Alcaldes y Gobernadores de elección popular por cuatro años sin reelección. Y como Órganos de control político están las Asambleas departamentales y los Concejos municipales de elección popular.

El Estado Colombiano ha normado las relaciones entre el centro y las entidades territoriales, definiendo competencias y recursos. Asimismo, estableció una serie de mecanismo para complementar la democracia representativa con participativa. En este sentido la Constitución abrió una cantidad de espacios para que la comunidad organizada o no participe en los asuntos de interés como es la elección de los gobernantes, revocatoria del mandato, audiencias publicas, gobierno en línea, comités de trabajo para incidir en la gestión (principalmente en los procesos de planeación y evaluación), los consejos comunales es un dialogo de comunicación entre funcionarios

y ciudadanos, entre otros. Sin embargo, el desenvolviendo de la democracia no es perfecto, pues se presenta toda una serie de manifestaciones o disfunciones o anomias como: corrupción, información no disponible, o desinformación, participación restringida, expresión o intimidación por los grupos al margen de la ley, manipulación en la participación y toma de decisiones, entre otros.

Colombia con la descentralización aumentó la legitimidad del Estado y del gobierno nacional a transferir competencias en materia de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, entre otros y los respectivos recursos para atender las nuevas competencias que corresponde a un poco más del 50% de los ingresos de corrientes de la nación. Igualmente, el país avanzo en la expedición de normas y promoción de mecanismos para promover la democracia participativa y representativa, así como la gobernabilidad y la gobernanza mediante instrumentos de evaluación del desempeño de las entidades territoriales. Esta evaluación inicialmente se hace en el desempeño fiscal mediante la elaboración de un ranking que anualmente se esta elaborando desde el años 2000 hasta la fecha. Y que posteriormente se complementará con otras variables para tener una evaluación más integral.

Sin embargo, como cualquier proceso se requiere ajustar los mecanismos y la normatividad para avanzar en mayores niveles de gobernabilidad y gobernanza, y en este sentido la promoción de una cultura ciudadana y de los funcionarios del Estado en rendición de cuentas es una tareas que se empieza ha ejecutar. Aunque obviamente el insumo fundamental es la información como es el agua al pez. En otras palabras la rendición de cuentas contribuye a que el ejercicio del poder realice un mejor uso del dinero público, mejore los estándares de servicios, aumente la austeridad y la transparencia.

La descentralización y el desarrollo endógeno regional y local una alternativa viable para el desarrollo y el logro de mayores niveles de gobernabilidad y gobernanza en un país diverso, complejo y con un alto grado de conflicto como es Colombia. En este sentido, otro concepto asociado a descentralización y al desarrollo económico, social y ambiental es el de gobernabilidad, entendida como *"la capacidad de responder con eficacia a las necesidades sociales"*[68]. También, se puede entender como la capacidad política de una sociedad, resultado de una construcción social, que supone un conjunto de acciones asociadas a la formación de un sistema de relaciones políticas que implican poder, mándo y autoridad. Con un enfoque más centrado en temas de desarrollo, el PNUD resalta que para alcanzar un desarrollo humano sustentable, se requiere un pacto o un compromiso político, directamente asociado a una mayor participación popular descentralizada, que permita elevar la capacidad de gobierno, mediante el incremento del autogobierno de la propia sociedad.

Los niveles locales y regionales para atender el desafío de la globalización y aprovechar sus fortalezas y superar sus problemas internos requiere contar con una política que promueva el desarrollo endógeno que le facilite la interacción con unas nuevas geografía económica emergentes, y las regiones en formación requieren de conocimiento y herramientas específicas que les posibiliten maximizar su potencial de crecimiento, superar sus problemas internos y mejorar su inserción en el contexto externo. La concepción de nuevas políticas, estrategias e instrumentos de desarrollo territorial se requiere proyectar en función del posicionamiento en el contexto internacional, con un papel proactivo de las regiones, de la sociedad civil, en función de un reparto más equitativo de las ganancias, de la reinserción del crecimiento, y en función de la

[68] Garay, Luis Jorge. Talleres del milenio, Repensar a Colombia, Hacia un nuevo contrato social, coordinador, Pág.83, 2002.

generación de proyectos estratégicos que permitan la conducción regional y la creación de capital social.

La descentralización crea condiciones para proveer bienes y servicios, pero se requiere, por lo menos en el caso de Colombia, que se genere desarrollo endógeno desde lo local y regional para tener un país realmente gobernable.

Bibliografía.

- ALCA. Página web: www.ftaa-alca.org
- Castro, Jaime. *"La cuestión territorial"*. Editorial Oveja Negra, 2002,
- CEPAL. *"Escalafón de la competitividad de los departamentos en Colombia. Informe final"*. Bogotá D.C., diciembre de 2002.
- Constitución Política de Colombia.
- DNP. Página web: www.dnp.gov.co
- DNP – DDT. Documentos para el Desarrollo Territorial No. 46: Estado del arte de la construcción de visiones. Agosto de 2001.
  - ---- Documentos para el Desarrollo Territorial No. 55: Seminario Internacional de Planificación del Desarrollo regional y Local en Latinoamérica: Enfoques y Experiencias. Compilación de las ponencias presentadas. Noviembre de 2001.
  - ---- Documentos para el Desarrollo Territorial No. 52: Avances y resultados del proceso de descentralización política en Colombia. Enero de 2002.
  - ---- Documentos para el Desarrollo Territorial No. 58: Análisis de Ejercicios Prospectivos y Estrategias para la Construcción de Futuro en Colombia. Enero de 2003.
  - ---- Documentos para el Desarrollo Territorial No. 63: Resultados del cuestionario para la construcción de una visión nacional de desarrollo con enfoque territorial. Mayo de 2003.
- DNP, PNUD, ACCI, GTZ, FONADE. *"Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década. Tomo IV: Memorias seminario internacional de la descentralización en Colombia, 6 y 7 de mayo de 2002"*. Bogotá D.C., 2002, págs. 67-73.
- DNP, PNUD, ACCI, CAF. *"Construcción de un futuro para Colombia desde sus territorios. Bogotá D.C., mayo 14 y 15 de 2003. Memorias seminario nacional.* Bogotá D.C., 2003.
- Enciclonet. Información sobre la Unión Europea. Página web: http://www.enciclonet.com/ portada
- Espinosa Cuervo, José Oswaldo; Sánchez Romero, Oscar Ismael. *"¿Tiene sentido impulsar en Colombia una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial."* Publicado en: *"Herramientas para la participación en gestión ambiental"*. Friedrich Ebert Stiftung, FESCOL. Bogotá D.C., 2000.
- Espinosa Cuervo, José Oswaldo; Sánchez Romero, Oscar Ismael. *"La importancia del ordenamiento territorial en la integración, la competitividad y el desarrollo."* Publicado en: *"Espacio y territorios. Razón, pasión e imaginarios"*. Universidad Nacional de Colombia, Red Estudios de Espacio y Territorio. Bogotá D.C., 2001.
- Carrizosa Umaña, Julio "Desequilibrios territoriales y sostenibilidad local: Conceptos, metodologías y realidades, Universidad Nacional 2005.

Territorios y ciudadanos: Perspectivas surrealistas desde visiones impresionistas.

Etienne Durt
Profesor de ciencias sociales en la Escuela de Post-Grado
Universidad Nacional Agraria La Molina / UNALM.
Lima, Perú

El propósito del trabajo es comparar procesos de articulación territorial tanto al interior del continente como en zonas limítrofes, donde la frontera puede significar a veces un puente entre países "hermanos", a veces un muro entre regiones "hermanastras". Se trata siempre de contrastar la auto-representación de la gente para su proyección social y económica frente a la hetero-percepción del planificador por su formación técnica y social. Se trata de cinco casos de América andina. Los varios niveles de observación corresponden a:

- la ecología para bosquejar el entorno natural y analizar la contaminación y su impacto, dado que los proyectos urbano-industriales se inscriben recién en una agenda ambiental;
- la etnología para encontrar raíces históricas y proyectar perspectivas de sociedad, dado que las estructuras sociales todavía se resienten para integrar las diferencias basadas en etnia, género o generación;
- la economía para mencionar la producción y ubicar los mercados diferenciados, dadas las asimetrías entre consumo local y modelos globales;
- la política para definir relaciones entre administración y gobierno, dado que el último fija las leyes en el marco constitucional mientras la primera reglamenta su aplicación en el diario quehacer ciudadano.

Entre experiencias personales, siguiendo las huellas de José María Arguedas sobre los encuentros y desencuentros de "zorros de arriba o de abajo", según sus identidades y territorios de origen –costeños, serranos u amazónicos- he seleccionado casos ilustrativos oponiendo territorios nucleados por sus actividades y ciudades introvertidas o extrovertidas.

A. Chimbote / Perú (1971-72) y Majes / Arequipa (1978-79)

Río Santa **Río Majes**

El puerto de Chimbote, en la costa norte, representaba una tierra prometida para migrantes del interior por las actividades de la pesca y de la siderúrgica. Carece de una burguesía citadina y resulta una inmensa barriada, sin embargo significa un crisol por las mezclas permanentes entre sus pobladores. Majes significa una migración canalizada por colonización al lado de la blanca ciudad de Arequipa, corazón de una región industrial y comercial. Los colonos de Majes surgen en Arequipa entre comunidades campesinas con andenería del Colca en el valle alto, medianos productores con pastos para ganado vacuno de leche y carne en el valle medio, y agricultores de arroz intensivo en el valle bajo de Camaná, todos sedientos del agua para cultivos y crianzas. Prometía ser un polo de desarrollo regional para el sur del país con apertura energética hacia los hermanos y vecinos de Bolivia y Chile. Se planteaba absorción de mano de obra migrante mediante generación de empleo, riego tecnificado para ahorrar agua, producción limpia articulada a los mercados de la región y del mundo, generación de energía hidroeléctrica.

Referencias bibliográficas.

- CRYRZA / PNUD. 1971-72. Plan de desarrollo de Chimbote y su micro-región.
Chimbote - Lima. X tomos.
- Durt, Etienne. Observaciones sobre la realidad chimbotana. (apuntes personales).
- Arguedas, José María. 1971. El zorro de arriba y el zorro de abajo. Losada, Argentina.
- Monroe M., Javier y Fabricio Arenas B. 2003. ¿Somos iguales? Un aporte para el diálogo sobre la identidad cultural en las escuelas de la Sierra del Perú. 113p.
Educación intercultural en la Sierra del Perú. Guía didáctica del libro ¿Somos Iguales? 112p. Coordinadora de Ciencia y Tecnología en los Andes / IDEAS / IDMA, Lima.
- ORDESUR – INP / OEA. 1979. Plan de desarrollo de la colonizacion de Majes-Sihuas. Arequipa-Lima. 2 tomos.
- Obando Aguirre, Marcos. 1982. El proyecto Majes.
Universidad Nacional San Agustín. Arequipa. 110p.

B. Loja / Ecuador (acuerdos de paz 1998-hoy)
Ríos Zamora y Malacatos

Loja representa un rompecabezas de territorios y poblaciones nativas –chuar y saraguro- al lado de campesinos y citadinos –mestizos y criollos- con una burguesía regional en competencia directa con Cuenca. La región sur del Ecuador está abierta a la emigración de connacionales, "sudacas" exportados al norte, reemplazados por la inmigración de "cholos baratos", importados del vecino país del sur. Con la dolarización de la economía los movimientos fronterizos se han invertido, peruanos van a trabajar en Ecuador y ecuatorianos visitan el Perú como turistas, sigue un contrabando de pacotilla pero surge una mafia de narcotraficantes.

Referencias bibliográficas.

- Castillo V., José B. 2002. Descentralización del Estado y articulación del espacio nacional. El caso de la región sur del Ecuador. Tercera edición, Loja. 256p.
- Dutan E., Hugo, José Poma L. FUPOCPS: Contextos, potencialidades y estrategias de desarrollo. Loja. 1994.
- Hocquenghem, Anne Marie. 1998. Para vencer la muerte. Piura y Tumbes: raíces en el bosque seco y en la selva alta, horizontes en el Pacífico y en la Amazonía.
CNRS, IFEA, INCAH. Lima. 445p. 80 fotos, 150 mapas.
- Durt, Etienne. 2001. *"¿Ser o no ser una región fronteriza?"* Actualidad Económica del Perú. Año XXIV # 220. CEDAL, Lima. p.32-35.
- Hocquenghem, Anne Marie y Etienne Durt.
2002. *"Integración y desarrollo de la región fronteriza peruano-ecuatoriana: entre el discurso y la realidad, una visión local."* Bulletin de l'IFEA # 31/1:39-99. Lima
2003. Colaboración al video "Una macro-region binacional". CIADLR, Loja.
2005. Les aménagements du réseau routier et l'intégration de la région frontalière andine péruano-équatorienne. Travaux de l'UMR / IRD. Paris. (por publicar)
- CIADLR. 2004. Memorias del Seminario Taller "Hacia la elaboración de una imagen compartida de la Región Sur." UNL, IRD, Podocarpus, Abya Yala, Quito.
- Guerrero, Trotsky. 2004. Casa de la Cultura del Ecuador.

C. Potosí / Bolivia (1995-97) y Jujuy / Argentina (2000-02)
Río Pilcomayo Quebrada de Humahuaca

En su época de gloria, el Cerro Rico ha hecho de Potosí una de las ciudades más importantes de América para el mundo. Hoy queda poblada por mineros y campesinos pauperizados y presos entre la atracción interna y externa. El cambio al trópico como espacio de migración sufre la fractura del país entre "Kollas y Cambas". Mientras la atracción externa, al cruzar la

frontera hacia Argentina, no representa un similar desarraigo. Al contrario es el poblador de Jujuy que se siente extraño en Buenos Aires con los productos andinos de la Quebrada de Humahuaca... Donde existe un proyecto de escuela para todos, con los pies en el terruño, la cabeza en la pachamama y el corazón abierto para entregar a hijos e hijas el legado de abuelas y abuelos.

Referencias bibliográficas.

- Programa de Autodesarrollo Campesino – fase de Consolidación / Potosí - UE.
  - Atlas de los Ayllus de Chayanta. 61p.
  - Atlas de los ayllus del norte de Potosí. 144p.
  - Encuentros y aprendizajes. Capitalización de los programas de autodesarrollo campesino. Unión Europea / TRANSTEC, Bolivia. 216p.
- Durt, Etienne.
  - *"Inseguridad en los Andes"*. Foro de Gobernabilidad y Desarrollo Humano sobre La seguridad humana en Potosí. Suplemento del diario "Presencia". La Paz, I-1997.
  - A propósito de la cultura y de los cultivos andinos.
  X congreso de Cultivos Andinos. Jujuy 2001. (inédito).
- Proyecto "Elaboremos entre todos una escuela para todos." Escuela Normal "Dr. Eduardo Casanova" de Tilcara.
  - Albeck, María Ester y González, Ana María. 1999.
  Quebrada de Humahuaca: Más de 10000 años de historia. Salta. 144p.
  - Albeck, M.E., Claudia E. Cuestas, Roberto D. Dunin, A. M. González. 1999. Vivir en la Quebrada de Humahuaca. Salta. 144p.
  - González, A. M., Estela del Carmen Mamaní, Alba María Paz Soldán. 1999.
  Los caminos de la lengua en la Quebrada de Humahuaca. Salta. 132p.
- Burin, David y Ana Inés Heras, compiladores. 2001. Desarrollo local. Una respuesta a escala humana a la globalización. Ediciones CICCUS – La Crujía, Argentina. 303p.
- Velut, Sébastien. L'Argentine. Des provinces à la nation. 2002. PUF. Paris. 296p.

¿Cómo han quedado las poblaciones entre promesas y realidades? ¿Quién manda a quién? Intento ofrecer una suerte de contrapunto entre los sueños y las pesadillas con este recorrido panorámico dentro del mundo andino, tomando en cuenta las responsabilidades tanto de las autoridades - gubernamentales y/o administrativas – como de la ciudadanía dentro de procesos actuales de descentralización y desconcentración en América Latina.

Referencias generales.

- Cardarelli, Graciela y Mónica Rosenfeld. 1998. Las participaciones de la pobreza. Programas y proyectos sociales. Paidós, Argentina. 165p.
- Gustavo Torres C. ee. aa. 2004. Cruzando fronteras. Reflexiones sobre la relevancia de fronteras históricas, simbólicas y casi desaparecidas en América Latina.
Abya Yala, Quito.181p.
- Alternatives Sud. 2001, vol.VIII # 4. L'eau, patrimoine commun de l'humanité.
Centre Tricontinental – L'Harmattan, Paris. 307p.
- Dufumier, Marc. 2002. Un agronome dans son siècle. Actualité de René Dumont.
Karthala – INAPG, Paris.319p.
- Sexton, Danièle. 2002. Gestión social de los recursos naturales y territorios.
CAMAREN / CICDA – RURALTER, Quito.267p.
- Touraine, Alain. 2005. Un nouveau paradigme pour comprendre le monde d'aujourd'hui.
Fayard, Paris. 365p.
- Ziegler, Jean. 2002. Les nouveaux maîtres du monde et ceux qui leur résistent.
Fayard, Paris. 364p.

Gobernabilidad territorial y descentralización en Colombia: ¿Regir el territorio o gobernar los territorios?

A propósito de la política pública de descentralización en Colombia entre 1982 y 2002

Jean-François Jolly*

RESUMEN

El examen de la "cuestión del territorio" y de la "cuestión del gobierno" permite afirmar que la política pública de descentralización implementada en Colombia entre 1982 y 2002 responde a la doble necesidad de deber simultáneamente regir el Territorio colombiano y gobernar los territorios de Colombia, eso es asegurar la gobernabilidad territorial combinando gobierno del territorio y gobernancia de los territorios, primacía del Estado soberano y reconocimiento de una multiplicad de actores en la acción pública. El análisis de políticas públicas a cargo de alcaldes y de gobernadores revela la naturaleza profunda de los retos que implica la puesta en marcha del proceso de descentralización: les relaciones complejas entre poder y territorio. Más allá de las normas y de las sentencias, las actuaciones de los ejecutivos locales colombianos confirman que, a diferencia de la desconcentración, la descentralización no sólo redistribuye responsabilidades sino el poder

Palabras clave; políticas pública, gobernancia, descentralización, gobernabilidad, Colombia, poder, gobierno, territorio.

TERRITORIAL GOVERNABILITY AND DECENTRALIZATION. TO RULE THE TERRITORY OR TO GOVERN TERRITORIES? ABOUT THE PUBLIC POLICY OF DECENTRALIZATION IN COLOMBIA SINCE 1982 TO 2002

ABSTRACT

The study of "territory issue" and "government issue" make it possible to assert that public policy of decentralization implanted in Colombia since 1982 to 2002 correspond to both need of ruling the Colombian Territory and governing territories of Colombia. It means to assure territorial governability combining territory government and territories governance, primacy of sovereign State and legitimating of multiple actors in public action (public policies). Analysis of public policies responsibility of the mayors and governors show true nature of implementation of decentralization process: complex relations between power and territory. In disregard of norms and sentences, the behavior of Colombian mayors and governors demonstrate that, unlike "deconcentration", decentralization redistributes not only responsibilities but also the power

Key words: public policy, governance, decentralization, governability, Colombia, power, government, territory.

"La 'descentralización', a diferencia de la 'desconcentración', no sólo redistribuye responsabilidades, sino *poder*".
ANTON DE GRAUWE, Amélioration de la gestion des écoles dans un contexte de décentralisation. Programme de recherche et de formation coordonné par l'Institut international de planification de l'éducation (IIPE). Présentation d'un programme de recherche et de formation, Paris, 2002, IIPE, página 6

"Se observa un *fraccionamiento de la agenda política* hasta este momento bajo el control de la administración central del Estado. Hoy en día tiende a constituirse para cada entidad territorial, una estructura especifica de problemas que van a ser objeto de debates y a generar la puesta en marcha de políticas locales. Eso significa que los políticos elegidos van a definir sus políticas no en función de la repartición de competencias prevista por las leyes de descentralización (cada día más transgredida) sino en función de la agenda política local"
PIERRE MULLER, Les politiques publiques, Paris, 2003, Presses Universitaires de France, *Collection Que-sais-je ?* N° 2534, 5ième édition, pagina 108.

"Alcaldes y gobernadores colombianos muestran que, más allá de las normas y de las sentencias y siendo unos *buenos regidores* atentos a las decisiones 'venidas desde arriba' pueden ser también unos verdaderos *actores gobernantes*, promotores de políticas públicas diseñadas 'desde abajo'.
(...) Mucho más allá de los límites fijados por los principios en cuanto a la autonomía de las entidades territoriales, consagrados por las cartas internacionales o en la Constitución colombiana de 1991, profesan y practican un derecho nuevo, *la autonomía de definir sus propias políticas públicas territoriales* (...), construyendo localmente las soluciones que les parecen las más adecuadas para responder a las necesidades de las poblaciones de las cuales son los mandatarios, volviéndose así los defensores de la gobernancia de sus territorios.
Demuestran que, más allá de la descentralización 'venida de arriba', el verdadero reto es la *territorialización de la acción pública 'desde abajo'*. Lo que surge entonces es la naturaleza profunda de lo que está en juego: *las complejas relaciones entre poder y territorio*. A pesar de todas las barreras colocadas por los promotores de las normas y los jueces, los alcaldes y los gobernadores colombianos hacen suyo esta aserción de los expertos, según la cual "la 'descentralización', a diferencia de la 'desconcentración', no sólo redistribuye responsabilidades, sino *poder*"
JEAN-FRANÇOIS JOLLY, Positions de thèse, Paris, 2004, IHEAL, Université de Paris III La Sorbonne Nouvelle, página 4.

"La permanente actividad del escenario público obliga a la reflexión y revisión constante de los procesos inherentes al mismo, pues el país y la región necesitan de profesionales con capacidad para responder a las demandas del sector público y privado, en asuntos como la *descentralización*, la estabilidad política y económica municipal, la *gobernabilidad del territorio* y la gestión eficiente y eficaz para el desarrollo de las entidades territoriales en el marco de los procesos de globalización e internacionalización.
Esta mirada más amplia sobre el quehacer del servicio público, debe iniciar de alguna manera por la pregunta acerca de los *desafíos* de orden político y administrativo que, al interior de los departamentos y municipios, afectan el desarrollo de *una gestión pública más democrática* y eficiente" (bastardillas no originales).
SIN AUTOR, Invitación al Simposio "Gobernabilidad Local", Bogotá, 2005, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, Seccional Cali, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Especialización en Gobierno Municipal, Sede Bogotá, página 1.

"El refuerzo de la descentralización en casi todos los países de América Latina lleva al debilitamiento de las funciones del Estado y a la *exacerbación de las demandas locales de poder* (...)
El *aspecto territorial es central en la problemática de la gobernabilidad*, tanto en las zonas urbanas como en las rurales, porque hay que recordar *que el territorio es ante todo una construcción social por parte de los actores de la sociedad. El poder es territorial*, ya sea con nuevas formas de organización (comité de vigilancia, junta vecinal, Organización Territorial de Base, etc.) o tradicionales (Ayllus, comunidades, etc.) o políticas (circunscripción electoral, sindicato, municipio, etc.). La superposición de las competencias políticas y administrativas de estas formas de organización, así como los niveles del territorio (Departamento, provincia, municipio, área protegida, TCO, mancomunidad, etc.) *dificulta su manejo*. (...)

En zona urbana, la ausencia de una real política de planificación, en un contexto de fuerte migración, plantea *serios problemas de gobernanza*" (bastardillas no originales).
SIN AUTOR, *Invitación al Simposio "Gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América Latina"*, Cochabamba, Bolivia, 2006, CESU - Centro de Estudios Universitarios Superiores, Universidad Mayor de San Simón, Cochabamba, Bolivia et al., página 2.

El "mensaje escondido" de una búsqueda

Las citaciones anteriores, puestas como un exergo, resumen bien la preocupación de la academia en general y de las sociedades latinoamericanas en particular frente a la gobernabilidad territorial y la descentralización. El propósito de esta ponencia es tratar la relación entre *gobernabilidad territorial y el proceso colombiano de descentralización*, a partir de una reflexión sobre les resultados de la investigación adelantada por el autor durante 4 años y que presentó como tesis doctoral[69] y que puede resumirse por la pregunta: ¿Regir el territorio o gobernar los territorios?

Como lo escribía el profesor Franck Moderne[70], la investigación adelantada "tiene que ver con un tema recurrente y capital de la vida política y administrativa en Colombia, *el de la gestión del territorio por el poder político*, es decir la manera como el poder *trata la cuestión territorial* en sus dimensiones nacional y local como *objeto* (enjeu) *y lugar* de poder" (bastardillas no originales).

Algunos estudiosos, apoyándose en la definición del territorio que hace Sack y que se apropia Bernard Badie[71] según el cual "es el resultado de una tentativa hecha por un individuo o un grupo de afectar, influenciar o *regir a unas personas*, unos fenómenos o unas relaciones delimitando y *controlando un área geográficas*" podrían fácilmente argumentar que el enfoque escogido para la investigación adelantada es ampliamente tautológico, en la medida en que territorio y poder están íntimamente ligados entre sí y que este poder se ejerce gracias a *un control de un territorio*. Los mismos podrían concluir que un territorio es siempre "algo" que se rige y que se ha jugado con las palabras al oponer "regir el territorio" y "gobernar los territorios", repitiendo esta fórmula con diferentes matices como un *leit motiv* a todo lo largo del texto y haciendo de ella su tesis principal.

En lugar de evaluar la política pública de descentralización en Colombia entre 1982 y 2002 como algunos ya intentaron hacerlo y otros hubieran querido que se hiciera, lo que se buscó en la investigación es, en palabras del profesor Moderne en el texto ya citado, "desmontar los mecanismos contrastados de las políticas de gobierno del territorio nacional, conducidas con fortuna diversa por los gobiernos que se sucedieron en la cabeza del Estado Colombiano y de las políticas de gobernancia de los territorios locales suscitadas, definidas y conducidas con la complicidad/competencia de los poderes locales en un marco atormentado y variable de un territorio al otro". El profesor Moderne agregaba este juicio que algunos estimarán quizás pesimista: "de este juego de relaciones híbridas y ambiguas nace un tipo de 'gobernabilidad' del conjunto propio de Colombia, ésta es una manera de manejar el país en medio de arrecifes y de evitar lo peor, a saber el naufragio".

[69] JOLLY, JEAN-FRANÇOIS, *Régir le territoire et gouverner les territoires. La politique de décentralisation en Colombie entre 1982 et 2002*, thèse pour le Doctorat en Etudes des sociétés latino américaines, Paris, 2004, IHEAL, Université de Paris III La Sorbonne Nouvelle, 360 páginas.
[70] MODERNE, FRANCK, *Rapport de pré-souteance, sur la thèse doctorale "Régir le territoire et gouverner les territoires. La politique de décentralisation en Colombie entre 1982 et 2002 " de Jean-François JOLLY*, Paris, 2004, Université Paris I (Panthéon-Sorbonne), página 1.
[71] BADIE, BERTRAND, "Etat, Nation, Territoire", *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Guy HERMET et al., 5e édition, Paris, 2001, Armand Colin, páginas 107-109, 196, 300.

Este documento presenta algunas de las etapas por las cuales se ha pasado para llegar a desligar este nodo gordiano (a *analizarlo* según el sentido etimológico de la palabra analizar) y evoca también los escollos superados y los cambios sucesivos de dirección en las ideas del autor. Para romper este nudo, ha tenido éste que tomarse la libertad de utilizar según su conveniencia herramientas conceptuales pensadas en y para otros contextos que el colombiano. Ha tenido también que apropiárselas, transgredirlas, "tropicarlizarlas" como dicen los productores de autopartes y es, por cierto, el único responsable de estas manipulaciones...

En esta misma perspectiva, ha aparecido interesante, además de un resumen de las hipótesis y una síntesis de los principales resultados de la investigación, evocar también la crónica, que no es ni lineal ni neutral, y las lecciones, todavía imperfectas y por consiguiente aproximativas, de una travesía apasionante "en corte y en perspectiva a través una porción de historia política y administrativa reciente de Colombia" como la llama el profesor Moderne. Se trata de algo así como los "eslabones del mensaje escondido" de una búsqueda del Grial para entender un poco mejor la situación compleja de este país.

La descentralización, un medio para poder al mismo tiempo regir el territorio y gobernar los territorios. Elementos teóricos, hipótesis y cuestiones de investigación

El objeto, el tema, el sujeto de esta crónica, la búsqueda de este Grial era avanzar en la comprensión de Colombia misma, vista a través del examen de un tema recurrente y capital de la vida política y administrativa en Colombia, de una cuestión controversial, una *issue* dicen los anglosajones: *las relaciones conflictivas entre poder y territorio(s).*

Ahora bien, si se admite que el principal punto de interés de la investigación es como lo escribía el profesor Moderne "*la gestión del territorio por el poder político*, es decir la manera como el poder *trata la cuestión territorial* en sus dimensiones nacional y local como *objeto* (enjeu) *y lugar* de *poder*", analizar la política pública de descentralización en Colombia no podía reducirse a evaluar los beneficios o los aspectos malos de una mega política pública. De manera mucho más profunda, había que tomarla como un pretexto, como motivo, como revelador y aun como coartada para examinar como diría Norberto Bobbio[72] "la relación política fundamental, la relación gobernantes-gobernados o soberano-sujetos o aun Estado-ciudadanos" pero *en el territorio y en cuanto al territorio.* El hecho de admitir con Bobbio[73] que se puede "reducir el concepto de Estado al concepto de poder", llevaba entonces lógicamente a estudiar *cómo se expresa esta relación política fundamental en el (los) territorio(s).*

El punto de partida, inicialmente borroso, pero que irá poco a poco aclarándose al mismo tiempo que cambiando de demarcaciones, era lo siguiente: en Colombia, la necesidad de ejercer esta relación fundamental que define Bobbio, de poder gobernar, la *gobernabilidad*, obligaría simultáneamente *tener que regir el Territorio colombiano y gobernar los territorios de Colombia*, lo que implicaría tener que recurrir al mismo tiempo a las dos maneras de gobernar conocidas como *el gobierno del territorio y la gobernancia de los territorios.*

De este punto de partida nació la "hipótesis principal" inicial siguiente: *como es el caso desde el inicio del Siglo XIX, asegurar la gobernabilidad de la Colombia contemporánea, obliga al mismo tiempo regir el*

[72] BOBBIO, NORBERTO, " État, pouvoir et gouvernement" en *L'État et la démocratie internationale,* Bruxelles, 2001, Editions Complexe, página 200.
[73] *Op.cit*, página 215.

territorio colombiano con normas centrales, aplicadas en una lógica vertical y sectorial y gobernar unos territorios gracias a unas políticas públicas cuya lógica es horizontal y territorial; eso es combinar centralismo y descentralización, gobierno del territorio y gobernancia de los territorios; *practicar una "descentralización controlada y vigilada"*, según la expresión de Fernando Rojas.

Como en cualquier investigación, cabía "demostrar" esta intuición que, páginas después de páginas, se volvía casi una obsesión La respuesta universitaria "clásica" hubiera consistido por cierto en proceder a una lectura sistemática de la literatura sobre la descentralización o el análisis en términos de política pública y tendrían razón los que reprocharían al autor no haberla hecho si su propósito hubiera sido el de realizar un estudio empírico que buscaría "comprobar" los beneficios de tal o cual teoría o validarla aplicándola "a la fuerza" a la "realidad colombiana".

Pero el propósito de la investigación, que se vino fijándose poco a poco, es a la vez más modesto y más ambicioso. Constatando desde el inicio que "falta un análisis comprensivo, completo y exhaustivo del proceso de descentralización colombiano que pueda rendir cuenta de los límites, las razones y las implicaciones de su supuesto carácter integral", se ha he pretendido "de alguna manera contribuir a esta tarea", gracias a la realización de la investigación.

Para el efecto, fue necesario construir poco a poco un "aparato conceptual" original, a partir en particular de las herramientas de análisis desarrolladas entre otros por los profesores franceses Pierre Muller y Bruno Jobert[74].

Pero los escritos de Pierre Muller y de Bruno Jobert no son las únicas fuentes de inspiración del "marco teórico" desarrollado. Cabe agregarles unas consideraciones sobre el carácter híbrido del proceso colombiano de descentralización, fruto del cruce entre un "modelo económico", centrado en la búsqueda obsesiva de la eficiencia y preconizada por los organismos de financiación internacionales como el Banco Mundial, y un "modelo político", que busca poner en marcha una democracia participativa, deseada por muchos como contrapeso a una democracia representativa desprestigiada y ligada al autoritarismo, deben mucho al analista inglés de las políticas públicas, Andrew Nickson[75]. La investigación se ha apropiado, extrapolándolas[76], sus reflexiones tan penetrantes sobre los sistemas de gobierno local en América Latina.

---

[74] Del Pentalogo (cinco principios) que se ha construido a partir de estos escritos, se puede citar aquí el primero: *no se puede (debe...) separar el juego político (*politcs) *de la acción política* (policy(es)*.* Como lo escribía hace ya casi vente años Bruno Jobert a propósito de las políticas públicas en son articulo "Las políticas públicas: el estudio del Estado en acción" en *Tecnología Administrativa* N ° 3/97, Medellín, 1997, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Antioquia, página 52: "se trata de considerar las políticas públicas como un momento de la lucha política global: el estudio del Estado en acción, es también la política buscada por otros medios y en otros escenarios". Idea que Pierre Muller expresa así en su libro de la colección Que-sais-je? *Las políticas públicas*, página 156: "Entre más pasa el tiempo, más *hacer de la política es hacer unas políticas públicas*" (bastardillas originales).

[75] NICKSON, ANDREW, *Where is Local Government going in Latin America? A comparative perspective,* Paper presentado para el Annual Conference of the Society of Latin American Studies, Liverpool, 1998, University of Liverpool, 17-19 Avril 1998. Versión INTERNET publicada por el Instituto Internacional de Gobernabilidad de la Universidad de Cataluña en Barcelona.

[76] Para más detalles, ver en castellano los textos siguientes de Jean-François Jolly *Región y Descentralización: Enfoque económico versus enfoque político,* publicado como Paper N° 50, 23 de abril de 2002, Barcelona, 2002, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, 15 páginas y "Pequeños municipios y descentralización. Enfoque político versus enfoque económico" en UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA, KONRAD ADENAUER STIFTUNG (Augusto Hernández Becerra, compilador), *Problemática de los municipios pequeños en Colombia ¿Supresión o reforma?,* Bogotá, 2003, paginas 67-99.

El examen sucinto de la "cuestión del territorio", de la "cuestión del gobierno" y de la "cuestión de la gobernabilidad del territorio"[77] permite proponer la idea que el proceso colombiano de descentralización, responde efectivamente a la necesidad doble de deber simultáneamente *regir el Territorio colombiano y gobernar los territorios de Colombia,* eso es asumir la gobernabilidad *combinando gobierno del territorio y gobernancia de los territorios,* primacía del Estado soberano y reconocimiento de una multiplicidad de actores en la acción pública.

La gobernancia[78] es objeto de decenas de definiciones, entre las cuales se citará sólo la de Pierre Muller e Yves Surel quienes en su *Analyse des politiques publiques*[79] indican que "es una manera de gobernar, un modo de gobierno...en el cual la puesta en coherencia de la acción pública (...) pasa por la puesta en marcha de *coordinación multi-niveles y multi-actores* cuyo resultado, siempre incierto, depende de la capacidad de los actores públicos y privados para movilizar competencias e *implementar formas de legitimación de las decisiones* ».

Sin duda alguna la utilización indiscriminada del concepto de gobernancia es muy criticable y se puede compartir plenamente la opinión de Guy Hermet[80] citando a Richard Hoggard según el cual "la gobernancia, como la sociedad civil, es muy a menudo 'una palabra ¡eureka!, una formula que se vuelve obligatoria para designar lo que conviene decir, sin que sea necesario saber de que se habla de verdad...'". Se puede indicar, sin embargo, que en la investigación se ha tratado "sacar" todo lo que se podía de este concepto en el caso latinoamericano, para describir y entender un modo "diferente" de asegurar la gobernabilidad de los territorios.

Regir el territorio o cómo gobernar el territorio

Tres cuestiones fundamentales guían la Primera Parte de la investigación intitulada "Regir el territorio o cómo gobernar el territorio": ¿quién rige el territorio colombiano? ¿Cómo se hace esta reglamentación? ¿Por qué se hace así? A la hipótesis esbozada por el profesor Jean-Michel Blanquer en 1991 según el cual *el proceso colombiano de descentralización está marcado por la obsesión de un "pilotaje desde arriba"* (es decir, desde el gobierno central), se le agregó la consideración siguiente: este pilotaje desde arriba se explica por la necesidad de tener que asumir la gobernabilidad gracias a una manera de gobernar, *el gobierno del territorio.*

Para explicitar esta manera de gobernar el territorio, se ha reconstruido lo que Pierre Muller llama "la génesis y la producción" de la política pública de descentralización, la diferencia entre la una y la otra radicando en *la ruptura generada por la nueva Constitución de 1991*

[77] Verse el documento de Jean-François Jolly: "Lo público y lo local: gobernancia y políticas públicas". *Documentos IIGC*, Barcelona, 2003, Instituto Internacional de Gobernabilidad Cataluña, 1-35 http://www.iigov.org/biblioteca/readResource.drt?id=159.

[78] A diferencia de los organizadores del Congreso, se ha optado por la "traducción" de *gouvernance* (francés) o *governance* (inglés) por el neologismo castellano "*gobernancia*" de preferencia al vocablo antiguo "*gobernanza*". Para una discusión conceptual completa de la traducción de *gouvernance* y *governance*, ver en SOLÀ, AMADEU, *La traducción de governance,* amadeo.sola-gardell@cec.eu.int.

[79] MULLER, PIERRE, SUREL YVES, « La gouvernance », en *Analyse des politiques publiques*, Montchrestien, 1998, página 96.

[80] HERMET, GUY, " Démocratisation, droits de l'homme et gouvernance" en *Être gouverné. Etudes en l'honneur de Jean Leca*, sous la direction de Pierre Favre, Jack Haymard et Yves Schemeil, Paris, 2003, Presses de Sciences Po página 308.

- *En la génesis constitucional y político de la política pública de descentralización a partir de 1982*, se ha examinado los origines y los procesos de formulación, de "puesta en agenda" y de "puesta en marcha" de esta política entre 1982 (inicio de la Administración Betancur) y 1991 (instalación de la Asamblea Constituyente), antes de analizar las discusiones que se tomaron en la Asamblea Constituyente en relación con el contexto político, económico y social de la época.

  Esta génesis constitucional y política descansa en la interpretación exegética y el análisis de forma de tres fuentes de información: unos textos tales como normas, proyectos de normas, debates en el Congreso o en la prensa, relativos a la reforma de la descentralización; escritos de analistas y "actores claves" escogidos en función del tipo de enfoque de su análisis o de su rol en el proceso, y la trascripción de una serie de entrevistas con algunos de estos actores claves como son Gustavo Zafra, Viceministro de Gobierno en la primera parte de la Administración Betancur y después constituyente, y Jaime Castro, que fue el tercer Ministro de Gobierno del Presidente Betancur y que se considera generalmente como el "padre" de las reformas de 1985-86, además de ser también ex constituyente.

- *El análisis de la ruptura constitucional y política introducida por la Constitución de 1991*. permite caracterizar la ruptura generada por la aprobación de esta Constitución en el régimen territorial constitucional colombiano y recordar los grandes lineamientos del periodo correspondiente al fin de la Constitución de 1886 (1968-1991). *El periodo de 1991 a 2002*, rico en "producción normativa", puede sintetizarse como el periodo de la *afirmación del modelo político de descentralización y la confirmación del modelo económico de descentralización, el periodo de la puesta en marcha de una verdadera camisa de fuerza, en cuanto a las competencias y a su financiamiento*

  Es con este objetivo que se ha analizado tanto la misma Constitución de 1991 (que postula en su articulo primero de manera *simultánea y contradictoria* los principios del Estado unitario y de la autonomía de sus entidades territoriales), su desarrollo legislativo y reglamentario y sus primeras modificaciones (en total son más de 50 normas) como las veintidós sentencias de las Altas Cortes- Corte Constitucional y Consejo de Estado- dedicadas a la descentralización y a la autonomía de las entidades territoriales. En ambos casos, se ha reubicado estos textos en su contexto económico y político (Plan de desarrollo, políticas públicas diseñadas y aplicadas, coyuntura política y económica, etc.).

El resultado de estos dos análisis lleva a dos constataciones en parte contradictorias. De una parte, se puede afirmar que la política pública de descentralización tal como ha sido concebida y puesta en marcha en Colombia es una estrategia que busca asegurar la gobernabilidad de los territorios gracias a una "territorialización" *parcial* de la acción pública que promueve la *gobernancia del territorio*, este es el reconocimiento de una multiplicidad de actores en la conducción de la acción pública y de las políticas públicas. De otra, leyes, decretos y sentencias tienden todos a considerar, con matices, que los ejecutivos locales (alcaldes, gobernadores) deben ser unos *agentes regidores*, fieles ejecutores de las directrices nacionales y practicantes del *gobierno del territorio*, de la "descentralización controlada", más que unos *actores* gobernantes, interpretes de las necesidades de sus comunidades y defensores de la *gobernancia de sus territorios*[81].

[81] Sobre la distinción entre agente regidor y actor gobernante, verse los documentos en castellano siguientes de Jean-François Jolly: "Departamento y políticas públicas. El gobernador colombiano: ¿agente regidor o actor gobernante"? en UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA, KONRAD ADENAUER STIFTUNG, (Augusto Hernández Becerra, compilador), *Crisis y futuros de los departamentos en Colombia*. Bogotá, 2004, paginas 125-145 y "Departamento y políticas públicas. El gobernador colombiano: ¿agente

Es entonces posible concluir que las estrategias iniciales de la política de descentralización han permitido iniciar procesos de territorialización parcial de la acción pública y reconocer así diversos actores locales (*lato sensu*), al mismo tiempo que "desde arriba", las autoridades nacionales se esforzaron por controlar las modalidades y los efectos de sus intervenciones. Es lo que el analista colombiano Fernando Rojas, experto del Banco Mundial y coordinador de la primera Misión de evaluación de la descentralización ha llamado "la descentralización controlada"[82].

La combinación del gobierno y la gobernancia como manera de gobernar unos territorios

A partir de esta doble constatación, la Segunda Parte de la investigación, intitulada "Las políticas públicas de la descentralización en Colombia o la combinación del gobierno y la gobernancia de los territorios", busca mostrar que la gobernabilidad en Colombia cuando se refiere al territorio sólo es posible *gracias a unas políticas públicas que combinan la lógica vertical y sectorial* (la que supone centralización) y *la lógica horizontal y territorial* (la que implica descentralización) y explicitar la manera como los alcaldes y los gobernadores logran superar el conflicto entre los dos roles que deben interpretar simultáneamente, el de *agente regidor*, deseado por las normas, y el de *actor gobernante*, exigido por la situación local y sus electores.

En un primer tiempo, se ha precisado lo que significa en el caso colombiano de un "Estado endémico" (Navas) y con "territorialidad parcial" (Medellín) (este es un Estado que no controla todo el territorio de la Nación), la sectorialidad y la territorialidad de las políticas públicas (o *lógica de sectorialidad y lógica de territorialidad* en el sentido de Pierre Muller) y su combinación Aquella, llamado con un neologismo un poco cacofónico, la *lógica de "secterritorialidad"*, significa recurrir a un modo *híbrido* que combina *gobierno del territorio* y *gobernancia de los territorios*. He aquí un avance importante y promisorio hacia un mejor conocimiento tanto de la gestión del territorio por el poder político como del modelo colombiano de gobernabilidad, cuya utilización apenas se ha esbozado.

Una vez determinado este marco de análisis[83], fue posible "hundirse" en los mecanismos, a menudo misteriosos, de las decisiones que deben tomar los actores locales de todos los tipos, comprometidos en las políticas públicas territoriales (la "caja negra" como la llaman los especialistas de las políticas públicas). Para cada una de las políticas públicas escogidas, se ha intentado diseñar en una primera fase la génesis y la producción de esta política (o lo que es lo mismo, su puesta en agenda y su puesta en marcha), identificando los actores, sus lógicas de acción, sus referenciales, la construcción de redes a la cual cada una da lugar y la articulación entre el

regidor o actor gobernante?" en *Desarrollo Humano e Institucional en América Latina* N° 46, 30 septiembre de 2003, Barcelona, 2003, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, 15 páginas, http://www.iigov.org/dhial/?p=46_02.

[82] ROJAS, FERNANDO, "The Political Context of Decentralization in Latin America. Accounting for the Particular Demands of Decentralization in the Region", conferencia dada en Valdivia, Chile, en junio de 1999 en el marco de la Conferencia anuall del Banco Mundial sobre Desarrollo en América Latina y Caribe, *Decentralization and Accountability of the Public Sector, Proceedings of a Conference held in Valdivia, Chile, June 20 – 22, 1999, Annual World Bank Conference on Development in Latin America ant the Caribbean,* World Bank Latin American and Caribbean Studies, Proceedings, The World Bank, May 2000, 9-31.

[83] Para una presentación completa de este marco de análisis, verse el documento de Jean-François Jolly en castellano: "Gobierno y gobernancia de los territorios, sectorialidad y territorialidad de las políticas públicas" en *Desafíos*, v. 12, julio 2005, Bogotá, 2005, Universidad del Rosario, p. 52-85.

recurrir a la gobernancia y al gobierno del territorio como dos formas, contradictorias, de asegurar la gobernabilidad.

A través del análisis de tres políticas públicas específicas o "políticas públicas de la descentralización": la política pública de vivienda de interés social - VIS-[84], la política de redes de servicios públicos domiciliarios y la política pública de educación, se ha establecido una suerte de balance parcial de veinte años de descentralización colombiana (1982-2002).

Los criterios que guiaron esta elección son al menos 4:

- Su importancia social, política y económica y su territorialidad "natural".
- El hecho que permiten evidenciar bien la lógica de (re)*territorialización de la acción pública* y las dificultades ligadas a la combinación del gobierno del territorio y de la gobernancia de los territorios.
- La rigidez de la camisa de fuerza de las competencias previstas por las normas que las rigen.
- Y el conocimiento que tenía el autor por haber realizado investigaciones sobre ellas en la Universidad Javeriana, en particular sobre la política pública de vivienda de interés social[85].

Con el fin de mostrar la diversidad de las situaciones, se ha procedido a analizar casos precisos de aplicación de cada una de estas políticas en diferentes territorios, municipales y departamentales, correspondientes a contextos económicos, políticos, temporales y demográficos (tamaño) diferentes, trátense de pequeñas ciudades (Villeta, Chiquinquirá) o de aglomeración como Barranquilla (1,5 millones de habitantes) o Bogotá (casi 7 millones de habitantes), de un departamento pobre (Nariño) o de un departamento rico (Antioquia). La realización de entrevistas de actores claves (alcaldes, funcionarios de alto rango) ha permitido entender las lógicas en juego.

El resultado de este balance es que, como lo escribe el profesor Moderne, "es gracias a unas políticas públicas que combinan el enfoque sectorial (vertical) [el del *agente regidor*] y el enfoque territorial (horizontal) [el del *actor gobernante*] – vivienda de interés social, de las redes domiciliarias y de la educación en particular- que unas relaciones más equilibrados empiezan a tejerse [se puede estar quizás menos optimista sobre este punto que el profesor Moderne], dejando alguna margen a los actores locales frente al gobierno nacional y conduciendo

[84] Para una análisis de la política pública de VIS, ver el documento de Jean-François Jolly: "Algunos aportes para la conceptualización de la política pública de vivienda de interés social-VIS" en *Papel Político*, n. 16, diciembre de 2004, Bogotá, 2004, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana, p. 77-102.

[85] Ver los documentos siguientes: *El subsidio familiar de vivienda: teoría y política, Informe final relativo a los aspectos socioeconómicos del Subsidio Familiar de Vivienda del INURBE*, Bogotá, 1995, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Arquitectura y Diseño-INJAVIU, 57 páginas;"La política pública de vivienda de interés social: ¿del Estado constructor al Estado destruido?" en *Las políticas públicas*, 2ª edición, Carlos Salazar Vargas, Colección Profesores N°19, Bogotá, 1999, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas; *¿Qué tan social ha sido la política pública de vivienda en Colombia*?, Bogotá, 2001, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Pontificia Universidad Javeriana, 32 paginas; *Propuesta para una investigación interdisciplinaria sobre "La política de pública de vivienda social: de los años 90 a los años 2000*. Bogotá, 2002, Departamento de Arquitectura, Facultad de Arquitectura y Diseño. Pontificia Universidad Javeriana, 15 páginas; *La política pública de vivienda en Bogotá (1995-2003): del problema de la vivienda "componente de la pobreza" a la "política habitacional". El desmonte del Estado constructor y el surgimiento de un nuevo modelo: el Estado (local) constructor de externalidades*, Bogotá, 2003, Departamento de Arquitectura, Facultad de Arquitectura y Diseño, Pontificia Universidad Javeriana, 35 páginas.

progresivamente a un modelo de 'gobernabilidad' evolutivo y complejo, a partir de lógicas a veces fragmentadas que asocian las partes en el contexto que todos conocimos".

El Plan "'Nariño territorio libre de analfabetismo'.Educación con todos y para todos", desarrollado por la administración de Parmenio Cuellar Bastidas en Nariño entre 2001 y 2003 ofrece un excelente ejemplo de superación de estas "lógicas fragmentadas" que anota el profesor Moderne, gracias a un "modelo de gobernabilidad evolutivo y complejo". Como bien lo muestra la presentación del Plan que se reproduce en nota[86], he aquí el ejemplo de una *inversión total del sentido para plantear políticas públicas "sociales" o, más bien, de Sociedad.* En palabras mismas de los autores, el Plan propuesto busca hacer que la "*legitimación de la gobernabilidad perdida* como consecuencia de la incoherencia y falta de sentido social de los gobernantes" sea "un objetivo que se propone sacar adelante la administración a través de la *concertación entre sociedad civil – gobierno*" (bastardillas no originales).

[86] "La Administración Departamental de Nariño, República de Colombia, presidida por el Gobernador Parmenio Cuellar Bastidas, considera la educación como *pre-requisito para el desarrollo social, económico y político* de la región.
Los diagnósticos de la Educación tanto formal como no formal a distintos niveles en el Departamento de Nariño presentan grandes debilidades relacionadas con la calidad educativa, en la cual entre otras se encuentran aprendizajes pobres en el terreno de la lecto-escritura, contradicciones en los procesos de alfabetización con las necesidades de los tiempos modernos, por cuanto no se prepara eficientemente para el acceso a las nuevas tecnologías de la información, la comunicación y para desenvolverse en la vida.
Así mismo, se presenta una educación *descontextualizada que no corresponde a la realidad socioeconómica*, cultural y política de *la región* por lo cual aporta muy poco a sus procesos de desarrollo.
Ante esta situación el gobierno departamental se propone adelantar un Plan encaminado a mejorar la prestación del servicio educativo a todo nivel, habida cuenta que el mismo ha sido olvidado y maltratado por administraciones precedentes.
La pedagogía, la investigación, la planificación son ejes en los cuales descansa el nuevo concepto y visión en la Educación en Nariño. Dentro de éste marco, el Plan de Educación para Jóvenes y Adultos: "'Nariño territorio libre de analfabetismo' Educación con todos y para todos" se convierte en una *herramienta clave para potenciar el desarrollo regional* y el crecimiento humano de los cientos de mujeres y hombres que han sido excluidos del Sistema Formal de Educación.
El Proyecto tiene un alto componente social, que busca a través de la movilización comunitaria generar acercamientos permanentes y solidarios entre los diferentes actores del proceso educativo. Esto se valida aún más en momentos cuando la región nariñense atraviesa por una situación crítica generada por la guerra, la violencia y el desplazamiento que hacia la misma están haciendo decenas de familias que abandonan las comarcas circunvecinas del Putumayo, como secuela indeseada en la implementación del Programa del Plan Colombia
La *legitimación de la gobernabilidad perdida* como consecuencia de la incoherencia y falta de sentido social de los gobernantes, es un objetivo que se propone sacar adelante la administración a través de la *concertación entre sociedad civil – gobierno.*
Los nariñenses, habitantes del sur de la patria, no serán inferiores al reto de erradicar ese vergonzante 19.5% de analfabetismo y de contribuir a la satisfacción de las necesidades educativas básicas de la población, sobre todo en aquellos sectores mas deprimidos, para favorecer el desarrollo regional y el mejoramiento de la calidad de vida de los afectados". Gobernación de Nariño- Secretaria de Educación y Cultura, 2001, *Presentación del Plan* **"'Nariño territorio libre de analfabetismo' Educación con todos y para todos"**, Pasto, Gobernación de Nariño- Secretaria de Educación y Cultura, páginas 7-8 (bastardillas no originales).

Territorio y poder. El reto de la territorialización de la acción pública "desde abajo"

Como conclusión, se puede indicar que los resultados del análisis de las tres políticas públicas escogidas dejan vislumbrar la gran diversidad de las situaciones a las cuales están confrontadas las entidades territoriales colombianas y de los modelos que ponen en marcha para responder a la tensión entre el rol de *agente regidor y el de actor gobernante* que tienen que interpretar *simultáneamente* sus ejecutivos. Muestran también la importancia de un "efecto localidad" como dirían Cole y John, de un "proyecto de ciudad" (Jordi Borja) o de departamento (*politics*) en su puesta en marcha y la estrecha relación que existe entre los unos y los otros.

Alcaldes y gobernadores colombianos dan la prueba que, más allá de las normas y de las sentencias y siendo unos *buenos regidores*, atentos a las decisiones "venidas desde arriba", pueden ser también unos verdaderos *actores gobernantes*, promotores[87] de políticas públicas diseñadas "desde abajo", como en el caso del Departamento de Nariño.

Mucho más allá de los límites fijados por los principios en cuanto a la autonomía de las entidades territoriales, consagrados por las cartas internacionales o la Constitución colombiana de 1991, profesan y practican un derecho nuevo, *la autonomía de definir sus propias políticas públicas territoriales*. Como lo nota Pierre Muller a propósito del caso francés, lo hacen "no en función de la repartición de competencias prevista por las leyes de descentralización (cada día más transgredida) sino en función de la agenda política local".

Al construir localmente las soluciones que les parecen las más adecuadas para responder a las necesidades de las poblaciones de las cuales son los mandatarios, volviéndose así los defensores de la gobernancia de sus territorios, alcaldes y gobernadores colombianos demuestran que, más allá de la descentralización "venida de arriba", el verdadero *enjeu* (reto)[88] es la *territorialización de la acción pública "desde abajo"*. Cualesquiera que sean su manera de actuar y su modo de pensar, entendieron con Pierre Muller que "entre más pasa el tiempo, más hacer de la política, es hacer unas políticas públicas".

Lo que surge entonces es la naturaleza profunda de lo que está en juego: *las complejas relaciones entre poder y territorio*. A pesar de todos las barreras colocadas por los promotores de las normas y los jueces, los alcaldes y los gobernadores colombianos, como muchos de sus colegas latinoamericanos, hacen suyo esta aserción de los expertos según la cual "la 'descentralización', a diferencia de la 'desconcentración', no sólo redistribuye responsabilidades, sino *poder*".

He aquí, sin duda alguna, el principal "desafío de orden político y administrativo que, al interior de los departamentos y municipios, afectan el desarrollo de una gestión pública más democrática y eficiente" que subrayaban los que convocaban al reciente Simposio colombiano sobre la gobernabilidad local. Así mismo, como bien lo subrayan los que convocaron a este Congreso, "el refuerzo de la descentralización en casi todos los países de América Latina lleva al debilitamiento

[87] Es decir a la vez identificadores, elaboradores, implementadotes y, por ende, evaluadores de políticas públicas, para tomar las etapas tradicionales del "ciclo de las políticas públicas" de Charles Jones.

[88] La palabra francesa "*enjeu*" significa "lo que está en el juego", lo que se apuesta, por ejemplo en un juego de naipe como el póquer. En el sentido figurado, puede traducirse por "reto" o "desafío", pero sin el sentido de "de deseos formalizados" que suelen tener en castellano las palabras reto o desafío o el que tiene la palabra inglesa "challenge". Se refiere aquí a lo que esta *en juego en cuanto a las relaciones entre poder local (el de "abajo") y poder nacional (el de "arriba"), entre territorialidad y verticalidad*, cuando se identifican, elaboran, ponen en marcha y evalúan políticas públicas *en una lógica territorial*.

de las funciones del Estado y a la *exacerbación de las demandas locales de poder...*" (bastardillas no originales).

Si como lo proponen los organizadores del Congreso se admite que "el aspecto territorial es central en la problemática de la gobernabilidad, tanto en las zonas urbanas como en las rurales, porque hay que recordar que el *territorio es ante todo una construcción social por parte de los actores de la sociedad*", hay que pensar como ellos que, definitivamente, "e*l poder[sí] es territorial*" (bastardillas y subrayados no originales).

Sin duda alguna, la consecuencia de tal reconocimiento es que "la superposición de las competencias políticas y administrativas de estas formas de organización, así como los niveles del territorio (Departamento, provincia, municipio, área protegida, TCO, mancomunidad, etc.) dificulta su manejo". El territorio se vuelve, entonces, la expresión de varias formas de dominación que necesitan una conciliación, una concertación, una coordinación multisectorial y multi actores, que, en última instancia, constituye la característica tanto de la *gobernancia* como instrumento analítico como utilización normativa...

BIBLIOGRAFÍA

- BADIE, BERTRAND, "Etat, Nation, Territoire", *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Guy HERMET et al., 5e édition, Paris, 2001, Armand Colin, páginas 107-109, 196, 300.
- BOBBIO, NORBERTO, "État, pouvoir et gouvernement" en *L'État et la démocratie internationale*, Bruxelles, 2001, Editions Complexe.
- DE GRAUWE, ANTON: *Amélioration de la gestion des écoles dans un contexte de décentralisation. Programme de recherche et de formation coordonné par l'Institut international de planification de l'éducation (IIPE). Présentation d'un programme de recherche et de formation*, Paris, 2002, IIPE.
- HERMET, GUY, "Démocratisation, droits de l'homme et gouvernance " en *Être gouverné. Etudes en l'honneur de Jean Leca*, sous la direction de Pierre Favre, Jack Haymard et Yves Schemeil, Paris, 2003, Presses de Sciences Po.
- JOBERT BRUNO, "Las políticas públicas: el estudio del Estado en acción" en *Tecnología Administrativa* N ° 3/97, Medellín, 1997, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Antioquia.
- JOLLY, JEAN-FRANÇOIS, *¿Qué tan social ha sido la política pública de vivienda en Colombia?*, Bogotá, 2001, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Pontificia Universidad Javeriana, 32 páginas.
- JOLLY, JEAN-FRANÇOIS, "Algunos aportes para la conceptualización de la política pública de vivienda de interés social-VIS" en *Papel Político*, n. 16, diciembre de 2004, Bogotá, 2004, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana, p. 77-102.
- JOLLY, JEAN-FRANÇOIS, "Departamento y políticas públicas. El gobernador colombiano: ¿agente regidor o actor gobernante"? en UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA, KONRAD ADENAUER STIFTUNG (Augusto Hernández Becerra, compilador) *Crisis y futuros de los departamentos en Colombia*. Bogotá, 2004, paginas 125-145.
- JOLLY, JEAN-FRANÇOIS, "Departamento y políticas públicas. El gobernador colombiano: ¿agente regidor o actor gobernante?" en *Desarrollo Humano e Institucional en América Latina* N° 46, 30 septiembre de 2003, Barcelona, 2003, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, 15 páginas, http://www.iigov.org/dhial/?p=46_02.
- JOLLY, JEAN-FRANÇOIS, El subsidio familiar de vivienda: teoría y política, Informe final relativo a los aspectos socioeconómicos del Subsidio Familiar de Vivienda del INURBE, Bogotá, 1995, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Arquitectura y Diseño-INJAVIU, 57 paginas.
- JOLLY, JEAN-FRANÇOIS, "Gobierno y gobernancia de los territorios, sectorialidad y territorialidad de las políticas públicas" en *Desafíos*, v. 12, julio 2005, Bogotá, 2005, Universidad del Rosario, p. 52-85.
- JOLLY JEAN-FRANÇOIS, "La política pública de vivienda de interés social: ¿del Estado constructor al Estado destruido?" en *Las políticas públicas*, 2ª edición, Carlos Salazar Vargas, Colección Profesores N °19, Bogotá, 1999, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas.
- JOLLY, JEAN-FRANÇOIS, "Lo público y lo local: gobernancia y políticas públicas". *Documentos IIGC*, Barcelona, 2003, Instituto Internacional de Gobernabilidad Cataluña, 1-35 http://www.iigov.org/biblioteca/readResource.dr?id=159.
- JOLLY, JEAN-FRANÇOIS, "Pequeños municipios y descentralización. Enfoque político versus enfoque económico" en UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA, KONRAD ADENAUER STIFTUNG, *Problemática de los municipios pequeños en Colombia ¿Supresión o reforma?*, Bogotá, 2003, páginas 67-99.

- JOLLY, JEAN-FRANÇOIS, *La política pública de vivienda en Bogotá (1995-2003): del problema de la vivienda "componente de la pobreza" a la "política habitacional". El desmonte del Estado constructor y el surgimiento de un nuevo modelo: el Estado (local) constructor de externalidades*, Bogotá, 2003, Departamento de Arquitectura, Facultad de Arquitectura y Diseño, Pontificia Universidad Javeriana.
- JOLLY, JEAN-FRANÇOIS, ***Positions de thèse***, Paris, 2004, IHEAL, Université de Paris III La Sorbonne Nouvelle.
- JOLLY, JEAN-FRANÇOIS, *Propuesta para una investigación interdisciplinaria sobre "La política de pública de vivienda social: de los años 90 a los años 2000"*. Bogotá, 2002, Departamento de Arquitectura, Facultad de Arquitectura y Diseño, Pontificia Universidad Javeriana, 15 páginas.
- JOLLY, JEAN-FRANÇOIS, *Región y Descentralización: Enfoque económico versus enfoque político*, publicado como Paper N° 50, 23 de abril de 2002, Barcelona, 2002, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, 15 páginas.
- JOLLY, JEAN-FRANÇOIS, *Régir le territoire et gouverner les territoires. La politique de décentralisation en Colombie entre 1982 et 2002*, thèse pour le Doctorat en Etudes des sociétés latino américaines, Paris, 2004, IHEAL, Université de Paris III La Sorbonne Nouvelle, 360 páginas.
- MODERNE, FRANCK, *Rapport de pré-soutenance, sur la thèse doctorale "Régir le territoire et gouverner les territoires. La politique de décentralisation en Colombie entre 1982 et 2002" de Jean-François JOLLY*, Paris, 2004, Université Paris 1 (Panthéon-Sorbonne).
- MULLER, PIERRE, ***Las políticas públicas***, serie Estudios de casos en política pública N° 3, Bogotá, 2002, Universidad Externado de Colombia, 100 páginas.
- MULLER, PIERRE, *Les politiques publiques*, Paris, 2003, Presses Universitaires de France, Collection Que-sais-je ? N° 2534, 5ième édition.
- MULLER, PIERRE, SUREL, YVES, "La gouvernance" en *Analyse des politiques publiques*, Montchrestien, 1998.
- NICKSON, ANDREW, *Where is Local Government going in Latin America? A comparative perspective*, Paper presentado para el Annual Conference of the Society of Latin American Studies, Liverpool, 1998, University of Liverpool, 17-19 Avril 1998. Versión INTERNET publicada por el Instituto Internacional de Gobernabilidad de la Universidad de Cataluña en Barcelona, 15 páginas.
- ROJAS, FERNANDO, *The Political Context of Decentralization in Latin America. Accounting for the Particular Demands of Decentralization in the Region*, conférence donnée à Valdivia, Chili, en Juin 1999 dans le cadre de la Conférence annuelle de la Banque Mondiale sur Développement en Amérique Latine et aux Caraïbes, Decentralization and Accountability of the Public Sector, Proceedings of a Conference held in Valdivia, Chile, June 20 – 22, 1999, Annual World Bank Conference on Development in Latin America ant the Caribbean, World Bank Latin American and Caribbean Studies, Proceedings, The World Bank, May 2000, 9-31
- SIN AUTOR, *Invitación al Simposio "Gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América Latina"*, Cochabamba, Bolivia, 2006, CESU - Centro de Estudios Universitarios Superiores, Universidad Mayor de San Simón, Cochabamba, Bolivia et al., 9 páginas.
- SIN AUTOR, *Invitación al Simposio "Gobernabilidad Local"*, Bogotá, 2005, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, Seccional Cali, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Especialización en Gobierno Municipal, Sede Bogotá, 1 página.
- SOLÀ, AMADEU, *La traducción de governance*, amadeo.sola-gardell@cec.eu.int.

Tercera Sesión : Gobernabilidad e Identidades

Décentralisation participative et ethnicisation en Bolivie (1994-2005)

Laurent Lacroix[89]

La question de la différence socioculturelle n'est pas nouvelle en Bolivie, pays considéré comme l'un des plus « indien » d'Amérique du Sud. Toutefois, depuis le début des années 1990, l'identification ethnique s'y est généralisée. Celle-ci s'est exprimée notamment par une utilisation accrue du référent identitaire socioculturel tant dans les discours des dirigeants sociaux et politiques[90], que dans la presse et les analyses d'un grand nombre d'observateurs concernant des évènements locaux ou nationaux[91].

L'Etat bolivien a joué un rôle important dans ce vaste mouvement d'ethnicisation. Les politiques de type « néo-indigéniste » mises en place par le premier gouvernement du président Sánchez de Lozada (1993-1997) ont instauré de nouveaux espaces de représentation, dont l'occupation progressive par des élus issus d'organisations « paysannes », « indigènes » ou « originaires » (trois termes pour un concept identitaire quasi-similaire) ont fortement marqué la vie politique bolivienne au cours de ces dernières années.

Nous chercherons, ici, à déterminer les modalités (c'est-à-dire le « comment » plutôt que le « pourquoi ») du mouvement local et national d'ethnicisation des espaces politiques et des institutions politico-administratives. Pour cela, nous reposerons notre analyse sur une partie des résultats d'une enquête de terrain réalisée entre 2000 et 2003 en Chiquitanie, région frontalière au Brésil, située au nord-est du département de Santa Cruz.

Dans un premier temps, nous reviendrons brièvement sur les principaux acteurs de l'ethnicité en Bolivie pour tenter de comprendre la dimension des politiques néoindigénistes d'Etat menées dans les années 1990. Ensuite, nous analyserons de manière systématique les espaces participatifs et représentatifs concernés par le processus d'ethnicisation afin de mieux saisir les conséquences des réformes politiques sur la modification des frontières identitaires en Bolivie.

1. Les acteurs de l'ethnicité

Les mouvements ethniques, occupent depuis plusieurs décennies le devant de la scène sociale et revendicative en Amérique latine. Qu'ils apparaissent comme *indiens, indigènes, autochtones* ou *originaires* selon les régions et les périodes historiques, ces nouveaux acteurs majoritairement pacifiques soulèvent et alimentent la question de la (re)définition des sociétés latino-américaines avec leurs propositions multidimensionnelles à la fois culturelles, sociales, économiques et politiques.

---

[89] Sociologue, coordinateur du réseau bolivianiste LAZOS, membre du comité de lecture du bulletin de liaison bolivianiste LAZOS et co-directeur du bulletin de l'Association d'Etudes Boliviennes.
LaurentLacroix@netcourrier.com

[90] Laurent Lacroix, 2005, *Indigènes et Politique en Bolivie. Les stratégies chiquitanas dans le nouveau contexte de décentralisation participative*, Thèse de doctorat, IHEAL, Paris, 575 p.

[91] Jean-Pierre Lavaud, 2005, « L'ethnicisation de la vie politique bolivienne » in *LAZOS Bulletin de liaison bolivianiste*, n°7, pp. 91-99.

La Bolivie n'échappe pas à ce phénomène continental, voire mondial. Ce que certains observateurs appellent le « réveil indien » ou la « réindianisation » pour évoquer l'émergence de nouveaux acteurs socioculturels concorde chaque fois avec des temps forts de l'histoire contemporaine de ce pays que sont la transition démocratique (1978-1982) et la modernisation de l'Etat (1985, 1994 – 1996).

Ainsi, peut-on remarquer une coïncidence historique entre l'expression d'une revendication identitaire socioculturelle et la modernisation de l'Etat à la fin du 20ème siècle en Bolivie. Les dynamiques de démocratisation et d'affirmations identitaires s'avèrent concomitantes. Dans un sens, les réformes politiques paraissent favoriser l'émergence et l'expression d'acteurs socioculturels ; dans l'autre, ces acteurs expriment avec force et limpidité leur volonté de s'impliquer dans les projets de rénovation nationale. En cela, ils revendiquent puis assument un rôle politique.

1) La reconnaissance de la diversité culturelle, une demande historique.

La première expression d'une indianité renouvelée se manifeste dans la région andine au début des années 1970 avec l'apparition du *katarisme*[92] que l'on pourrait brièvement définir comme un mouvement syndical paysan de type indianiste, ayant surgi en réaction aux politiques d'Etat assimilatrices et paternalistes héritées de la révolution nationale de 1952 et de la réforme agraire 1953. Le *katarisme* apparaît sous la dictature du Général Bánzer (1971-1978). Il dénonce l'oppression culturelle des populations définies comme « indiennes » (Manifeste de Tiwanaku, 1973) et propose l'instauration d'un Etat plurinational. Ce mouvement est à l'origine de l'incontournable Confédération Syndicale Unique des Travailleurs Paysans Boliviens (CSUTCB), créée en 1979, dont la création marque un temps fort de la transition démocratique en Bolivie puisque celle-ci se présente comme la première organisation paysanne nationale autonome. Le *katarisme* démontre une forte capacité de mobilisation et d'action jusqu'en 1983. Par la suite, il éprouve d'énormes difficultés à rénover sa plate-forme revendicative dans le nouveau contexte de démocratisation et finit par imploser au fil des échéances électorales.

Au milieu des années 1980, le *katarisme* connaît un net reflux et doit céder l'avant-garde syndicale paysanne aux producteurs de feuille de coca (*cocaleros)* installés dans le Chaparé et dont les bases hétérogènes (anciens mineurs licenciés puis déplacés à la suite des grandes vagues de privatisation, paysans andins victimes de la sécheresse et sans-terres) tentent de relever le défi identitaire légué par les *kataristes*[93]. Les *cocaleros* fondent leur mouvement sur la défense de la feuille de coca qui devient rapidement l'un des principaux symboles de la lutte paysanne et socioculturelle puisqu'elle évoque la précarité économique des familles paysannes (la coca constituant un élément primaire de revenu), pose la question de la différence culturelle sous une nouvelle forme (utilisation traditionnelle de la feuille) et sensibilise sur les droits de l'Homme et les droits politiques (militarisation des zones tropicales dans le cadre de la politique d'éradication et persécution des communautés paysannes). Tous les ingrédients sont réunis pour constituer une identité forte et

[92] De Tupac Katari qui fut le meneur d'une grande rébellion indienne sur l'Altiplano bolivien en 1781. Sur le mouvement *kataristе*, voir entre autres, Jean-Pierre Lavaud, *Identité et Politique : le courant Tupac Katari en Bolivie*, CREDAL – ERSIPAL, document de travail, n°24, Paris, 1982, 63 p. ; Diego Pacheco, *El indianismo y los indios contemporeanos en Bolivia*, HISBOL-MUSEF, La Paz, 1992, 395 p. ; Yvon Le Bot *Violence de la modernité en Amérique latine. Indianité, société et pouvoir*, Karthala, CNRS, Paris, 1994, 291 p.

[93] Ricardo Calla Ortega, 1993, « Hallu hayllisa huti. Identificación étnica y procesos políticos en Bolivia » in DE GREGORI Iván (coord.), *Democracia, etnicidad y violencia*, IFEA, IEP, Lima, pp. 57-81 ; Felix Patzi Paco (coord.), 1998, *Insurgencia y sumisión.Movimientos indigeno-campesino contemporáneos (1983-1998)*, ILDIS, UMSA, La Paz, 90 p.

nouvelle, à la fois socio-économique et socioculturelle, qui se distingue de l'andino-centrisme *katariste* subordonné au « classisme » inadapté de la Centrale Ouvrière Bolivienne[94].

Ce déplacement du rayonnement syndical s'accompagne, en particulier sur l'altiplano bolivien, d'une revalorisation des organisations communautaires et territoriales dites « traditionnelles » (c'est-à-dire pré-syndicales) qui auraient été délaissées avec la révolution nationale et la réforme agraire des années 1950 pour intégrer un vaste mouvement homogénéisateur de paysannisation des populations rurales. La remise en cause du modèle syndical, et par conséquent du *katarisme*, s'exprime avec l'émergence du *Conseil national des Aymaras, Kechuas, Tupiguaranies unis par ayllus et communautés (AKTUPAC)* en 1986 et de la *Confédération Unique des Ayllus-Communautés-Capitanías du Kollasuyu-Bolivie (CUAKK-B)* en 1987 transformée, depuis, en *Conseil National des Ayllus et Markas du Quollasuyo (CONAMAQ)* dont la force de mobilisation reste limitée.

Dans certaines régions, on assiste à une dynamique similaire. Dans la province Aroma du département de La Paz le plus célèbre des *kataristes*, Genaro Flores, organise le *Cabildo des communautés originaires d'Urinsaya* en 1990 après avoir été expulsé de la CSUTCB. Ailleurs, se créent la *Fédération des Ayllus du Sud d'Oruro (FASOR)* en 1988, la *Fédération des Ayllus Originaires du Nord de Potosí (FAO-NP)* en 1993, et certains syndicats paysans n'hésitent plus à souligner le caractère ethnique de leur organisation comme *la Fédération Syndicale Unitaire des Travailleurs Paysans Originaires de Chuquisaca (FSUTCOCH)* ou la *Fédération Syndicale des Travailleurs Paysans Originaires de Potosí (FSUTCOP)*.

La seconde manifestation d'une ethnicité grandissante surgit dans les Basses Terres. Alors que la CSUTCB attire toutes les attentions, les peuples (auto)nommés *indigènes* de l'Est et du Nord du pays s'organisent à leur tour. Dès le « retour de la démocratie » en 1982, ils s'allient en une Confédération Indigène de l'Orient Bolivien (CIDOB), qui insiste sur le respect de la différence socioculturelle et celui des espaces communautaires empiétés ou menacés par divers fronts agricoles. Entre autres nombreuses revendications, la CIDOB réclame des territoires pour les peuples indigènes (qui constitueraient des juridictions spécifiques dans l'organisation politico-administrative de la nation bolivienne), la reconnaissance de la diversité culturelle, l'instauration d'une société plurielle, des droits spécifiques pour les peuples indigènes notamment dans les domaines de l'éducation (bilingue et pluriculturelle) et de la justice (communautaire).

Ce n'est qu'à la suite d'une marche historique pour le « Territoire et la Dignité » en 1990, que les organisations indigènes des Basses Terres se révèlent véritablement à la société bolivienne[95]. Le succès de cette mobilisation est conséquent. Le gouvernement de Jaime Paz Zamora (1989-1993) reconnaît huit « territoires indigènes » par décrets suprêmes, entérine la Convention 169 de l'Organisation Internationale du Travail sur le droit des Peuples Indigènes, relance le projet de Fonds de Développement des Peuples Indigènes d'Amérique latine et des Caraïbes (FDPI), officialise par décret l'éducation interculturelle bilingue pour toutes les collectivités indigènes, adopte une Loi sur l'Environnement qui reconnaît certains droits indigènes comme la participation, l'administration et l'exploitation des ressources naturelles dans les aires protégées, et autorise la création d'une Garde Forestière Indigène sur les territoires reconnus en 1990.

---

[94] H.C.F Mansilla., María Teresa Zegada (comp.), 1996, *Política, Cultura y Etnicidad en Bolivia*, Serie Fenómenos de colonialismo interno, Documentos de Investigación, n°2, CEBEM-CESU-UMSS, La Paz, 123 p.

[95] Central de Pueblos Indígenas del Beni (CPIB), 1990, « Bolivia. Marcha Indígena de la Amazonía » in *Anuario Indigenista*, vol. XXXIX, pp. 139-142 ; Kitula Libermann, Armando Godínez (coord.), 1992, *Territorio y Dignidad. Pueblos indígenas y medio ambiente en Bolivia*, ILDIS, Nueva Sociedad, La Paz, 174 p. ;Zulema Lehm Ardaya, 1999, *Milenarismo y movimientos sociales en la Amazonia Boliviana. La busqueda de la Loma Santa y la Marcha Indígena por el Territorio y la Dignidad*, Ed. APCOB-CIDDEBENI-OXFAM AMERICA, Santa Cruz de la Sierra, 151 p.

À force de propositions innovantes et incluantes, la CIDOB s'impose comme une organisation représentative à part entière reconnue par l'Etat et l'ensemble des acteurs sociaux. À tel point que « *le protagonisme dominant dans les mouvements indigènes s'est déplacé géographiquement des Andes à l'Orient* »[96]. À la grande satisfaction de ses affiliées et des organisations andines ayant rompu avec le syndicalisme paysan, indianiste ou non, la CIDOB parvient à hisser les questions de territorialité indigène et du respect de la différence socioculturelle parmi les thèmes prioritaires dans les discussions nationales autour de la redéfinition du rôle de l'Etat et de la détermination d'un nouvel agenda politique qui s'organisent au début des années 1990. La CIDOB présente un *projet de Loi Indigène* (1992) dont certaines propositions seront largement considérées par le gouvernement élu en 1993 pour réformer la Constitution et rénover le cadre législatif national.

Le traitement de la question indigène est facilité par une conjoncture particulière marquée par la décennie internationale des peuples autochtones décrétée par l'Organisation des Nations Unies (1992-2002) et par la libéralisation économique et politique des sociétés latino-américaines provoquant un reflux des organisations syndicales et l'émergence simultanée d'acteurs sociaux parmi lesquels les organisations ethniques occupent une place prépondérante. À cela, ajoutons que la présence et l'action du premier vice-président « indien » de la République élu en 1993, le dirigeant aymara et *katariste* Victór Hugo Cárdenas, se sont révélées importantes dans la considération étatique des revendications ethniques (voir *infra*).

2) Politiques et structures néoindigénistes d'État

Le gouvernement du Président Sánchez de Lozada rénove la législation avec la promulgation de plus de deux cents textes entre 1993 et 1997. Parmi ces réformes, la loi de Participation Populaire (1994), la Réforme Éducative (1995) et la Réforme Agraire (1996) sont considérées comme les législations les plus innovantes depuis la révolution nationale de 1952. Elles impliquent une réforme constitutionnelle reconnaissant le caractère multiculturel et pluriethnique de la nation bolivienne, et déterminent un nouveau champ normatif incluant des droits spécifiques pour les populations indigènes s'appliquant dans un mouvement de décentralisation politico-administrative et selon des modes participatifs[97]. Les populations indigènes assistent à l'ouverture d'espaces de pouvoir municipaux pour tous les citoyens, à la possibilité d'obtention de terres collectives et à l'acceptation d'une école interculturelle et bilingue. Le caractère « néoindigéniste » de ces réformes ne signifie pas le retour du modèle *assimilationniste*. Bien au contraire, le néo-indigénisme d'Etat se caractérise par l'insertion d'ajustements destinés aux populations indigènes dans les législations visant à réorienter les politiques générales des nations concernées.

Pour assumer cette *politique ethnique intra-législative*, l'Etat bolivien crée des institutions spécifiques comme le sous-secrétariat des affaires ethniques (SAE) dépendant du secrétariat national des affaires ethniques, de genre et des générations (SNAEGG) qui lui-même cohabite au sein du Ministère du Développement Humain avec le secrétariat national de la Participation Populaire[98]. Ce dernier assume le projet *Soutien aux Peuples Indigènes (API)* chargé de promouvoir les principes de la décentralisation participative auprès des communautés indigènes. En 1995, un *service*

[96] Ricardo Calla Ortega, Ramiro Molina Barrientos, 2000, « Los pueblos indígenas y la construcción de una sociedad plural » in Ricardo Calla Ortega, Ramiro Molina Barrientos, Cecilia Salazar de La Torre, *Movimientos indígenas y pactos de género*, PNUD, IDH, Cuaderno de Futuro, n°5, La Paz, p.27.

[97] Christian Gros, « Ser diferente por (para) ser moderno, o las paradojas de la identidad. Algunas reflexiones sobre la construcción de una nueva frontera étnica en América latina » in *Análisis Político*, Bogota,n°36, 1999, p. 3-20.

[98] Ana María Lema Garett, 2001, (coord.), 2001, *De la huella al impacto. La Participación Popular en municipios con población indígena (Urubichá, Gutiérrez, Villa Montes*, PIEB, Serie. Investigación, n°13, La Paz, 316 p.

d'assistance juridique aux peuples indigènes (SAJPI) est chargé d'enregistrer les communautés indigènes dans le cadre de leur institutionnalisation, et d'instaurer un *système national de formation indigène* accompagnant les candidats indigènes aux élections municipales.

Avec le changement de gouvernement national (1997-2002), cette ossature institutionnelle disparaît, remplacée par le Ministère du développement durable et de la planification (MDSP) et le Vice-ministère des affaires indigènes et des peuples originaires (VAIPO). Le gouvernement du Président Bánzer, peu favorable aux réformes, délaisse le processus de décentralisation participative mis en place par l'équipe gouvernementale précédente. Pressé par l'Eglise et les organismes internationaux, il finit par promulguer la Loi de Dialogue National (2000) dont un des objectifs consiste à « *instituer le dialogue national comme mécanisme permanent de participation sociale dans le dessein, le suivi et l'ajustement des politiques destinées à la réduction de la pauvreté* » (article 1, alinéa f).

Les rencontres multisectorielles municipales, départementales et nationales organisées dans ce cadre provoquent une rupture avec l'esprit des réformes politiques passées. Elles favorisent un retour à la verticalisation des relations entre les organisations sociales et l'Etat. Elles contribuent également à revitaliser les syndicats nationaux et les comités civiques[99] qui avaient été volontairement affaiblis durant la modernisation de l'Etat et par l'émergence de nouveaux acteurs représentatifs, généralement locaux, dans le cadre de la décentralisation participative.

Malgré une hausse des budgets de l'éducation et de la santé, cette loi de Dialogue National a contribué à freiner les processus participatifs. Toutefois, elle n'en a pas altéré les principes de la participation populaire, et les dynamiques locales semblent perdurer. Le municipal s'est transformé en scène autonome de la vie politique nationale. Ainsi, les effets des politiques de type néoindigéniste perdurent dans le local malgré les altérations du processus de décentralisation participative au niveau national. Ils ne cessent plus de produire des frontières ethniques qui nécessitent de nouvelles attentions particulières. En d'autres mots, la société bolivienne connaît un élan d'ethnicisation croissant. Des *identités performatives* ont émergé.

2. Ethnicisation des institutions et des juridictions locales (1995-2005)

Qu'ils soient politico-électoraux, citoyens ou territoriaux, tous les nouveaux espaces de participation politique et sociale créés par les réformes politiques des années 1990 sont convoités ou investis, et quelques fois conquis par du personnel se revendiquant « indigène ».

1) Une indigénisation des organisations paysannes

La Guerre du Chaco (1932-1935) puis la révolution nationale (1952) accompagnée d'une réforme agraire (1953) constituent des moments forts de l'histoire bolivienne qui ont contribué à (r)éveiller des identités socio-économiques, notamment paysannes. Ces périodes ont stimulé un vaste mouvement de syndicalisation permettant, dans certaines régions des Basses Terres et dans toutes les Andes, d'institutionnaliser une mobilisation locale jusque-là multiforme.

Les politiques assimilationnistes qui suivent cet élan canalisent l'émancipation amorcée en étouffant les revendications socioculturelles grandissantes par un paternalisme étatique prolongé à l'égard des syndicats paysans. Ce n'est qu'avec le retour à la démocratie (1982) puis, avec la

[99] Organisation régionaliste dirigée par les élites politiques, économiques et intellectuelles départementales.

modernisation de l'Etat (1985 – 1997), qu'un nouveau mode d'identification et d'expression, cette fois ethnique, devient possible et se voit encouragé.

Dans certaines régions comme la Chiquitanie ou les Andes, le syndicat paysan subit une indigénisation nominale et organique ou assiste à la revitalisation des autorités traditionnelles qui peuvent, dans certains cas et pour diverses raisons, le concurrencer. Ailleurs, où la formule syndicale ne s'est jamais présentée comme pertinente, des groupes revendiquent, au titre de *peuples indigènes*, le respect de la différence culturelle et un espace territorial propre.

En Chiquitanie, l'indigénisation des organisations est un phénomène courant. Dès 1995, l'Organisation Indigène Chiquitana (OICH) entre sur la scène revendicative dans le département de Santa Cruz et conclut une initiative amorcée dès 1992 avec la constitution d'un comité chiquitano. Depuis, les organisations locales procèdent progressivement à leur « chiquitanisation ». Par exemple, la Centrale *Intercommunale* des Communautés de Concepción s'est transformée en Centrale *Indigène* des Communautés de Concepción (CICC), la Centrale *Intercommunale* Paysanne de l'Oriente de Lomerío s'est convertie en Centrale *Indigène* des Communautés Originaires de Lomerío (CICOL).

La Centrale des Communautés Indigènes Chiquitanas de San José (CCICH-TURUBO) et la Centrale Indigène Chiquitana de Roboré (CICHA-AMANECER) ont procédé à la même transformation, mais ont conservé et intégré leur nom précédent d'association productive. À San Ignacio de Velasco, l'association paysanne *Minga* ne s'est pas convertie en organisation indigène, mais elle a créé non sans mal un bras politique appelé Association des Cabildos Indigènes de San Ignacio de Velasco (ACISIV).

Le mouvement d'indigénisation organisationnelle s'accompagne de changements importants et révélateurs, à commencer par celui de l'adoption d'une dimension supra-communale[100] qui résulte d'une reconsidération des frontières sociales, ethniques et territoriales. Celle-ci apparaît comme une réponse collective, volontaire et réfléchie, aux changements politiques et législatifs proposés par l'Etat, notamment dans le nouveau contexte de municipalisation et de territorialisation indigène dont les perspectives dépassent largement l'aire communautaire.

Cette mutation ne se réalise pas sans difficulté. Elle peut engendrer des conflits de compétences ou de représentation avec les autorités communautaires ainsi que des confusions institutionnelles. Il est souvent périlleux de dépasser le seul référent communautaire (voir familial) auquel sont attachées les populations indigènes. Et il semble tout aussi difficile de coordonner des actions inter-communautaires à l'échelle municipale ou régionale.

L'adoption de nouveaux statuts et l'apparition de secrétariats conformes aux catégories indigénistes internationales, comme ceux de la terre et du territoire, du genre, de l'éducation interculturelle, etc. constituent un troisième groupe d'indicateurs révélant un changement des répertoires identitaires, revendicatifs et, en conséquence, celui de l'action collective.

Enfin, l'indigénisation des organisations revendicatives locales engendre un renouvellement du type de dirigeants. Ces derniers sont majoritairement jeunes et sont généralement choisis pour leur motivation, mais aussi pour leur meilleure connaissance du monde extérieur et des

[100] Les « organisations supra-communales » sont la nomination générique pour désigner une grande variété d'organisations indigènes comme les *centrales*, les *ayllus*, les *sous-centrales*; les *capitanias*, les (associations de) *cabildos*, etc.

législations en cours, et pour leur maîtrise du castillan (ou leur bilinguisme). Tous ces critères sont considérés comme essentiels pour élaborer les bases d'une action collective performante.

Ces modes de sélection pénalisent particulièrement les patriarches et les femmes. Le pouvoir des premiers se voit refoulé dans la seule dimension communautaire provoquant des rivalités de compétences et intergénérationnelles. Quant aux secondes, elles sont peu nombreuses à occuper les directions des organisations indigènes et lorsqu'elles y parviennent, elles sont « reléguées » dans les commissions « secondaires » comme celles du *genre* et de la *santé*.

Les nouvelles générations de dirigeants indigènes reçoivent une formation quasi-continue dispensée par des Organisations Non Gouvernementales. Si cet apport est bénéfique pour la consolidation des organisations indigènes, elle engendre, en revanche, un cercle vicieux qui tend à faire de la professionnalisation un argument de sélection pouvant altérer les principes d'alternance du pouvoir interne. Ajoutons à cela les questions épineuses et souvent entremêlées de l'ingérence des ONG dans les affaires des organisations indigènes et de la politisation des ces dernières, notamment depuis l'ouverture d'espaces décisionnels locaux qui demande un engagement partisan permanent.

En résumé, l'organisation actuelle des populations *indigènes* ou *originaires* de Bolivie est la manifestation d'un processus récent de re-fonctionnalisation et de redéfinition dont l'indigénisation, la supra-communalisation et la professionnalisation constituent trois mouvements à la fois indissociables et interactifs d'une stratégie d'adaptation aux changements socio-politiques nationaux et internationaux.

2) Une territorialisation indigène

Depuis la promulgation de la loi de l'Institut National de la Réforme Agraire en 1996, on assiste à un boom des demandes d'aires spécifiques de la part des organisations ethniques en Bolivie. Dans un premier temps, celles-ci se multiplient dans les Basses Terres puis, dans les Andes et les régions frontalières depuis le début des années 2000.

Dix-neuf des quatre-vingt-sept articles de la nouvelle législation agraire évoquent la question « *indigène* » et « *originaire* ». Le plus important d'entre eux est sans aucun doute l'article 41 qui reconnaît et définit le droit des peuples et communautés indigènes à être dotés de « Terres Communautaires d'Origine » définies par la loi comme « *des espaces géographiques qui constituent l'habitat des peuples et des communautés indigènes et originaires auxquels ces derniers ont traditionnellement eu accès et où ils maintiennent et développent leurs propres formes d'organisation économique, sociale et culturelle, de sorte qu'ils y assurent leur survie et leur développement ; Elles sont inaliénables, indivisibles, irréversibles, collectives, composées par des communautés ou associations de communautés, insaisissables et imprescriptibles* » (article 41, 5).

Il existe actuellement trois types de Terres Communautaires d'Origine (TCO) qui correspondent, pour chacun d'entre eux, à un état de situation des demandes d'aires spécifiques indigènes :

- Les TCO titularisées

Celles-ci sont très peu nombreuses. En 2004, on en comptait trente-neuf sur la centaine de demandes admises par l'Etat bolivien depuis 1997. Les premiers titres ont été délivrés cette même année aux populations reconnues comme « peuples indigènes » ayant obtenu la reconnaissance de « territoires » spécifiques par décrets suprêmes entre 1990 et 1993. Pour les autres, la titularisation a été obtenue selon la procédure prévue par la législation.

- Les TCO « immobilisées »

C'est la situation la plus commune. Ces aires, admises et reconnues par l'Etat sont théoriquement protégées de toute nouvelle installation ou activité économique en attendant la délimitation et la titularisation des propriétés privées et des aires collectives indigènes dans la zone convoitée. L'interdiction est rarement respectée. Fréquemment, des tiers (entrepreneurs, grands propriétaires terriens, colons) y aménagent de nouvelles parcelles d'exploitation, provoquant de nombreux conflits avec les organisations indigènes et retardant inexorablement l'instauration officielle d'un espace collectif indigène. Le délai de l'immobilisation d'une TCO est variable car il dépend d'un ensemble de facteurs divers (techniques, économiques, politiques, conflictuels) inhérents à chaque situation. Toutefois, il apparaît que plus l'immobilisation d'une TCO se prolonge et plus les conflits locaux se multiplient et s'intensifient. Le cas de *Monte Verde* située dans la municipalité de Concepción en Chiquitanie constitue un exemple type de cette catégorie de TCO[101].

- Les nouvelles demandes de TCO

En 1997, les premières titularisations territoriales suscitent de nouvelles sollicitations majoritairement localisées dans de nouvelles régions. Dans le Sud de la Chiquitanie, ces demandes sont encouragées par des organisations non-gouvernementales dites *conservationnistes* ou écologistes qui utilisent la TCO comme un espace de protection des parcs régionaux ou nationaux qu'elles sont en charge de gérer. Situées en région frontalière avec le Brésil, ces demandes d'aires indigènes bénéficient généralement du soutien de l'Etat qui voit là un moyen propice de délimiter plus clairement l'espace national. Dans les Andes, les mouvements simultanés de territorialisation et d'indigénisation ne cessent de se confirmer. En 2002, l'INRA admet quarante et une nouvelles demandes de Terres Communautaires d'Origine dans cette région[102] et estime leur nombre total à cent soixante et une couvrant une superficie globale de cinq millions d'hectares en 2004[103].

Il est indéniable que la réforme agraire de 1996 génère un vaste mouvement de territorialisation indigène en Bolivie. Les populations rurales vivant en communautés et leurs organisations représentatives procèdent à indigénisation volontaire qui leur permet de prétendre à un espace d'autonomie, à la fois instrument identificatoire et référent identitaire difficile à obtenir et à s'approprier par le seul biais de la municipalisation proposée dans le cadre de la loi de Participation Populaire.

Les demandes d'aires spécifiquement indigènes semblent croître de manière exponentielle, à mesure que la décentralisation participative s'impose et que les conflits nationaux se multiplient. Pour le seul département de Santa Cruz, les revendications spatiales des organisations indigènes s'élèvent à plus de six millions d'hectares, et recouvrent environ 17,8% de la région[104]. Dans les Andes, la multiplication des demandes territoriales inquiète le vice-ministère des Hautes Terres du ministère des Affaires Indigènes qui dispose d'un budget lui permettant de ne répondre qu'à 20% des requêtes. Le gouvernement danois, profondément impliqué dans les programmes indigénistes et agraires en Bolivie, projette d'injecter six millions de dollars nord-américains d'ici 2009 pour aider l'Etat à répondre à la dynamique territoriale andine[105].

---

[101] Laurent Lacroix, 2005 .

[102] Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS), 2002, *Tierras Comunatarias de Origen. Saneamiento y Titulación. Guía para el Patrocino Jurídico. Algunas enseñanzas de la experiencia*, CEJIS, IWGIA, Santa Cruz de la Sierra, 110 p.

[103] El Diario, 7 avril 2004.

[104] Mirna Liz Inturias, José Manuel Ledezma, Lidio Velarde Pérez, 2003, *Un espacio en construcción. Hacia la gestión territorial de la tierra comunitaria de origen Parapitiguasu*, PIEB, UAGRM, CEDURE, coll. Investigaciones regionales del PIEB, Santa Cruz, La Paz, 174 p.

[105] El Diario, 7 avril 2004.

Néanmoins, malgré l'engouement qu'elle procure, la territorialisation indigène avance lentement. Pour la région des Basses Terres, la confédération nationale indigène CIDOB estime que 8 % des Terres Communautaires d'Origine revendiquées sont totalement ou partiellement titularisées ; 36 % des superficies restent à mesurer et 56 % sont en cours de délimitation interne[106]. Alors que le temps moyen requis pour homologuer une superficie de trois cents à six cent mille hectares en Amazonie s'élève à quelques mois[107], la titularisation de certaines TCO en Bolivie peut demander plusieurs années, voire plus d'une décennie comme dans le cas de *Monte Verde* en Chiquitanie. Ces délais hors-normes sont les conséquences de facteurs multiples comme l'exigence du champ normatif, la prolifération de normes confuses et contradictoires, la radicalisation des acteurs concernés dans les discussions ou encore la gestion chaotique du financement de la réforme agraire.

Les espaces et leurs ressources font l'objet d'une convoitise concurrente croissante. La dotation ou la simple demande de Terres Communautaires d'Origine engendrent des conflits entre les organisations indigènes et les principaux acteurs d'un vaste front agricole en fort développement comme les grands propriétaires, les entreprises d'exploitation (forestières, pétrolières/gazières, minières) et dans une moindre mesure les colons (paysans andins venus s'installer dans les Basses Terres). La multiplication des conflits entre dirigeants indigènes et associations d'entrepreneurs couplés d'une lutte pour le gouvernement municipal contribue à renforcer une bipolarisation locale et régionale.

Ce vaste mouvement, identitaire et territorial, trouve une légitimité au fil des mobilisations multisectorielles pour la défense des ressources naturelles comme la « *guerre de l'eau* » (2000), la troisième marche indigène « *pour la terre, le territoire et les ressources naturelles* » (2000) et plus récemment la « *guerre du gaz* » (2003), qui marquent la vie politique du pays et contribuent à *ethniciser* les discours et les actions collectives.

3) Municipalisation et indigénisation

a) Les principes de la loi de Participation Populaire

À partir de 1994, la Bolivie s'engage dans un vaste processus de décentralisation participative. La loi de Participation Populaire s'avère fondamentale dans la réorganisation politico-adminstrative engagée. Elle contribue notamment à municipaliser le pays en instaurant la création de trois cent quatorze municipalités délimitées à partir des sections de provinces déterminées dans les années 1950.

La superficie des municipalités est très variable. Dans les Basses Terres, certaines d'entre elles sont plus étendues qu'une région française. C'est le cas de la municipalité de San Ignacio de Velasco en Chiquitanie dont la superficie atteint 47 865 km² pour une densité démographique inférieure à un habitant par km². Dans les Andes, les municipalités sont généralement plus réduites et plus peuplées. Quelques-unes sont aussi vastes qu'un département français et comptent plus d'une centaine d'habitants par km². À l'exception des capitales départementales, toutes les municipalités de Bolivie sont constituées d'une capitale municipale et d'un vaste territoire, souvent rural, où sont installés de manière éparse des familles, des communautés, des villages, des entreprises, des domaines privés, etc.

[106] *http://www.cidob-bo.org/index.php*

[107] Vincent Brackelaire, 1992, « La problématique des terres indiennes d'Amazonie » in *Problèmes d'Amérique latine*, n°7, La Documentation Française, Paris, pp. 99-121.

Selon la loi de Participation populaire, 20% du budget national annuel est redistribué aux municipalités selon la variable unique du nombre d'habitants. En 1999, cette contribution étatique s'élevait à environ trente euros par habitant et par an. D'autres fonds (étatiques ou privés) viennent compléter les budgets municipaux qui doivent respecter des règles strictes en termes de gestion.

Chacune des trois cent quatorze municipalités du pays reçoit des fonds décentralisés de l'Etat sous la condition d'établir un Programme de Développement Municipal, c'est-à-dire un plan quinquennal de développement et d'investissement. Ce plan doit être, en théorie, élaboré sur des principes participatifs. Il doit impliquer l'ensemble des acteurs organisés, publics ou privés, de la municipalité qui doivent s'accorder sur les priorités de développement, la nature des travaux, les projets, etc. Chaque année, ce plan est réévalué et reconsidéré par l'élaboration d'un Plan Opératif Annuel (POA) soumis aux mêmes conditions. Autre obligation de poids : 85% des ressources décentralisées provenant de l'Etat doivent être destinées à la réalisation de travaux et de projets qui améliorent la vie quotidienne des habitants de la municipalité ; les 15% restants sont réservés aux coûts de fonctionnement institutionnel.

Afin de garantir la planification participative et son exécution, la loi de Participation Populaire prévoit la mise en place de « *Comités de Vigilance* » dont le rôle consiste à faire respecter l'application des Programmes de Développement Municipal théoriquement élaborés sur les demandes des acteurs locaux et exécuté par la mairie. Les vigilants ont la possibilité de demander des comptes au gouvernement municipal lorsqu'il suspecte celui de ne pas respecter la loi ou le PDM. Le comité de vigilance se compose de tous les représentants des communautés ou des associations de quartiers ayant le statut d'Organisations Territoriales de Base (voir *infra*) et des districts de la municipalité. La direction du Comité de Vigilance est élue par les vigilants.

Les gouvernements municipaux (au nombre de vingt-quatre avant cette loi) ne sont plus désignés par le président de la République ou les préfets, mais élus par tous les habitants de la juridiction inscrits sur les listes électorales. Cette réorganisation politico-adminsitrative engendre à la fois une universalisation du vote ainsi qu'une désurbanisation des élections locales. Les Gouvernements Municipaux constituent de nouvelles aires de pouvoir à conquérir pour les partis politiques puis, pour les citoyens organisés depuis qu'en juillet 2004, la loi des Regroupements Citoyens et des Peuples Indigènes autorise les candidatures électorales indépendantes. Avec la loi de Participation Populaire, le pouvoir politique, la gestion municipale et le contrôle social sont accessibles à tous les citoyens[108].

La décentralisation participative ainsi déterminée repose sur de nouvelles juridictions territoriales intra-municipales et instaure de nouvelles institutions municipales. Les premières peuvent se constituer comme des espaces socioculturels particuliers reconnus comme « indigènes » ou « paysannes ». C'est notamment le cas pour l'organisation territoriale de base et le district municipal. Les secondes, fondamentalement universalistes, connaissent une présence croissante en leur sein de représentants d'organisations indigènes et paysannes supra-communautaires.

[108] Ce qui ne signifie pas tous les habitants. Un grand nombre de boliviens ne possèderaient aucune documentation administrative et civile et seraient, par conséquent, privés de citoyenneté.

L'organisation politico-administrative de type néo-indigéniste
définie par la loi de Participation Populaire (1994)

Les juridictions territoriales intra- municipales de type particulariste		Les institutions municipales de type universaliste
Organisation Territoriale de Base	- Indigène (communauté rurale) - Paysanne (communauté rurale) - Urbaine (association de quartier)	· Gouvernement Municipal
District Municipal	- Urbain - Indigène (rural ou urbain) - Rural - Productif - Écologique	Comité de Vigilance

Élaboration propre.

b) Des juridictions territoriales intra-municipales de type particulariste

L'institutionnalisation des communautés rurales (paysannes et indigènes) et des associations urbaines constitue une des mesures phares de la loi de Participation Populaire dont l'article premier spécifie que *« la présente loi reconnaît, promeut et consolide le processus de participation populaire en incorporant les communautés indigènes, paysannes et urbaines dans la vie politique et économique du pays »*. Dans chaque municipalité, les communautés paysannes ou indigènes et les associations de quartiers sont juridiquement reconnues comme « Organisations Territoriales de Base » (OTB), juridictions locales qui deviennent les acteurs incontournables de la municipalisation.

Obtenir le statut d'OTB devient obligatoire pour participer au processus de planification participative municipale. Le « Président » d'OTB est nommé selon les us et coutumes des communautés rurales ou selon les statuts des associations urbaines. Au nom de l'OTB qu'il représente auprès des autorités locales, il participe à la planification participative, contrôle et supervise les prestations de services sur le territoire dont il est responsable. Il doit apporter le bien-être social aux habitants de son OTB et présenter une transparence de fonctionnement. Aujourd'hui, toutes les communautés rurales et les associations urbaines de Bolivie possèdent le statut d'Organisation Territoriale de Base.

La reconnaissance juridique des communautés rurales et leur intégration directe dans la réorganisation politico-administrative du pays portent, en plus de leur effectivité, une charge historique et symbolique importante. Toutefois, l'institutionnalisation en Organisation Territoriale de Base a provoqué deux problèmes majeurs pour les communautés rurales du pays.

Le premier, d'ordre identificatoire, est relatif au caractère de l'OTB attribué au moment de la reconnaissance juridique. En effet, selon la législation élaborée par l'Etat, une OTB rurale peut-être de nature « indigène » ou « paysanne », mais pas les deux. Or, la différenciation entre la dimension socio-économique et socioculturelle n'est jamais évidente en Bolivie, voire impossible sinon stratégique. Le dilemme *paysannisation* versus *indigénisation* affecte une grande partie des communautés tant dans les Andes que les Basses Terres. Aussi difficile soit le choix d'auto-définition collective, la communauté assume rarement celui-ci.

Dans bien des cas, les autorités municipales chargées d'entériner la catégorisation d'une OTB sont réticentes face à la demande d'indigénisation de la communauté, car cette spécificité juridique permet de demander l'instauration d'un District Municipal Indigène, voire de solliciter une Terre Communautaire d'Origine ; en résumé d'accéder à une autonomie indigène, supra-communautaire et juridictionnelle, à l'intérieur même de l'espace municipal.

Bien souvent, l'attribution du caractère indigène à une OTB fait l'objet de négociations politiques entre la communauté et les élus municipaux au pouvoir. Pour obtenir satisfaction, la première doit généralement s'engager dans des promesses électorales auprès des seconds ou accepter la politisation de son représentant face aux institutions étatiques, le président d'OTB. En 2003, 65 % des Organisations Territoriales de Base sont reconnues comme *paysannes* et 2% comme *indigènes*[109]. Les recours sont nombreux pour obtenir une indigénisation, notamment en Chiquitanie, exception faite de Lomerío où les vingt-huit communautés de la zone procèdent dès 1995 à leur indigénisation en négociant avec les autorités locales, formant ainsi un espace ethnique propice à la constitution d'un gouvernement municipal indigène (voir *infra*).

Le second problème lié à l'institutionnalisation des communautés rurales est d'ordre organisationnel. La confusion entre l'organisation territoriale (OTB) et l'organisation traditionnelle est telle, que la reconnaissance juridique de la communauté rurale en OTB peut provoquer une duplication interne des charges et de la représentation communautaire. Les conflits de compétences se multiplient entre les autorités traditionnelles et le président d'OTB dans de nombreuses communautés rurales du pays.

En Chiquitanie, toutes les configurations sont expérimentées selon le degré d'interprétation de la loi et l'histoire de la communauté. Soit l'autorité traditionnelle (le *cabildo*) assume la présidence de l'OTB, soit elle se rétracte aux seules affaires internes de la communauté et délaisse difficilement la représentation communautaire au président d'OTB. Dans les nouvelles communautés, établies depuis moins d'une dizaine d'années et dépourvues de *cabildos*, le président de l'OTB est la seule autorité représentative de la communauté.

La loi de Participation Populaire prévoit un deuxième type de juridiction locale accordant la valorisation de la différence socioculturelle : le district municipal. Les municipalités boliviennes ont été créées sur les anciennes sections de province, déconsidérant les « unités socioculturelles ou géographiques »[110]. Une fois la municipalisation du pays établie, certaines de ces unités ont été fractionnées par une ou plusieurs frontières municipales et, en conséquence, sont devenues dépendantes de deux ou plusieurs gouvernements municipaux à la fois.

Pour pallier à cette dislocation imposée, la loi de Participation populaire offre la possibilité aux unités divisées, notamment indigènes, de se constituer en districts municipaux spécifiques définis comme des *unités administratives et exécutives déconcentrées du gouvernement municipal, intégrées territorialement, dirigées par un subalcalde, créées par le gouvernement municipal.*

C'est le maire municipal qui a le pouvoir d'accepter ou de refuser la demande de district et c'est encore lui qui désigne son autorité. Le représentant du district, le *subalcalde*, intègre systématiquement le comité de vigilance au même titre qu'un président d'Organisation

[109] Diego Ayo, 2003, « El proceso municipal en proceso. Pantallazos y sugerencias de la 'Participación Popular' » in Fernando Antezana (comp.), 2003, *Participación Popular : vivencias y perspectivas*, CEPLAG, Cochabamba, pp.209-249.

[110] Javier Medina, 1997, *Poderes locales. Implementando la Bolivia del próximo milenio. Protocolos de gestión de un Subsecretario*, Ed. Fondo Editorial, FIA/Semilla/CEBIAE, 517 p.

Territoriale de Base. Le district doit présenter un « plan de développement de district » élaboré selon des principes participatifs pour être intégré au Programme de Développement Municipal et recevoir une partie du budget municipal déconcentré.

Cinq types particuliers de districts municipaux ont été prédéfinis par la législation de 1994 : les *urbains*, les *ruraux*, les *productifs*, les *indigènes* et ceux *de préservation et écologiques*. Parmi les 1099 districts recensés en 1998 par l'Etat[111], seuls les districts municipaux indigènes n'augmentent pas en nombre. En effet, ces derniers sont généralement confrontés à une résistance politique de la part des édiles municipaux quant à leur existence et à leur gestion déconcentrée, ainsi qu'à des problèmes de viabilité d'ordre géographique ou stratégique.

L'instauration des districts municipaux indigènes fait bien souvent l'objet de tractations politiques. L'intervention d'organisations non gouvernementales (ONG) est souvent nécessaire pour faire accepter la demande auprès des autorités municipales. Le maire impose régulièrement un subalterne partisan qui limite l'autonomie du district indigène. Il est fréquent de voir le *subalcalde* devenir un simple employé municipal. Lorsque les habitants du district parviennent à imposer leur propre représentant, le pouvoir de celui-ci se voit limité par la faible (voire inexistante) déconcentration des ressources municipales.

Ajoutons que l'instauration d'un district indigène peut provoquer les mêmes désordres organisationnels que dans le cas où une communauté rurale obtient le statut d'Organisation Territoriale de Base indigène, c'est-à-dire une duplicité des instances représentatives entre le *subalcalde* désigné par le maire et l'agent cantonal nommé par le préfet, fonction résiduelle de l'ancien système politico-administratif établi dans les années 1950. Les conflits de compétences sont souvent imprégnés de luttes partisanes locales et constituent un obstacle supplémentaire au bon fonctionnement du district municipal indigène.

Finalement, ce dernier ne constitue pas un espace d'autonomie pour les communautés indigènes. Les déconvenues tant participatives que territoriales sont nombreuses. Dans bien des cas, la formation d'un district (indigène) n'améliore pas la vie quotidienne des populations locales. Toutefois, il leur permet d'intensifier les relations entre les communautés, leur organisation supra-communale et le gouvernement municipal. Dans certains lieux, cela constitue déjà une avancée politique et sociale certaine.

Le bénéfice du district municipal dépend de la maturité et de la capacité politique de l'organisation indigène. Les expériences satisfaisantes possèdent la caractéristique commune d'avoir convoité et utilisé le district comme une opportunité secondaire et/ou complémentaire dans le cadre d'une stratégie plus vaste d'émancipation et de participation politique à la vie locale. Dans le cas des *Guaranies Izoceños* (département de Santa Cruz), il permet la gestion d'une aire protégée ; à Lomerío en Chiquitanie, il est le prélude à la création du premier gouvernement municipal indigène autonome.

[111] 690 ruraux ; 213 urbains ; 128 indigènes ; 41 de préservation et écologiques ; 27 productifs. Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal (VPPFM), 1998, *Participación Popular : Una evaluación – aprendizaje de la Ley. 1994 – 1997*, La Paz, Editions Muela del Diablo , 317 p.

c) Une présence croissante des représentant(e)s indigènes et paysan(ne)s au sein des institutions municipales

Si la décentralisation participative mise en place par l'Etat prévoit l'instauration des juridictions territoriales de type particulariste comme l'organisation territoriale de Base ou le district municipal, les communautés indigènes et leurs organisations supra-communautaires comptent un nombre croissant de représentants au sein des institutions municipales que celles-ci soient politiques (gouvernement municipal) ou citoyennes (comité de vigilance).

Les nouveaux espaces spécifiques reconnaissant juridiquement la diversité culturelle n'offrent finalement que peu d'autonomie et les possibilités d'intervenir directement dans la prise de décision au niveau municipal sont réduites. À ces limitations, s'ajoute la volonté des organisations indigènes de participer à la vie locale et plus largement nationale. Ces deux facteurs expliquent en grande partie l'engagement grandissant des représentants indigènes et paysans aux élections municipales et dans les organes de contrôle social déterminés par la loi.

Malgré l'hégémonie persistante des élites locales, le nombre d'électeurs et de candidats indigènes et paysans augmente sensiblement partout en Bolivie et, la représentation politique se diversifie à partir des premières élections municipales de 1995 dans le nouveau contexte de décentralisation participative.

Dans certaines municipalités, on assiste à des tentatives de constitution d'une base électorale indigène, inter-communautaire et socioculturelle. Beaucoup échouent, mais certaines réussissent. Parmi elles, citons le cas singulier du *Movimiento al Socialismo (MAS)* qui, crée dans le Chaparé[112] à la fin des années 1990, a su rapidement s'implanter dans les régions rurales du pays (notamment dans les Andes et en Chiquitanie) pour gouverner le pays depuis décembre 2005. En Chiquitanie, dans les municipalités de Concepción et de San José, une base électorale indigène commence à prendre forme à partir de 1999. Grâce à l'élaboration de stratégies globales (politico-partisane, territoriale et citoyenne) et à la création de commissions politiques, deux dirigeants ont été élus maires en 2004 dans une région où les grands propriétaires règnent en patrons.

Toutefois, le nombre de représentants indigènes élus aux élections municipales reste encore très limité dans les Basses Terres. À l'issue du scrutin municipal de 1999, la confédération indigène CIDOB ne recense que trente-quatre édiles affiliés, représentants des organisations indigènes de la région. Parmi ces derniers, vingt-deux sont conseillers municipaux, six sont présidents de conseil municipal, trois sont suppléants, un est secrétaire et deux sont maires (à Urubichá dans la zone Guarayos et à Lomerío en Chiquitanie).

Occuper le conseil municipal se révèle tout aussi difficile que mener une campagne électorale pour y accéder. Les actions ou positions politiques sont bien souvent dictées par les partis aux élu(e)s indigènes et les conseillers « non-indigènes » exercent régulièrement des pressions sur ces derniers ou s'accordent entre eux pour les isoler des décisions importantes ou des postes à haute responsabilité.

Cette marginalisation au sein du conseil municipal s'accompagne généralement d'un délaissement des communautés en termes de développement ou plus directement d'un irrespect du Programme de Développement Municipal (PDM) au bénéfice des bourgs ou des centres urbains. En 2003, on

[112] Vallées tropicales du département central de Cochabamba qui constituent l'une des deux principales régions de production de feuilles de coca.

estime que 33% des Plans Opératifs Annuels du pays suivent la programmation des PDM[113]. Face à cette estimation, la valeur du participatif dans le développement municipal en Bolivie doit sans doute faire l'objet d'un questionnement plus profond.

En Chiquitanie, 80% des Programmes de Développement Municipal établis à San Ignacio de Velasco et à Concepción pour la période 2000-2004 n'est pas réalisé en 2003. Autant dire que peu de communautés indigènes apprécient les bénéfices supposées de la Loi de Participation Populaire. Comme dans la majorité des municipalités en Bolivie, cette situation est due à des problèmes liés à une instabilité politique, à une politisation du développement, à la néo-centralisation locale et/ou au délaissement des communautés rurales.

Dans cette même région, on recense toutefois un contre-exemple : la municipalité indigène de Lomerío (voir *infra*) où le développement municipal est visible malgré la forte concurrence historique existant entre les communautés. Le Programme de Développement Municipal s'est organisé à une échelle municipale et non pas communautaire. Cette décision collective a permis de municipaliser l'identité supra-communale érigée par l'organisation indigène local CICOL et d'éviter la compétition entre les Organisations Territoriales de Base en favorisant la négociation dans la construction d'une collectivité à la fois politico-administrative et socioculturelle[114].

Toutefois, un gouvernement à majorité indigène ou paysanne n'assure pas systématiquement un meilleur gouvernement local, une quelconque stabilité politique ou un programme de développement effectif et consensuel. Dans le Chaparé, les puissants syndicats de *cocaleros* imposent leur vision du développement aux gouvernements municipaux qu'ils contrôlent et n'associent pas certains acteurs locaux impliqués dans le développement alternatif à la feuille de coca[115]. Dans la province de Guarayos (département de Santa Cruz), les édiles, tous dirigeants des centrales indigènes, sont impliqués dans des affaires de corruption. Seul le gouvernement municipal indigène de Lomerío en Chiquitanie semble respecter les principes participatifs. Mais ce gouvernement est tout aussi exposé à l'instabilité politique liée aux luttes partisanes des dirigeants élus.

Dans le champ du contrôle social, les membres du comité de vigilance, qu'ils soient indigènes ou non-indigènes, sont confrontés à un manque de moyens économiques, de formation et de temps pour assumer pleinement leurs responsabilités. Toutefois, la nécessité d'occuper le comité de vigilance semble chaque fois plus évidente pour l'ensemble des organisations indigènes et paysannes. À Concepción et à San Ignacio de Velasco en Chiquitanie ou à Tapacarí dans le département de Cochabamba, les communautés organisent leur propre comité de vigilance alternatif face à l'inertie du comité officiel à la solde du maire.

En résumé, la municipalisation mise en place dans les années 1990 en Bolivie a favorisé une *indigénisation* lente mais évidente des institutions et des juridictions locales. Ce processus provient à la fois de l'Etat qui instaure des espaces spécifiques (particularistes) dans la nouvelle organisation politico-administrative du pays comme les District Municipaux *Indigènes* et les Organisations Territoriales de Base *Indigènes* et, des organisations indigènes elles-mêmes qui, par leurs mobilisations et leurs stratégies, accèdent aux espaces ouverts à tous les citoyens (universels) comme les conseils municipaux et les comités de vigilance .

[113] Ayo, 2003.
[114] Lacroix, 2005.
[115] Manuel De La Fuente (comp.), 2001, *Participación Popular y Desarollo local. La situación de los municipios rurales de Cochabamba y Chuquisaca*, PROMEC-CEPLAG-CESU-UMSS, Cochabamba, 393 p.

Les effets directs des politiques d'Etat néoindigénistes appliquées à partir de 1993 sont d'ordre organisationnel (indigénisation et supra-communautarisation des organisations sociales de défense des intérêts, professionnalisation de leurs directions), territorial (**multiplication des demandes de Terres Communautaires d'Origine et territorialisation des peuples indigènes**) et politique (**instauration de juridictions particularistes et présence croissante des représentants indigènes et paysans au sein des institutions municipales**).

Effets des politiques d'Etat néoindigénistes

Champs	*Organisationnel*	*Territorial*	*Politique (sphère décisionnelle)*
Effets	Indigénisation Supra-communautarisation Professionnalisation	Boom de demandes de TCO Territorialisation Indigénisation	Espaces particularistes Espaces universels investis par des dirigeants paysans et indigènes

Élaboration propre.

Pour conclure sur ce processus d'indigénisation locale, signalons le cas singulier de Lomerío en Chiquitanie où municipalité et territorialité y adoptent un caractère éminemment indigène. La population de cette micro-région et son organisation représentative locale ont obtenu la création du premier gouvernement municipal indigène autonome[116] de Bolivie reconnu par l'Etat en 1999 et la titularisation d'une Terre Communautaire d'Origine en 2003. Aujourd'hui, ces deux juridictions se superposent permettant une autogestion indigène d'un espace doublement institutionnalisé, à la fois politico-administratif et territorial[117].

3. (Ré)apparition des représentants indigènes et paysans dans les hautes sphères politiques nationales (2002-2005)

La présence croissante des représentants indigènes et paysans dans les sphères décisionnelles ne se réduit pas à la seule dimension locale. Elle se produit également au sein des institutions de l'Etat et au Parlement. Celle-ci n'est pas nouvelle. Dans les années 1950, la révolution nationale portait de nombreux responsables politiques et syndicaux paysans à des postes importants dans la structure étatique[118].

La décentralisation participative des années 1990 provoque un effet similaire. La municipalisation s'accompagne d'une démocratisation des espaces politiques et administratifs et, favorise du même coup l'ascension sociale et politique de dirigeants paysans et indigènes[119].

[116] En mars 2001, le gouvernement bolivien, la Banque Mondiale, la Confédération des Peuples Indigènes de l'*Oriente* Bolivien (CIDOB) et le Conseil National des *Ayllus* et *Markas* du *Quollasuyo* (CONAMAQ) s'engagent dans un projet pilote de création de gouvernements municipaux indigènes. L'accord prévoit la création de dix municipalités indigènes dans la région andine et de dix autres dans les Basses Terres. Toutefois, le projet n'a toujours pas abouti et Lomerío, contrairement à ces « futures » (et hypothétiques ?) municipalités, constitue le premier gouvernement indigène non artificiel, c'est-à-dire n'ayant bénéficié d'aucune aide étatique ou internationale directe pour se constituer.
[117] Lacroix, 2005
[118] José M. Gordillo, 2000, *Campesinos Revolucionarios en Bolivia. Identidad, territorio y sexualidad en el Valle Alto de Cochabamba, 1952-1964*, Ed. Promec, Universidad La Cordillera, Plural, UMSS, La Paz, 281 p. ; Lavaud, 2005.
[119] Lavaud, 2005 ; Lacroix, 2005.

a) L'expérience gouvernementale de Victór Hugo Cárdenas (1993-1997)

Malgré un reflux symptomatique des syndicats boliviens lié à la difficulté d'adaptation à la libéralisation de l'économie et de la politique à partir du milieu des années 1980, le *katarisme* réapparaît au premier plan sous une version reformulée et réduite lorsqu'en 1993, Victór Hugo Cárdenas, un de ses fondateurs et idéologues d'origine aymara, parvient à occuper la vice-présidence de la République avec son parti le *Movimiento Revolucionario Tupak Katari de Liberación (MRTKL)* aux côtés du Président Gonzalo Sánchez (MNR).

Depuis la décomposition du *katarisme* en 1985, V.H. Cárdenas a renoncé à l'option politico-syndicale et s'est engagé dans la seule voie électoraliste en s'alliant régulièrement avec des partis traditionnels susceptibles de gagner les élections. Cette stratégie, qui porte ses fruits en 1993, le condamne auprès des groupuscules *kataristes* qui le perçoivent comme un traître à la cause indianiste et l'éloigne de la gauche ouvrièr(ist)e avec qui il rompt toute relation considérant celle-ci comme « anti-indigène ». Face à ce changement conséquent initié au début des années 1990, les bases paysannes de la CSUTCB se tournent vers les nouveaux dirigeants Evo Morales et Alejo Véliz qui entrent rapidement dans l'adversité.

Malgré son isolement certain depuis 1993, V.H. Cárdenas reste convaincu de l'opportunité et de l'efficacité de sa stratégie[120] qui lui ont permis de devenir le « premier vice-président indien de la Bolivie ». Si globalement, son mandat fût plus symbolique que pragmatique, Cárdenas a pleinement assumé son rôle de second mandataire du pays. Il a démontré sa capacité technique et politique à gouverner. Le respect de son pacte avec le MNR qui a contribué à la stabilité politique, son action discrète (*souterraine* selon ses termes) mais efficace au sein du gouvernement et, sa participation aux grandes réformes politiques des années 1990 ont transformé son mandat en une expérience historique et exemplaire pour tout le personnel indigène investit, depuis, dans les hautes sphères de l'Etat.

Depuis cette expérience, à la fois notable et controversée, la scène politique nationale fait l'objet d'un mouvement d'ethnicisation qui se traduit par l'apparition de partis indigènes/indiens ou tout du moins indigénistes/indianistes, par un nombre croissant de parlementaires exprimant une particularité socioculturelle et par la présence accrue de personnel indigène dans les ministères ou les secrétariats d'Etat, conséquence d'un « indigénisme étatique » effectué par les partis traditionnels, en particulier par le *Movimiento de la Izquierda Revolucionaria* (MIR) face à l'apparition de partis indigèn(ist)es.

b) L'émergence de partis indigèn(ist)es

En 2002, la conjoncture socio-politique paraît favorable pour l'engagement électoral des dirigeants sociaux qui occupent de manière continue le devant de la scène revendicative et protestataire depuis 2000. Les trois secteurs internes de la confédération paysanne unique CSUTCB, respectivement emmenés par Evo Morales, Felipe Quispe et Alejo Véliz, font campagne séparement.

Peu avant les élections municipales de 1999, les producteurs de feuilles de coca se dotent d'un « instrument politique » propre, le Mouvement vers le Socialisme (MAS), conduit par Evo Morales. Cette formation, régionale et sectorielle à ses débuts (*cocaleros* du Chaparé), prend

[120] Entretien personnel du 21 mars 2001.

rapidement une envergure nationale pour se présenter lors de la campagne électorale de 2002 comme un large front de gauche réunissant des intellectuels, une part croissante d'organisations indigènes (notamment dans le département de Santa Cruz) et paysannes du pays, la quasi-totalité des organisations de colonisateurs (mineurs et paysans andins migrant vers les Basses Terres à la recherche d'un lopin de terre) et une frange grandissante des dites classes moyennes urbaines.

En 2001, le président de la CSUTCB, Felipe Quispe crée, à son tour et avec quelques compagnons, le Mouvement Indigène Pachakuti (MIP) sur la demande de ses bases les plus fidèles principalement localisées sur l'Altiplano pacénien. L' ex-guerillero, au discours à la fois provocateur et ethno-nationaliste (aymara), crée une surprise en présentant, à ses côtés, une universitaire quechua, Esther Balboa, comme candidate à la vice-présidence de la République. Le choix de Felipe Quispe se révèle clairement stratégique. Il permet d'abandonner un discours extrémiste finalement peu attractif en temps de campagne électorale et de se présenter comme le bras politique du syndicalisme paysan en recherche de réconciliation avec la population urbaine. L'annonce tardive de la candidature d'Ether Balboa (deux mois avant les élections) marque la fin des discussions entre Quispe et Alejo Véliz autour d'une improbable alliance et, présente le MIP comme une formation politique concurrente du MAS.

De son côté, Alejo Véliz, héritier de l'Assemblée pour la Souveraineté des Peuples (ASP), reliquat d'une tentative avortée d'unification politique paysanne qui eût lieu à la fin des années 1980 au sein de la CSUTCB, s'allie à la Nouvelle Force Républicaine (NFR), un nouveau parti majoritairement composé des secteurs économiques du département de Cochabamba.

À l'issue des élections présidentielles et législatives de 2002, le MAS recueille 20,94 % des suffrages. Elle occupe 19,8 % des sièges du Parlement (27/136) et 29,6 % des sièges du Sénat (8/27). Le MIP obtient, pour sa part, 6,09 % des votes et occupe six sièges parlementaires. Malgré son bon résultat (troisième rang avec 20,91% des voix), la NFR connaît une première crise interne durant le vote parlementaire pour élire le Président de la République[121] entre Gonzalo Sánchez de Lozada pour le parti Mouvement Nationaliste Révolutionnaire (MNR, 22,46%) et Evo Morales pour le MAS. Le dirigeant paysan Alejo Véliz se voit marginalisé par les fondateurs du parti NFR lorsqu'il annonce son choix pour Evo Morales par solidarité paysanne alors que le mot d'ordre interne prônait l'abstention. Après une cession parlementaire longue de vingt-sept heures, le candidat Sánchez de Lozada est finalement élu Président de la République par le Congrès et reçoit le soutien négocié des principaux partis traditionnels[122].

En 2002, trente-trois des cent soixante-trois congressistes boliviens revendiquent une identité indigène ou paysanne, soit 21 % des élus nationaux. Jamais les représentants d'organisations paysannes ou indigènes n'ont été si présents au sein du Pouvoir Législatif. Ces représentants appartiennent à différentes formations politiques. Si la majorité représentent le MAS ou le MIP, quelques-uns se présentent avec les partis traditionnels (officiellement deux avec le MNR et la NFR et un avec le MIR) et votent pour le candidat Gonzalo Sánchez de Lozada plutôt que pour Evo Morales.

[121] Selon l'article 90 de la Constitution bolivienne de 1994 et le Code Electoral, « Si aucun des candidats à la présidence ou à la vice-présidence n'obtient la majorité absolue des votes, le Congrès élira par majorité absolue parmi les deux candidats qui ont obtenu le plus grand nombre de voix. En cas de ballottage, le vote se répétera trois fois. S'il y a à nouveau ballottage, les candidats qui ont obtenu la majorité simple (relative) des suffrages aux élections générales seront proclamés Président et Vice-Président ».

[122] Sánchez de Lozada : 84 voix ; Evo Morales : 43 voix ; votes blancs : 2 ; votes nuls : 26.

Parmi ces nouveaux élus, tous sont originaires de la région andine à l'exception d'un seul, le député chiquitano José Bailaba du MAS. Ce dernier, alors âgé de quarante-trois ans, est originaire de la région de Lomerío. Il n'a pas encore vingt-ans qu'il assume des fonctions au sein de sa communauté (*alcalde político*). Il consacre, avec quelques compagnons, le début de sa carrière de dirigeant à rapprocher et unifier les communautés dans le nord –ouest de la Chiquitanie (municipalités de Concepción, Lomerío et San Javier). Dans les années 1980, son activisme l'amène à séjourner quelques jours en prison après avoir refuser d'accomplir la *prestación vial*, un service obligatoire et gratuit d'entretien des routes imposé à tous les hommes chiquitanos depuis les années 1950 et qui bénéficiait le plus souvent aux grands propriétaires plutôt qu'aux collectivités locales. Son arrestation pour insoumission fut couverte par les médias et provoqua un scandale régional qui consacrait momentanément le rebelle en résistant au sein des communautés indigènes environnantes.

En 1994, José Bailaba est le principal instigateur d'une nouvelle commission territoriale indigène nationale, après le rejet du congrès bolivien pour inconstitutionnalité de la *Loi Indigène* présentée par la confédération nationale CIDOB qui proposait d'intégrer la notion de territorialité indigène dans les législations nationales. En 1997, il devient secrétaire de la Participation Populaire à la mairie de Concepción en Chiquitanie. Il est élu président de la Centrale des Peuples Indigènes de Santa Cruz (CPESC) en 1998 et s'implique pleinement dans le conflit territorial local et violent de la Terre Communautaire d'Origine de *Monte Verde* opposant les grands entrepreneurs aux organisations chiquitanas locales. Il participe directement à l'organisation de la quatrième marche nationale indigène qui réclame, à quelques jours des élections présidentielles de 2002, la tenue d'une assemblée constituante. José Bailaba n'est pas le premier député chiquitano. Avant lui, Vicente Pessoa, président de la CIDOB de 1991 à 1994, occupe un siège à la brigade parlementaire de Santa Cruz de 1997 à 2002 avec le MNR. Toutefois, l'élection de Bailaba incarne l'implantation progressive du MAS dans les Basses Terres, notamment en milieu rural ainsi que la participation croissante de dirigeants indigènes non-andins à des échéances électorales.

Ce que de nombreux politologues latino-américanistes nomment une « *surprise indigène* » s'explique notamment par la conscientisation politique croissante de l'électorat impliqué dans les luttes pour le pouvoir local et dans les mobilisations sociales répétées qui ont marqué le cours des deux dernières années précédant les élections. La stratégie de basculement des demandes sociales dans le champ politique réalisées par le MAS et le MIP a permis d'étendre leur rayonnement électoral. L'éviction de Evo Morales du Parlement au cours du premier trimestre 2002 pour sédition, décision qui a « victimisé » le candidat et stigmatisé son identité « indienne » ainsi que l'intervention de l'ambassade des Etats-Unis au cours de la campagne électorale appelant la population bolivienne à ne pas élire un producteur de coca ont également favorisé les résultats des formations politiques indigénistes.

Les élections présidentielles et parlementaires de 2002 marquent un tournant dans la vie politique en Bolivie. Après les conflits de 2003 (mobilisation contre le projet gouvernemental d'augmentation de l'impôt sur le revenu en février puis, contre celui d'exporter du gaz brut aux Etats-Unis et au Mexique par le Chili en octobre), le MAS se présente comme la principale force d'opposition parlementaire et politique du pays[123]. Il remporte aisément les élections présidentielles de décembre 2005 avec 53,7% des suffrages exprimés. Il occupe respectivement 54,6% (71/130) des sièges au Parlement et 44,4% (12/27) des sièges du Sénat.

[123] Laurent Lacroix, 2004, « Un parti politique au cœur de la transnationalité latino-américaine : el Movimiento al Socialismo (MAS) en Bolivie », actes du colloque international *Les intégrations régionales : quelles dynamiques transfrontalières et transnationales ? Les enseignements du Bassin de La Plata dans le Mercosur*, 1, 2 et 3 juillet 2004, cd-rom, Université de Toulouse Le Mirail-IPEALT-Réseau Cuenca del Plata.

Felipe Quispe, le dirigeant du *MIP*, quant à lui, abandonne l'option parlementariste début 2005 pour réinvestir la scène revendicative et y développer un discours de type ethno-nationaliste, quelque peu en marge des préoccupations principales des grandes mobilisations de 2003. Cette stratégie s'avère pénalisante pour sa formation politique qui n'obtient que 2,16% des voix en 2005 et ne peut renouveler sa présence au Congrès.

Alejo Véliz disparaît, lui aussi, du panorama électoral. Son mandat de député (2002-2005) est marqué par un bras de fer précoce avec la direction de son alliée, la NFR, qui refuse la déclaration d'indépendance politique du dirigeant paysan et accuse ce dernier de transfuge. Véliz parvient toutefois à mobiliser le secteur de la CSUTCB qu'il conduit pour négocier des demandes sectorielles auprès du nouveau gouvernement. En concurrençant momentanément Felipe Quispe et Evo Morales sur la scène revendicative, il perd le soutien de ces derniers dans le conflit qui l'oppose au NFR. Doublement isolé, Alejo Véliz est condamné à la discrétion jusqu'à la fin de son mandat. Il n'est inscrit sur aucune liste pour les élections de 2005.

c) *L'indigénisme étatique*

Depuis l'apparition des partis MAS (1999) et MIP (2001), la présence de personnel indigène ou paysan au sein des ministères et de la haute administration étatique n'a fait qu'augmenter.

En 2000, la coalition gouvernementale du Président Hugo Bánzer composée des partis politiques *Acción Democrática Nacionalista* (ADN) et *Movimiento de la Izquierda Revolucionaria* (MIR) crée le Ministère des Affaires Paysannes, des Peuples Indigènes et Originaires. Cette décision surgit à l'issue des grandes mobilisations sectorielles de septembre[124] précédées, en avril, par le conflit social autour de la privatisation de la gestion de l'eau à Cochabamba. Elle constitue l'une des soixante et onze mesures de la convention signée entre le gouvernement national et la CSUTCB en octobre 2000.

Wigberto Rivero, sociologue d'origine *tacana*, dirige le nouveau ministère. Ancien directeur de l'Institut Indigéniste sous le gouvernement de Jaime Paz Zamora (1989-1993), ce fidèle partisan du MIR bénéficie du soutien de Felipe Quispe pour sa nomination. Les bonnes relations entre les deux hommes sont de courte durée. Les négociations sectorielles deviennent toujours plus difficiles dans un état de tension général qui ne fléchit pas jusqu'aux élections générales de juin 2002. Trois mois avant la tenue de celles-ci, Wigberto Rivero démissionne à la suite d'une mobilisation des paysans de l'Altiplano (secteur Quispe) et se présente, sans succès, comme prétendant à la fonction de député. En 2003, il essuie un nouvel échec politique lorsque les principales organisations paysannes et indigènes du pays refusent sa candidature au poste de *Defensor del Pueblo* pour sa militance dans un parti traditionnel.

Le président intérimaire et nouveau dirigeant du parti ADN, Jorge Quiroga, invite la dirigeante paysanne Tomasa Yarlui à succéder à Wigberto Rivero. Celle-ci, membre de l'opposition avec le *Movimiento Bolivia Libre* (MBL) accepte à la surprise de la direction de son parti. Tomasa Yarlui est alors âgée de trente-trois ans. Formée à la faculté de droit de l'Université de San Francisco Xavier de Sucre, elle s'impose comme une dirigeante syndicale notable dans le département de Chuquisaca. Entre 1993 et 1995, elle est chargée des relations publiques des provinces de Cordech à l'Institut Polytechnique Tomás Katari. En 1994, elle est récompensée pour son action par la Préfecture et la ville de Sucre et gagne le prix TOYP (*The Outstanding Young Persons of the World*)-

[124] Laurent Lacroix, 2000, *La démocratie en Bolivie : entre dialogue et répression*, article diffusé sur le réseau RUMBOS.

Politique en 1996. Jusqu'en août 2001, elle est membre de la direction régionale du MBL, puis conseillère municipale de la ville de Sucre jusqu'à sa nomination ministérielle.

L'invitation du Président Jorge Quiroga obéit, selon l'analyste politique Jorge Lazarte, à « un mouvement forcé par les circonstances électorales » qui se traduit par un ensemble de « changements plus symboliques qu'effectifs » au cours de la campagne (El Deber, 6 mars 2002). Tomasa Yarhui est la première *mujer de pollera* à occuper un ministère. Elle tente, au cours des quelques mois dont elle dispose avant les élections, de profiter de sa fonction pour promouvoir la place des femmes paysannes dans la vie politique. De retour à son poste de conseillère municipale, l'ancienne ministre dénonce, par voie de presse, sa marginalisation au sein du MBL. Malgré les tentatives officielles et officieuses d'expulsion de Tomasa Yarhui par les cadres locaux du parti, celle-ci assume sa fonction jusqu'à la fin de son mandat, en décembre 2004. Cet épisode, aussi local soit-il, annonce le début d'une crise profonde au sein du MBL.

À l'issue des élections présidentielles et législatives de 2002, les partis traditionnellement concurrents *Movimiento Nacionalista Revolucionario* (MNR) et *Movimiento de la Izquierda Revolucionaria* (MIR) forment une coalition gouvernementale. Ils sont bientôt rejoints par l'*Unión Cívica Solidaridad* (UCS), le *Movimiento Bolivia Libre* (MBL) et la *Nueva Fuerza Republicana* (NFR). Cette alliance répond à la double nécessité de former un groupe parlementaire majoritaire pour soutenir l'action du gouvernement[125] et de faire front à la forte opposition composée du MAS et du MIP.

À peine le nouveau gouvernement s'est-il constitué qu'il élabore un « projet d'indigénisation de l'Etat » dont la principale action[126] se traduit par l'ouverture d'espaces ministériels au personnel indigène et paysan. Cette initiative émane de l'état-major du MIR qui, dans les négociations intra-gouvernementales sur la répartition des postes de hauts-fonctionnaires, parvient à placer ses partisans ou à rallier des dirigeants indigènes et paysans (proches) d'autres formations politiques. En août 2002, trois nominations révèlent la nature indigéniste de l'action gouvernementale.

Le dirigeant aymara Mateo Laura devient préfet du département de La Paz. Ce partisan du MIR, originaire de la communauté de Pacajes, est un ancien membre du parti communiste bolivien formé en ex-URSS et à Cuba. Il devient secrétaire général de la CSUTCB entre 1996 et 1998. Cette désignation symbolique annonce deux autres nominations significatives.

La première est celle de Esther Balboa comme vice-ministre de l'Education Initiale, Primaire et Secondaire. Dès son arrivée, celle qui fût quelques mois auparavant candidate à la vice-présidence avec le MIP envisage de réaliser de profondes réformes pédagogiques destinées à valoriser

[125] Pour être adoptée, une loi doit être approuvée par le vote des 2/3 du Parlement bolivien.

[126] En octobre 2002, le MIR dépoussière sa thèse électoral(ist)e et récurrente de la « Bolivie Profonde »pour proposer de reconnaître la *Wiphala* (le drapeau multicolore arboré par les bases indigènes et paysannes du MAS et du MIP représentant la diversité culturelle du pays) comme un symbole national. La chambre des députés approuve le projet de loi qui reste sans suite.
De manière plus pragmatique, la coalition gouvernementale s'engage à assumer un « projet d'innovation et d'apprentissage pour le développement des Peuples Indigènes » qui consiste à financer les meilleures propositions présentées par les organisations indigènes nationales. Avec l'aide de la Banque Mondiale, cinq millions de dollars nord-américains devaient être investis pour ce projet d'envergure qui concernait plus de dix mille communautés, mais qui ne fût jamais réalisé.

l'histoire et la symbologie des populations paysannes et indigènes du pays. Elle entre rapidement en conflit avec son supérieur direct, le ministre de l'Education partisan du MIR, Issac Maidana, sur des différents personnels et professionnels largement relevés par la presse nationale. Esther Balboa est démise de ses fonctions en novembre. Elle est remplacée par Pánfilo Yapu considéré par le ministre de l'Education comme un « autre représentant des peuples originaires » (La Razón, 14 novembre 2002), cette fois-ci plus docile.

La seconde de ces nominations fût, sans aucun doute, la plus conséquente. L'ancien président de la CIDOB Marcial Fabricano, rejoint, à son tour, le gouvernement Sánchez de Lozada pour occuper le vice-ministère des Affaires Indigènes et des Peuples Originaires (co-existant désormais avec le vice-ministère des Affaires Paysannes au sein du Ministre des Affaires Paysannes, des Peuples Indigènes et Originaires). Le dirigeant indigène (Moxeño) a marqué l'histoire de son mouvement. En 1990, il participe activement à la première marche « pour le Territoire et la Dignité ». Dès lors, son activisme prend une envergure chaque fois plus grande.

Il préside la CIDOB de 1994 à 1998, une période faste pour la considération et le traitement des revendications indigènes par l'Etat et les organismes internationaux. Il abandonne temporairement ses fonctions pour participer aux élections présidentielles de 1997 aux côtés du MBL. L'échec cuisant de cette expérience n'entache guère sa popularité. Par la suite, Marcial Fabricano se conduit en véritable porte-parole de la CIDOB malgré l'élection de nouveaux présidents de l'organisation. De mars à août 2002, il assume une nouvelle fois la direction de celle-ci en remplaçant Nicolás Montero, candidat pour être député avec le MIR.

La prise de fonction ministérielle de Marcial Fabricano accentue considérablement la crise interne au sein du mouvement indigène des Basses Terres. Les premières tensions, d'ordre stratégique et partisan, ont surgi lors de la seconde marche nationale indigène en 1996. Depuis les secondes élections municipales de 1999 et la troisième marche de 2000, deux groupes se distinguent et s'opposent. La direction de la CIDOB privilégie une démarche dite *institutionnaliste* qui consiste à négocier avec les partis traditionnels (notamment le MNR, le MIR et le MBL) pour s'insérer dans les sphères de l'Etat et négocier au mieux avec celui-ci. Marcial Fabricano, Vicente Pessoa et Nicolás Montero incarnent ce courant. Les dirigeants de certaines organisations régionales, notamment de la Centrale des Peuples Indigènes de Santa Cruz (CPESC), optent pour une stratégie *intersectorielle* qui recherche un rapprochement primordial avec le plus grand nombre d'acteurs sociaux du pays. La majorité de ces dirigeants sont partisans (comme José Bailaba) ou sympathisants de la formation politique *MAS*.

La divergence idéologique et stratégique devient évidente au cours de la quatrième marche indigène pour l'Assemblée Constituante en mai 2002 qui, accentuée par la politisation de ses dirigeants nationaux, provoque une crise interne sans précédent au sein du mouvement indigène des Basses Terres[127]. Le XIIe congrès de la CIDOB qui se tient en octobre 2002 à Trinidad (département du Beni) est l'occasion d'une scission historique. Alors que les peuples indigènes doivent élire de nouveaux représentants (Marcial Fabricano occupant le vice-ministère des Affaires Indigènes et Nicolás Montero a entrepris une carrière politique avec le parti MIR), un conflit éclate entre les deux secteurs de dirigeants s'accusant mutuellement d'intromission politique. Des actes de violence physique et de vandalisme sont recensés nécessitant l'intervention de la police.

[127] Lacroix, 2005.

La nouvelle direction de la CIDOB expulse quatre dirigeants de la CPESC pour trahison et déloyauté à leur organisation nationale et sont accusés d'appartenir au MAS. En réponse, la CPESC décide de rompre toute relation avec la CIDOB pour une durée indéterminée. Elle conforme le *Bloc des Organisations Paysannes et Indigènes des Basses Terres* avec le Mouvement des Sans-Terre (MST) et les fédérations de colons andins du département de Santa Cruz qui deviendra, en 2004, le *Bloc Oriente* auquel se rallient des organisations régionales indigènes des départements de Santa Cruz et du Beni[128], la Fédération Syndicale Unique des Travailleurs Paysans de Santa Cruz (FSUTCSC) affiliée à la Confédération Syndicale Unitaire des Travailleurs Paysans de Bolivie (CSUTCB), la Fédération des Femmes Paysannes « Bartolina Sisa » du département de Santa Cruz et la Centrale Ouvrière Départementale (COD-SC). Le 10 septembre 2003, l'assemblée de la CPESC émet une résolution qui prononce sa rupture avec la CIDOB[129].

La rébellion populaire d'octobre 2003 contre l'exportation non concertée de gaz brut vers les Etats-Unis et le Mexique par le Chili scelle le clivage au sein du mouvement indigène des Basses Terres et l'affaiblit. Dans l'imbroglio politique bolivien marqué par la démission de deux présidents entre 2003 (Sánchez de Lozada) et 2005 (Mesa) et par la lutte qui s'ensuit entre les mouvements sociaux et les secteurs régionalistes pour imposer leur propre agenda politique[130], la CIDOB ne parvient pas à reformuler sa plate-forme revendicative et les dirigeants régionaux dissidents se fondent dans un mouvement de type national-populaire autour du MAS.

À l'issue du conflit socio-politique d'octobre, le gouvernement national se recompose sous les directives du nouveau président Carlos Mesa. Marcial Fabricano se voit remplacé par un dirigeant chiquitano sympathisant du MAS, Justo Seoane et le vice-ministère des Affaires Indigènes et des Peuples Originaires devient un ministère à part entière. Le nouveau mandataire est âgé d'une trentaine d'années. Formé à la faculté de droit de l'Université Autonome René Gabriel Moreno (Santa Cruz de la Sierra), Justo Seoane bénéficie, à ses débuts, du soutien conséquent de Vicente Pessoa, ancien président de la CIDOB qui a suivi et incité le jeune Seoane à devenir représentant communautaire puis dirigeant. Après avoir participé, entre 1994 et 1997, à différentes activités au sein de la CIDOB (réforme éducative, promotion de la loi de Participation Populaire), Justo Seoane devient, en 1998, le président de la Centrale Indigène des Communautés de Concepción d'où il est originaire. En 1999, il y est élu conseiller municipal. Son expérience ministérielle s'achève en avril 2004. Il est remplacé par le sociologue Ricardo Calla Ortega dont la nomination est contestée par de nombreuses organisations paysannes et indigènes. Justo Seoane devient maire de Concepción en décembre 2004.

La passation de pouvoir entre Fabricano et Seoane symbolise l'échec du « projet d'indigénisation de l'Etat » assumé par le gouvernement bolivien en 2002 et 2003. Elle annonce le déclin du parti MIR qui ne participe pas aux élections présidentielles de 2005 et dont la grande majorité des dirigeants qu'il a promu ont disparu de la scène politique. Seule Elsa Guevara, l'ancienne dirigeante paysanne des vallées du département de Chuquisaca et représentante des députés du MIR au Parlement en 2002, a su renouveler son mandat avec le nouveau parti *Unión Nacional* après avoir été ambassadrice à Cuba de septembre 2004 à mars 2005.

---

[128] L'Organisation Indigène Chiquitana (OICH), la Centrale Native Ayorea de l'Orient Bolivien (CANOB), la Centrale des organisations du Peuple Natif Guarayo (COPNAG), le Conseil des Peuples Yuracaré Mojeños (CPIM) et la Centrale des Femmes Guarayas (CMIG-Ascensión).

[129] « *Nous invitons nos frères des autres peuples et communautés indigènes à lutter pour sauver les organisations du prosélytisme politique et de la corruption, et de s'associer à la construction d'une mouvement indigène sain et autonome* » (extrait de la résolution de l'Assemblée de la CPESC, 8 – 10 septembre 2003).

[130] Laurent Lacroix, 2006, , « Bolivie : refondation du modèle politique national et tensions politiques » in Observatoire des changements en Amérique latine, *Amérique latine 2006*, Ed. La documentation Française (à paraître).

Le caractère éminemment symbolique de l'indigénisme d'Etat a contribué à renforcer l'attractivté électorale du MAS qui, contrairement au MIP, a su se présenter comme un instrument politique alternatif aux partis traditionnels en combinant une action revendicative dans la sphère sociale et parlementaire dans la sphère politique. Ceci explique, en partie seulement, la victoire du MAS en décembre 2005.

Principaux représentants indigènes et paysans ayant assumé de hautes-fonctions d'Etat entre 2000 et 2005

Prénom & Nom	Fonction	Période	Parti	*Gouvernement*
Wigberto Rivero	Ministre des Affaires Paysannes, des Peuples Indigènes et Originaires	10/2000-03/2002	MIR	ADN-MIR (Bánzer)
Tomasa Yarhui	Ministre des Affaires Paysannes, des Peuples Indigènes et Originaires	03/2002-08/2002	MBL→(ADN)	ADN-MIR (Quiroga)
Marcial Fabricano	Vice-ministre des Affaires Indigènes et des Peuples Originaires	08/2002-10/2003	MBL → MIR	MNR-MIR (Sánchez de Lozada)
Esther Balboa	Vice-ministre de l'Education Initiale, primaire et secondaire	08/2002-11/2002	(MIP) →(MIR)	MNR-MIR (S. de Lozada)
Laura Mateo	Préfet de La Paz	08/2002-10/2003	MIR	MNR-MIR (S. de Lozada)
Nicolas Montero	Candidat à députation Candidat à Ambassade	09/2002 11/2002	MIR MIR	MNR-MIR (S. de Lozada)
Justo Seoane	Ministre des Affaires Indigènes et des Peuples Originaires	10/2003-04/2004	(MAS)	MNR-MAS (Mesa)
Elsa Guevara	Députée – présidente Ambassadrice	2002 09/2004-03/2005	MIR MIR	MNR-MIR (S. de Lozada)

Élaboration propre.

De la politisation de l'ethnicité au danger de l'ethnicisation de la vie politique

Si la différence socioculturelle constitue une revendication historique et bien présente en Bolivie, l'Etat, en tentant de répondre de manière conséquente à cette demande, a favorisé ou tout du moins accéléré, un vaste mouvement d'ethnicisation tant locale que nationale par des politiques de type néo-indigéniste au cours des années 1990. Les réformes ont ouvert de nouveaux espaces décisionnels, politiques, citoyens et territoriaux et engendré, par la même occasion, une modification significative des frontières sociales, politiques et culturelles.

La modernisation de l'Etat s'accompagne d'une ethnicisation croissante des identités collectives et d'une politisation des discours liée au renouvellement de celles-ci permise par les politiques néoindigénistes. L'absence d'approfondissement des processus de décentralisation participative et, par conséquent, de la démocratisation, est susceptible, à termes, de provoquer des désillusions collectives et de nouvelles frustrations notamment au sein des populations indigènes dont la situation de précarité sociale, économique, politique et culturelle semble vouloir perdurer.

Les conflits sociaux qui se sont succédé depuis 2000 (grandes mobilisations sociales contre la privatisation de la gestion de l'eau et l'exportation non concertée de gaz brut, conflits agraires et territoriaux, discussions autour des politiques énergétiques) ont été propices à l'émergence de discours identitaires de type ethnique, régionaliste et (ethno)nationaliste antagoniques tant sur les politiques nationales que sur les projets sociétaux.

La politisation de l'ethnicité qui a permis aux dirigeants indigènes et paysans de participer directement à la vie politique bolivienne en profitant du mouvement de démocratisation amorcé dans les années 1980, pourrait bien se transformer en une ethnicisation politique radicale à haut risque dans le cadre de la Constituante prévue en 2006.

La conformación de TCOs desde la perspectiva de los Pueblos Indígenas.

Debra Pereira
Socióloga

Antecedentes

Desde 1996 en Bolivia se viene desarrollando el proceso de saneamiento de tierras; una de las modalidades es el saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (TCOs). Esta modalidad tiene connotaciones más profundas que el sólo hecho de regularizar administrativamente la propiedad de la tierra, tiene que ver con la reivindicación de los pueblos indígenas para controlar y gestionar su territorio y generar perspectivas de desarrollo propio.

Aproximadamente en los 10 años que dura el proceso se han ido configurando numerosas TCOs en todo el país. Es un resultado de la confluencia dinámica de diferentes actores: las expectativas y presiones de organizaciones y pueblos indígenas, la actuación administrativa del estado a través del INRA[131], la facilitación financiera de la cooperación extranjera y el involucramiento de ONGs nacionales.

Este universo de actores determina también diversas concepciones acerca de la TCO, sus funciones y su gestión: indudablemente ha abierto un rico escenario de discusión acerca del futuro de pueblos indígenas y sus territorios. Sin embargo es notoria la ausencia de la voz de los principales protagonistas del proceso, las poblaciones de los pueblos indígenas donde emergen las TCOs.

Para hacer posible lo establecido por la Ley, se debe reconocer que en la concretización de la expectativa de conformación de TCOs tiene importancia el rol de liderazgo que jugó la CIDOB[132], como organización matriz de los pueblos indígenas de tierras bajas. También se debe observar la forma en que se articula el surgimiento de las organizaciones indígenas locales con el inicio del proceso de demanda por la tierra.

La lucha histórica por el territorio propio

Los pueblos Tacana, Mosetén y Leco, que consideraremos en esta publicación, tienen su origen antes de la colonia, siempre mantuvieron una continuidad cultural, más allá de los procesos de dominación y exclusión. Vivieron en una constante lucha por legitimar su territorio, muchas veces ocupado por otros actores, otras veces avasallado y dividido, finalmente reducido.

Trataron y tratan de construir organización, consolidar territorios y afirmar identidad, de tal manera que las gentes de cada uno de los pueblos logre vivir bien, haciéndose reconocer por la sociedad nacional y el Estado como pueblos que no son un recuerdo sino una realidad concreta.

No solo les interesa que exista un reconocimiento de su historia cultural por parte de los demás ciudadanos, sino también reivindican sus derechos en la actualidad como pueblos que aportan

[131] INRA: Instituto Nacional de Reforma Agraria
[132] CIDOB: Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia

también con su trabajo al país, y para ello se plantean su propio desarrollo en el presente, dentro sus ancestrales territorios reducidos, mezclados pero finalmente suyos, así ilustran su sentimiento:

> *"Nos interesa más el presente y no el pasado, aunque sí queremos rescatar nuestra historia".*

Se puede afirmar que el proceso histórico por el que transitaron los pueblos indígenas en los últimos años fue un proceso de revalorización de su propia identidad, que entrelaza el pasado con el presente. Se trata de lograr la afirmación de la identidad cultural como sustento para encarar procesos de desarrollo y mejorar las condiciones de vida.

En la década de los 90, con la marcha indígena por el Territorio y la Dignidad, estos pueblos tienen la oportunidad de buscar la legitimación de su identidad, de asegurar su territorio, de ser parte del contexto nacional. Desde ese tiempo, con los diferentes gobiernos establecieron procesos de negociación exigiendo el cumplimiento a sus demandas, proceso además que va cambiando de la marginación política, social y económica en la que se encontraban a su incorporación en los espacios públicos como actores colectivos étnicamente diferenciados y ejercer sus derechos como ciudadanos plenos.

Esta forma de pensar y actuar permite a Lecos, Tacanas y Mosetenes vivir como pueblos en sus territorios, porque así lo quieren y así están diseñando su camino hacia el futuro, más allá que sus gentes sean de orígenes étnicos diversos, como resultado de los diferentes momentos y procesos de ocupación territorial.

En ese marco, se sitúan los procesos de demanda y consolidación de las TCOs, son pues parte de la lucha de los pueblos por su territorio y en cierta manera son el resultado de muchos años de movilización y de consolidación de lo que se podría llamar la gobernanza local.

Las organizaciones de los pueblos en la conformación de las TCOs

En los cuatro pueblos, sus organizaciones matrices (CIPTA, OPIM, PILCOL y CIPLA) y la organización que los aglutina en el departamento (CPILAP[133]) se convierten en el eje articulador de los procesos de demanda y consolidación de las TCOs, también adquieren paulatinamente capacidades en el campo de la planificación del desarrollo. Los pueblos valoran y perciben sus roles desde diferentes puntos de vista.

Consideran que ellas han jugado un rol muy importante en la defensa de sus territorios y su identidad. Manifiestan que un hecho relevante es haber logrado la unidad de los pueblos, de ser sus portavoces frente al Estado, de lograr diálogo y negociación con los terceros, como también convertirse en canalizadores de proyectos.

Estas percepciones hacen necesario aclarar que si bien los pueblos valoran el rol de sus organizaciones, al parecer existe una confusión en relación con sus roles, a veces confundiéndolas con instituciones que les apoyan y con un rol central de conseguir proyectos y no así identificándolas como la organización que fortalece al pueblo y que el mismo pueblo al ser la razón y base de su existencia fortalece a la organización.

[133] CPILAP: Central de Pueblos Indígenas de La Paz

Desafíos

Los pueblos indígenas deben afrontar algunos desafíos en la conformación de las TCOs, tanto de acuerdo a sus percepciones como a lo que se ha visualizado al analizar el proceso que vienen desarrollando Tacanas, Mosetenes y Lecos.
Los cinco desafíos que expondremos son la base de la consolidación de la gobernanza local y de la necesidad de incorporar, por parte del Estado una mejor gobernabilidad en relación a estas formas de organización.

- Fortalecimiento de identidad cultural
- Disminución de los conflictos en torno a la tenencia de la tierra
- Consolidación de las bases jurídicas de las TCOs,
- Reforzamiento de las organizaciones internas
- Elaboración de un modelo de desarrollo propio

Todas las estrategias de desarrollo que se plantean, si se quieren dar grandes pasos en el proceso reivindicativo indígena, deben tender a generar autonomía y autodeterminación, buscando eliminar al máximo la dependencia social, económica, cultural y técnica de los pueblos con agentes externos. Es la única forma de caminar hacia el buen vivir de las generaciones presentes y futuras de Tacanas, Mosetenes y Lecos.

En ese contexto, se hace necesaria la articulación del Estado, sociedad civil y TCOs en una dinámica en la que surja de las propias TCOs propuestas de articulación desde su propia visión autónoma con identidad dentro la unidad y diversidad. Se trataría de coadyuvar la generación de condiciones de gobernabilidad local y nacional, restringiendo las posibilidades de que el estado imponga políticas al margen de las comunidades y sus organizaciones.

Los puntos que desarrollamos en esta propuesta son relacionados con las condiciones necesarias para llegar a propuestas estratégicas en función de la gestión territorial, la articulación con el Estado y la práctica de la gobernabilidad. Planteamos tes grandes grupos de preguntas:

- **Autonomía**. Su concepción desde las comunidades indígenas campesinas. ¿TCOs islas? o ¿articuladas, manteniendo su independencia? o ¿subordinadas al municipio u otras entidades estatales? Territorialmente, ¿forman parte del territorio municipal o la TCO es una categoría sobrepuesta al territorio municipal? TCOs: ¿distritos indígenas o construcción de municipios indígenas?
- **Articulación**. Formas de articulación con el estado, municipio desde el punto de vista económico, social y cultural. Gobernabilidad local y regional; su incidencia en lo nacional.
- **Gestión de la TCO**. Fortalecimiento de la gestión interna de las TCOs. Las nuevas visiones del territorio.

La articulación entre identidad, territorio y gobernanza es fundamental en el proceso de consolidación de las TCOs y nos llevará a considerar que la gobernabilidad y la gobernanza son integrados, en esta forma de organización indígena, a la gestión territorial según la percepción de los indígenas mismos.

Los tres niveles de propuesta autonómica y la superposición jurisdiccional en Bolivia en un contexto de globalización y etnicidad.

Pablo Regalsky[134]

RESUMEN

La ponencia trata del conflicto entre diferentes tipos de autoridad jurisdiccional abierto desde la ruptura del Pacto Militar Campesino acontecido en 1979 y que la Ley de Participación Popular dictada en 1994 no ha podido resolver. Esta superposición conflictiva de autoridad se ha dado hasta el momento en una misma escala local y regional, pero en tres diferentes escenarios: a. entre el nivel municipal y el nivel de las autoridades indígenas u originarias campesinas, b. entre el nivel de las tierras comunitarias de origen y las concesiones petroleras, mineras y de biodiversidad y, c. entre las organizaciones indigenas y campesinas y las autoridades de areas protegidas.

El actual proceso de lucha por las autonomías, tanto a nivel departamental como a nivel de los territorios indígenas, está por llevar ese conflicto jurisdiccional a una nueva escala, aun desconocida pero cuyas consecuencias pueden preverse si se cuenta con un marco teórico y una metodología de análisis adecuados. Se examinan críticamente las propuestas en juego tanto de parte de los autonomistas cruceños como de los pueblos indígenas.

Se propone como marco contextual el de una crisis o declinación de aquellas hegemonías que se vienen ejerciendo desde el siglo XIX a través de la forma estado-nación, como parte de una declinación civilizacional que es la que está en la base de los actuales sismos político-militares que tienen lugar en todo el planeta, teniendo expresión clara en el cuestionamiento de la civilización occidental por parte del fundamentalismo islámico por un lado y en el resurgimiento de los movimientos indígenas americanos en el otro. Esa crisis de hegemonia se esta visibilizando tambien en el surgimiento de liderazgos politicos como el de Evo Morales en nuestro pais, ello no debe llevarnos a la conclusión de que se trata de un suceso episódico sino a reflexionar sobre la profunda conmoción que atraviesa el modelo de gobernabilidad global.

Bibliografía

Assies, W. van der Haar, G. y Hoekema, A.eds. (1999) *El reto de la diversidad:Pueblos indígenas y reforma del estado en América Latina.* Mexico: El Colegio de Michoacán.

Blanes, J. (2000) *Mallkus y Alcaldes.* La Paz: CEBEM.

Friedman, J. (1998) "Transnationalization, Socio-political Disorder, and Ethnification as Expressions of Declining Global Hegemony", in *International Political Science Review* 19:3 (233-249).

Lopez, L.E. y Regalsky, P. eds. (2005) *Movimientos indígenas y Estado en Bolivia.* La Paz: PLURAL.

Regalsky, P (2003) *Etnicidad y Clase: el Estado boliviano y las estrategias andinas de manejo de su espacio.* La Paz: PLURAL.

[134] Antropólogo, CENDA, Cochabamba, Bolivia

Quand un espace marginal rencontre l'Etat. Les contradictions de la gouvernance locale.

Margot Jobbé duval

Les années 1990 sont marquées, en Bolivie et dans la plupart des pays « du Sud », par de profondes réformes législatives et constitutionnelles, inspirées dans une large mesure des politiques de la Banque Mondiale et des autres institutions financières internationales. De nouveaux grands principes sont censés conduire dorénavant les politiques publiques (la participation des populations dans l'exercice du pouvoir, la transparence, la gestion durable des ressources naturelles, la préservation de la biodiversité de la planète), et s'inscrivent donc dans les agendas des Etats. Cet ensemble de principes prescriptifs est ce que nous pouvons appeler la gouvernance. Cette mode de la gouvernance marque en Bolivie l'espace rural à travers la « *Ley de Participación Popular* » (loi de participation populaire), la reconnaissance des territoires indigènes et les aires protégées, en induisant de nouvelles formes d'administration des ressources. A ce titre, la province d'Ayopaya est particulièrement intéressante, car s'y superposent ces différents enjeux.
Au niveau local, ces principes et les politiques publiques qu'ils inspirent, rencontrent des pratiques, fondées sur l'histoire longue des individus et des groupes qu'ils constituent. Au niveau de cette interface, des interférences se créent, car les populations locales, depuis leur histoire et leurs pratiques, ont une lecture différente des propositions de l'Etat. Comment donc cette gouvernance locale se construit autour d'un enjeu d'appropriation des ressources naturelles, sur la base de clivages qui existaient déjà, et se redéfinissent dans cette arène du pouvoir local ?
Je me propose de présenter le cas concret de la province d'Ayopaya, dans le département de Cochabamba, en Bolivie. Cette province, paysanne et indienne, créée pendant la période républicaine qui a suivi les guerres d'indépendance, présente une forte hétérogénéité géographique et humaine. Aux vallées sèches et encaissées du sud, prolongées par des reliquats de forêt tropicale d'altitude sèche, succède, au nord, un paysage contrasté qui s'étage depuis la puna humide jusqu'à la forêt tropicale dense et humide, entièrement vierge par endroits. Pendant l'époque coloniale puis républicaine, l'ensemble de la province était dominé par les haciendas, mais les « petites » haciendas céréalières du sud contrastent fortement avec les immenses propriétés, pouvant atteindre 50 000 hectares, du nord. Aujourd'hui, cette opposition entre le Nord et le Sud de la province perdure, et s'exprime dans les conflits nés des réformes des années 1990 : décentralisation et nouvelles modalités d'accès à la terre essentiellement.

Participation populaire et *municipio*.

La « *Ley de Participación Popular* » (1994), en visant une plus juste distribution et une meilleure administration des ressources publiques, s'appuie sur un élargissement de la gamme de compétences et une augmentation des ressources en faveur des gouvernements municipaux.
Dans le cadre de la province d'Ayopaya, deux « municipes » (*municipios*) ont été conformés. Le premier occupe le sud de la province, autour du village d'Independencia, et constitue une région assez homogène de communautés paysannes vivant de l'agriculture (pomme de terre, blé, maïs, avoine) et d'un peu d'élevage ovin. Le village d'Independencia, avec son marché bi-hebdomadaire, est le lieu où se commercialisent les produits, où se réalisent les échanges, et où les paysans rencontrent l'administration, la représentation de l'Etat.
La situation est différente dans le « municipe » du nord. Autour du petit village de Morochata, capitale du « municipe », on retrouve bien une géographie similaire à celle du « municipe »

d'Independencia. Mais les communautés situées au nord, qui pratiquent l'élevage ovin et camélidé sur de grandes étendues de pâturages, en association avec de la production de pomme de terre, n'établissent pas de lien avec le village de Morochata. Les quelques pistes qui traversent cette Cordillère relient directement les communautés à la ville de Quillacollo, et pour rejoindre Morochata il faut prendre un autre bus depuis Quillacollo. En fait, la mairie de Morochata s'est installée à Quillacollo, ce qui démontre bien le peu d'intégration du « municipe ».
Depuis janvier 2004, les communautés du nord de Morochata se sont unies pour réclamer la création d'un nouveau « municipe », qui serait plus à même de représenter les intérêts des communautés. Les paysans du Nord Ayopaya ne se sentent pas du tout intégrés au « municipe » de Morochata. La plupart des élus sont originaires de Morochata ou de ses environs, et les politiques locales adoptées laissent souvent de côté les communautés du nord, notamment en ce qui concerne les infrastructures. La « participation populaire » et la décentralisation ont certes ouvert de nouveaux espaces aux régions rurales, jusque là passablement marginalisées. Mais elle n'est pas encore en mesure de permettre un accès réellement équitable à la participation politique et à l'exercice du pouvoir. Au sein des « municipes » censés permettre une meilleure participation se reproduisent des phénomènes de marginalisation.

Un projet de TCO (*Tierra Comunitaria de Origen*) construit par les ONG.
La loi de Réforme Agraire de 1996 (« *Ley Inra* ») reprend de nombreux éléments de la loi de 1953, mais introduit également de nouvelles modalités d'accès à la terre, en lien avec les réformes qui introduisent le caractère pluriculturel du pays dans la Constitution. Ainsi, la « Terre Communautaire d'Origine » (TCO, « *Tierra Comunitaria de Origen* ») est un titre collectif octroyé aux populations indiennes qui en font la demande, à condition qu'elles puissent prouver que le territoire revendiqué correspond à l'espace de vie « traditionnel » d'un groupe ethnique bien identifié.
Rien de tout cela n'existe à Ayopaya, province des plus républicaines. Pourtant, une demande de TCO a été déposée pour l'ensemble de la province, en 2003. A l'origine de cette demande, des ONG, et une en particulier, Cenda (« *Centro de Desarrollo Andino* »). Le document étayant la demande de TCO invoque l'identité « *sora* » ou « *ica yunga* » des populations indiennes d'Ayopaya. Or toutes les communautés du nord de la province se revendiquent de liens forts, rompus seulement après les années 1950, avec la région de Sica Sica, sur l'altiplano bolivien. A peine déposée, la demande de TCO fut immédiatement le prétexte de litiges entre les communautés du nord et du sud de la province. Alors qu'une partie de ces dernières adhèrent à ce projet de TCO, et se sentent prêtes pour cela à endosser une identité ethnique qui semble tombée du ciel, les premières ne sont guère conquises par l'éventualité d'une TCO au niveau de la province. D'un autre côté, la Réforme Agraire de 1953 a débouché, pour les communautés du sud, sur la distribution de titres de propriété individuels, et la gestion du territoire répond maintenant à une appropriation privée de l'espace. Du coup, ces communautés font également preuve d'une certaine réticence face au projet de TCO, qui pourrait questionner leurs droits d'accès privés à la terre. Alors que dans le Nord, où les titres de propriété octroyés par la Réforme Agraire sont collectifs, cet aspect de la TCO n'est pas du tout vu comme problématique.

Le contrôle des ressources naturelles au cœur des enjeux.
Tant au niveau du « municipe » que sur la question de la TCO, les affrontements entre le nord et le sud de la province ont été permis par les changements récents dans la structure de l'Etat. Ce qu'ils révèlent, c'est une lutte pour l'accès aux ressources du territoire, et en particulier aux riches terres d'altitude, encore en partie vierges, du nord de la province, ainsi qu'au gigantesque espace de piémont encore intouché, qui borde les communautés du nord. Jusqu'à aujourd'hui, les communautés du Nord Ayopaya étaient restées en quelque sorte en marge de l'histoire. Alors que les vallées d'Independencia ont été le théâtre des épisodes parmi les plus fameux des guerres

d'indépendance, la région du nord n'y a pas du tout pris part. De même, les grands soulèvements des « *colonos* » des haciendas, au début du siècle, ont eu lieu dans la région de Morochata, mais jamais dans le nord. Ce n'est donc que récemment que les communautés du Nord Ayopaya sortent de la clandestinité, lorsque le contrôle des ressources naturelles devient le cœur du débat.
Autour du village de Morochata ou dans la région d'Independencia, la terre commence à manquer, et les familles se trouvent de plus en plus acculées à la nécessité de migrer, soit vers la ville, soit vers de nouveaux espaces susceptibles de les accueillir. Dans le nord de la province, au contraire, l'espace est loin d'être saturé, et l'immense forêt tropicale d'altitude qui s'étend vers l'est et le nord sans qu'aucune frontière ne semble se dessiner constitue, aux yeux des paysans, une réserve de terres qui pourra être utilisée dans le futur, lorsque le besoin s'en fera sentir. Pour les habitants du nord, la création d'un « municipe » qui leur est propre est une garantie pour maintenir leurs droits d'accès à ces espaces privilégiés. Au contraire, le projet de TCO, tel qu'il se présente, constitue à leurs yeux une menace, car il ouvrirait ces terres vierges, du fait de la propriété communautaire, aux habitants du sud de la province, en mal de terres.
Malgré les généreuses prérogatives accordées aux communautés paysannes et indiennes par la Loi de Participation Populaire et la modalité de la TCO, c'est en dernier recours l'Etat qui décide du contrôle des ressources. En effet, parallèlement à ces revendications, un grand projet de parc naturel, englobant l'ensemble du piémont et une partie des terres hautes du Nord Ayopaya, a été dessiné, sans réelle consultation des populations locales. La préservation des riches ressources naturelles de la zone en question se ferait plutôt dans la lignée « conservationniste », et invaliderait fortement les prétentions des paysans, tant du nord que du sud, à s'installer dans la forêt. Cette aire protégée serait également destinée à abriter des concessions forestières, mais surtout minières et pétrolières, dans un contexte privilégié d'espace interdit aux communautés.

En mars 2005, une mobilisation des communautés du Nord Ayopaya a entraîné l'annulation de la déclaration d'aire protégée dans le piémont. Ce n'est donc ni le « municipe », ni la TCO, pensée à l'origine pour contrer ce projet de parc, qui ont pu faire valoir les revendications des paysans, mais une alliance conjoncturelle, stratégique, entre les communautés impliquées. Les figures proposées par l'Etat et les institutions internationales ne s'avèrent pas forcément pertinentes face aux pratiques des paysans et des indiens.
Avec les programmes de décentralisation aujourd'hui à l'œuvre en Bolivie, se confirme surtout une forte tendance au désengagement de l'Etat. Celui-ci délègue aux niveaux inférieurs (« municipe », communauté paysanne) des compétences, mais sans réellement mettre en place des instances régulatrices des conflits. La gouvernance souhaitée devient, à l'échelle locale, une arène où l'on joute sans trop savoir quelles sont les règles. Et cela d'autant plus que, parallèlement à l'établissement de lois qui ont pour but de préserver les droits des populations indiennes et paysannes, l'enjeu fort du contrôle des ressources contraint aussi l'Etat à spolier ces mêmes populations de leurs territoires et de leurs ressources.

Références bibliographiques :

- ALMARAZ OSSIO A. (Coordination et rédaction), 2002 : ***Tierras Comunitarias de Origen. Saneamiento y Titulación. Guía para el Patrocinio Jurídico*** ; Cejis, Iwgia ; Santa Cruz.
- BETANCUR, A.-C., 2005 : « Territorios y derechos indígenas. Evolución de las legislaciones internacionales frente a las iniciativas y demandas del mundo indígena » ; in ***Seminario Taller regional « Territorios indígenas, autonomías y Estado »*** ; Conamaq, VSF-Cicda, Apmm ; La Paz, 20-22 septembre 2005.
- CENDA, 2003 : ***Parque departamental y Area natural de manejo integrado Altamachi. Actualización de la propuesta técnica de creación*** ; Document ronéotypé, Cochabamba.
- DANDLER J., 1983 : ***El sindicalismo campesino en Bolivia. Cambios estructurales en Ucureña***, 1935-1952 ; Ceres ; Cochabamba.
- GOBIERNO MUNICIPAL DE MOROCHATA, 2002 : ***Plan de Desarrollo Municipal 2002-2006*** ; Morochata.

- GORDILLO J., 2000 : ***Campesinos Revolucionarios en Bolivia. Identidad, territorio y sexualidad en el Valle Alto de Cochabamba, 1952-1964*** ; Plural ; La Paz.
- JOBBÉ DUVAL M., 2005 : ***Mille et une recettes de pommes de terre. Dynamiques agraires et territoriales à Altamachi, Cordillère orientale des Andes boliviennes*** ; Thèse de Doctorat, Ina P.-G. ; Paris.
- MULLER P., 1990 : ***Les politiques publiques*** ; Collection « Que sais-je ? », Presses Universitaires de France ; Paris.
- OLIVIER DE SARDAN J.-P., s. d. ; « Anciennes méthodes, nouveaux objets » ; in Courrier de la Planète ; Paris.
- SCHRAMM R., 1995: « Fronteras y territorialidad. Repartición étnica y política colonizadora en los charcas (valles de Ayopaya y Mizque) »; in PRESTA A.M. (coord.), 1995: ***Espacio, etnías, frontera ; Atenuaciones políticas en el Sur del Tawantinsuyu; siglos XV-XVIII***; Asur; Sucre; pp. 163-187.
- SERNAP, MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y PLANIFICACIÓN, 2002 : ***Políticas para el Sistema Nacional de Areas Protegidas*** ; Sernap, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, GTZ ; La Paz.
- SPEDDING A., 1994 : ***Wachu wachu. Cultivo de coca e identidad en los Yunkas de La Paz*** ; Hisbol, Cocayapu, Cipca ; La Paz.
- SPEDDING A., LLANOS D., 1998 : « Derechos sobre la tierra. Lo que la ley INRA no dice » ; in ***Tinkazos*** n°1, La Paz ; pp. 14-25.

Territorialidad y tierra Mapuche: una discusión necesaria para la gobernabilidad y el desarrollo endógeno en Chile.

Jaime Soto Navarro
Antropólogo, Magíster en Desarrollo Rural.
Instituto de studios Indígenas, Universidad de la Frontera.

Resumen.

La importancia que reviste el territorio para la reproducción de la vida humana y la cultura de los Pueblos Indígenas cuenta hoy con el reconocimiento de una comunidad internacional que ha establecido que los gobiernos deben respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras y territorios (Convenio 169 de la OTI)

Hoy son los propios indígenas quienes junto con denunciar las persistentes políticas de fragmentación de sus territorios, han puesto en la discusión conceptual el replanteamiento del uso de los conceptos de tierra y territorio. En este contexto es relevante documentar y discutir estos conceptos a la luz de las propuestas de desarrollo endógeno y de gobernabilidad de los países de América Latina.

La situación de la tierra – territorio de los pueblos indígenas de América Latina es un tema fundamental para su desarrollo y la gobernabilidad de los estados donde se localizan. Es difícil proyectar el desarrollo endógeno – especialmente con pueblos indígenas - si no se consideran las reivindicaciones por territorio y territorialidad que están planteando a los estados nacionales. En Chile los mapuche han planteado la necesidad de contar al interior del estado nación chileno con espacios territoriales donde las políticas públicas permitan desarrollar un proceso de desarrollo de acuerdo a su cultura. Para esto es fundamental el control de los recursos naturales de esos espacios territoriales.

Las ciencias sociales están legitimando el concepto de territorialidad de los pueblos originarios al interior de los estados nacionales, las dirigencias han incorporado este concepto en sus discursos, sin embargo los estados nacionales se muestran muy conservadores. Aquí es donde se hace necesario documentar, estudiar, para que las políticas públicas de los estados empiecen a considerar estas perspectivas en sus propuestas de desarrollo. Estos son algunos de los antecedentes que fundamentan este trabajo.

Referencias bibliográficas citadas:

Barth F. (ed.). 1969. Ethnic groups and Boundaries, The social organization of culture difference, Bergen Oslo, Universitets Forlaget, Londres.

Bengoa, J. 2000.Historia del Pueblo, Siglo XIX y XX. Lom ediciones. Santiago

Boccara G. 2000. «Antropología Diacrónica. Dinámicas culturales, procesos históricos y poder político », en Boccara G. & Galindo S. (eds.), Lógica mestiza en América, Temuco, Instituto de Estudios Indígenas.

Boccara G. 2001. Mundos nuevos en las fronteras del Nuevo Mundo. E-Review. Paris.

Bonnemaison J. 1996, Les fondements géographiques d'une identité. L'archipel du Vanuati, essai de géographie culturelle. ORSTOM, Paris.

Bustamante M. 2005. La construcción de relaciones interculturales en un contexto socioculturalmente heterogéneo. Plural editores. La Paz, Bolivia.

Echeverri J. 2004. Territorio mcomo cuerpo y territorio como naturleza : ¿dialogo intercultural ? . pp. 259-275. en Surralés, A y Garcia, P (eds.), Tierra adentro, territorio indígena y percepción del entorno. IWGIA. Copenhague.

Identidad Lafkenche de la Provincia de Arauco, 1999, De la deuda histórica nacional al reconocimiento de nuestros derechos territoriales. Chili. Tirúa.
Garcia, P. Territorios Indígenas :Tocando las puertas del Derecho. Rvita de indis , nº 223, pp619-647, 2001.

Lévi-Strauss C., 1958, Antropologie structurale, Plón, Paris.

Molina R. 1995. «Reconstrucción de los etno-territorios», Tierra, territorio y desarrollo indígena, Temuko, IEI.

Pinto (Jorge), 2000, De la inclusión a la exclusión. La formación del estado, la nación y el pueblo mapuche, Santiago, Colección Instituto de Estudios Avanzados.

Zuñiga G. 2000. «La dimensión simbólica de las luchas étnicas y el discurso indígena en torno al territorio» en 3° congreso chileno de antropología.

Territorial and land tenure policies in the Bolivian lowlands: some ethnical dimensions of the "property" and "possession" paradigm.

Patrick Bottazzi
Doctoral Student
Graduate Institute of Development Studies

English summary:

The institutional conditions of access to land rights and territory have been the main determinant of indigenous political restructuration in the Bolivian lowland, since the 90's. Indigenous organisations are forced to adapt themselves to the formal condition of access to territory and stay closed in the "possession" paradigm of land appropriation implemented by the INRA[135] law in 1996. This paradigm leads to a very holistic opposition with the "property" paradigm supported by the amazonian colonisation policy since the 70's with Andean migrants. Gorvernance processes and structures are now segmented in two different "institutional orders", which make large territorial planning policies difficult to be implemented in conformity with Amazonian ecosystems. By the side of the indigenous populations the political systems is very centralised and is legitimised by a unique land title. The family units have no access to credits and are still excluded to legal forest management planes. By the colonists, land speculation caused by land scarcity and their very offensive political behaviour bring them to penetrate in the protected areas and in the indigenous territory to extract illegally the forest resources. In this conflicting atmosphere, national and local actors (indigenous and colonist organisation, municipalities, NGO...) try hardly to create social interfaces and pathway to reduce those boundaries and to lead to a more equilibrated system of rights.

Résumé en français:

Les conditions institutionnelles d'accès aux droits fonciers et aux territoires sont les principaux déterminants des restructurations politiques indigènes dans les terres basses d'Amazonie bolivienne, depuis les années 90. Les organisations indigènes ont été contraintes de s'adapter aux critères formels d'accès aux territoires, dominés par le paradigme de la « possession » appuyé par la loi INRA de 1996. Cette vision donne lieu à un conflit important avec le paradigme de « propriété » supporté par les politiques de colonisation de l'Etat destinées aux populations andines migrantes vers les basses terres. Les processus d'attribution et de légitimation fonciers sont dès lors ancrés dans des valeurs ethniques créant une analogie entre les frontières territoriales et les configurations d'acteurs. Les processus et les structures de gouvernance sont segmentés en deux « ordres institutionnels » différents, voire opposés, qui rendent difficile la mise en œuvre de politique territoriale plus globales et mieux adaptées aux écosociosystèmes amazoniens. Du côté des populations autochtones le système politique demeure encore très centralisé et associé à un titre territorial unique. Les unités domestiques n'ont pas d'accès aux crédits et demeurent encore exclueut des plans de gestion forestiers légaux. Tandis que du côté des populations colonnes, la compétition foncière due à la rareté des terres et à leur

[135] Instituto Nacional de Reforma Agraria (ley n°1715 18 oct. 1996)

fonctionnement politique offensif, les conduit à pénétrer illégalement les aires protégées ainsi que les territoires autochtones pour y extraire les ressources forestières. Dans cette atmosphère de conflit, les autorités nationales et locales (organisations indigènes, de colonisateurs, élites municipales, ONG, etc...) tentent difficilement de trouver des compromis entre les différents acteurs pour mettre en place un système de droits plus équilibrés entre autochtones et allochtones. Ce défi ne peut être relevé que si la législation foncière bolivienne permet une prise en compte plus adéquate des autorités locales dans les processus d'attribution foncière. Cette localisation des procédures d'affectation foncière et de contrôle politique permettrait en outre une plus grande ouverture à l'appropriation privative de la terre et aux marchés monétarisés, tout en respectant les fonctions économiques et sociales. Ceci souligne que les objectifs de sécurisation des droits fonciers ne s'inscrivent pas uniquement dans un débat mettant en confrontation titularisation collective ou individuelle, mais dépendent des configurations politiques qui se chargent de garantir la stabilité des droits sur la base de projets de société différenciés.

Introduction

Il est devenu très convenable actuellement de dire que le développement socioéconomique passe par une sécurisation des droits individuels et collectifs. La terre ou le foncier détient très certainement une place centrale dans ce débat et soulève très directement la question du rôle des institutions publiques (Etat central, collectivités locales, services techniques..) comme garant des engagements respectifs. Il s'ensuit que les politiques visant une sécurisation des droits fonciers sont au cœur des mécanismes de légitimation de l'Etat gouvernemental.
En Amérique latine, alors que le Pérou et le Mexique ont opté pour une libéralisation des marchés fonciers, la Bolivie maintient un régime combiné entre le système de propriété et celui de la possession[136]. Suivant la logique de ces nouvelles politiques, ce régime combiné vise à satisfaire les besoins des différentes catégories d'acteurs issues de la très forte diversité socioculturelle du pays. Dans les basses terres amazoniennes, les populations autochtones, les populations migrantes venues de la cordillère des Andes, ainsi que les différentes entreprises forestières, agricoles ou pétrolières bénéficient toutes de titres fonciers très différents, relatifs aux « fonctions économiques et sociales » définies par la loi INRA de 1996. Cette combinaison donne lieu, localement, à la confrontation de système de tenure foncière à première vue radicalement opposés, associés à des « ordres institutionnels » différents et segmentés. Les critères ethniques ainsi que les capacités d'investissement très inégalitaires entre un opérateur économique et l'autres sont à l'origine de clivages qualitatifs et quantitatifs dans l'octroi de titres fonciers et territoriaux. Comment expliquer l'origine de ces différences ? Quelles relations peut-on établir entre les droits fonciers et territoriaux et les configurations politiques en charge de les appliquer ? Quels modèles institutionnels permettraient-ils de fournir de meilleures garanties de sécurité, d'équité et de soutenabilité écologique aux systèmes de tenure foncière ? Il s'agit ici de passer en revue les principaux éléments des réformes foncières boliviennes et de voir en quoi les législations actuelles sont à l'origine de la création de nouvelles frontières territoriales complexes.

Historique des réformes foncières en Bolivie :

Depuis le courant du 19ème siècle jusqu'aux années 90, les gouvernements boliviens, coloniaux puis indépendants ont mis en œuvre une politique de privatisation/individualisation des terres,

[136] Pour une réflexion théoriques approfondie sur ces concepts de « propriété » et de « possession », voir O. Steiger (2006) et R. Steppacher (à paraître).

accompagnée par de successives tentatives de transformer les populations autochtones en paysannes en petits entrepreneurs agricoles. La loi de « déconnection » (Ley de Exvinculación du 5 oct 1874) eut pour principal objectif de démanteler les *ayllus* (institutions communautaires) en redistribuant les terres qui n'étaient pas encore titularisées formellement sous forme de titre individuel (Hernáiz&Pacheco, 2001). Ces politiques n'ont jamais donné lieu à une généralisation du système de propriété et encore moins à une égale distribution des terres, mais ont considérablement contribué à une surconcentration des terres dans les mains d'une minorité de grands propriétaires fonciers (latifundio). En 1950, 4.5 % des propriétaires terriens possédaient le 70 % de la propriété. On y identifiait aussi une très faible surface cultivée. En effet, seul le 1.5 % des parcelles sensées être exploitées par le propriétaire lui-même étaient cultivées, tandis que ce taux ne dépassait pas le 2.44 % pour celles soumises au métayage ou au travail salarié (Romero, 2003:59). La réforme agraire de 1953, qui eut pour objectifs de démanteler le système des haciendas et de distribuer la terre à ceux qui la travaillent, n'a été appliquée que dans les parties andines du pays, ce qui a considérablement accru les inégalités foncières dans les zones amazoniennes. Bien que la situation se soit sensiblement améliorée en 1993, les inégalités foncières demeuraient encore importantes, puisque sur l'ensemble du pays 72 % des bénéficiaires détenaient le 38 % des terres du pays. Ces inégalités se sont faites sentir tout particulièrement dans les zones amazoniennes où le 50 % des bénéficiaires se partageaient le 90 % des terres. La situation était particulièrement difficile pour les populations autochtones[137]. Ne disposant d'aucun titre foncier particulier et surtout d'aucune forme d'organisation politique adaptée, ces populations ces sont faites littéralement envahir par des entreprises forestières, pétrolières ainsi que par le front pionnier agricole venu de la cordillère des andes. Ces déséquilibres s'expliquent en partie par le mauvais fonctionnement des services étatiques chargés de la répartition des ressources et conduira au démantèlement des organisations étatiques (INCR, CNRA, CDF) responsables des programmes de redistribution des terres et de leur gestion (Hernáiz&Pacheco, 2001:20, Contreras-Hermosilla&Vargas Ríos, 2002).

Contenu des réformes actuelles entre propriété et possession :

A partir de 1990, d'importants mouvements de revendications autochtones retentissent dans tous le pays pour dénoncer les inégalités foncières et territoriales ainsi que l'exploitation effrénée des ressources naturelles du pays par les compagnies multinationales. C'est à cette même période, qu'une seconde réforme agraire appelée « Programme National d'Administration des Terres », se met en place avec l'appui de bailleurs de fonds internationaux (BM, Danida). Ceci donnera lieu, en 1996, à l'approbation de la loi INRA n°1715, créant l'Institut national de la réforme agraire avec comme objectif principal de garantir les droits à la terre à différentes catégories de populations en mettant en œuvre efficacement le processus de régularisation foncier (*saneamiento*).

La mise en place de l'INRA n'a pas eu pour objectif d'effectuer une nouvelle révolution agricole mais plutôt d'offrir des moyens de sécurisation des droits existants en redéfinissant quelque peu les catégories foncières et en prenant en charge le processus de régularisation des titres (*saneamento*)[138]. En fait, la loi INRA soutient conjointement les deux paradigmes de la propriété et

[137] Mis à part les populations autochtones Quechua et Aymara occupant les parties andines du pays on recense 309'115 individus de plus de 15 ans qui s'identifient à la catégorie autochtones en Bolivie (6 % de la population de plus de 15 ans). Le taux est le plus élevé dans le département du Béni où ont eu lieu nos études de terrain et concerne le 25 % de la population de plus de 15 ans (INE, 2001)

[138] La loi n°1715 du 18 oct. 1996 crée le SNRA (Systema national de reforma agraria) composé par différentes institutions : la Judicature agraire (*Judicatura agraria*), le Tribunal agraire (*Tribunal agrario*), la superintendance agraire (*superintendencia agraria*), l'Institut national de réforme agraire (INRA) ainsi que

de la possession à travers la définition de différentes catégories de titre foncier, reprises en partie de la réforme de 1953. Ces catégories sont les suivantes : a. les unités de résidence familiale (*solar campesino*), b. la petite propriété (*pequeña propiedad*), c. la propriété moyenne (*mediana propiedad*), d. l'entreprise agricole (*empresa agropecuaria*), e. la terre communautaire d'origine (*tierra comunitaria de origen*) f. la propriété commune (*propriedad comunaria*).

Le tableau suivant permet d'établir la relation entre les catégories foncières de la loi INRA de 1996 et les droits qui leurs sont associés :

		Vendable	Hypothécable	Divisible	Prescriptible	Imposable	Usage des ressources
Propriété individuelle	a. Solar Campesino	x	x		x		x
	b. Pequeña propriedad	x	x		x		x
	c. Mediana Propedad	x	x		x	X	x
	d. Empresa agropecuaria	x	x	x	x	X	x
Possession collective	e. Propriedades comunarias (PC)						x
	f. Terre communautaire d'origine (TCO)						x

Source : élaboration propre à partir des dispositions de la loi INRA

Le principal changement apporté par la loi INRA est la création d'une nouvelle catégorie de titre foncier appelée Terre communautaire d'origine (TCO), accordée aux peuples autochtones qui démontrent avoir des nécessités territoriales particulières pour pouvoir vivre selon leurs, « usages et coutumes ancestraux ». Inspirés de la convention 169 de l'OIT, ratifiée par la Bolivie en 1991[139], les TCO sont censés permettre la préservation et le respect du mode de vie des populations autochtones des basses terres boliviennes en répondant à leurs nécessités spatiales. D'un point de vue légal, la loi INRA favorise les communautés indigènes dans les cas où leur territoire se superpose avec des propriétés appartenant à des tiers. Ces dernières peuvent être converties en TCO dans le cas ou elles ne répondent pas aux «fonctions économiques et sociales ». Le cas inverse n'est pas possible[140]. Depuis la promulgation de la loi INRA, près de 50 titres collectifs de cette ampleur ont été attribués à des collectivités autochtones sous la base d'un certain nombre de conditions. Toutes les demandes territoriales doivent être justifiées essentiellement par quatre documents clefs : a. certificat de personnalité juridique du « peuple » b. actes d'élection et de possession des représentants accrédités c. liste des communautés qui intègrent la TCO d. plan de référence avec l'identification des communautés.

les Commission agraire national (CAN) et départementales (CAD). Le SNRA a pour fonction de permettre une meilleure intégration des procédures foncières aux politiques de planification territoriale, de réguler les contentieux et de mettre en œuvre les procédures d'affectation en relation privilégiée avec l'INRA, principal organe exécutant les réformes foncières.

[139] Loi 1257 du 11 juillet 1991

[140] Art. 259 et 256 du règlement de la loi du SNRA (système national de réforme agraire) (D.S. 25763 du 5 mai 2000)

Mis à part que l'obtention de ces documents demeure très difficile d'un point de vue administratif, la procédure a des implications politiques importantes (Ossio, 2002). Ces démarches obligent les populations à créer « artificiellement » des autorités politiques et à définir des modalités de concertation avec leur base. Dans de nombreux cas, la rapidité des processus de création des instances politiques ne permet pas une véritable représentativité des élus autochtones, dont les tâches sont titanesques : suivit du processus de régularisation foncier, recherche de fonds pour les infrastructures diverses et pour leur fonctionnement, participation au processus de planification municipal et national, régulation des conflits, mise en oeuvre de plans d'aménagement territorial, forestier,... Si pour les populations autochtones des basses terres, les réformes territoriales des années 90 ont été le principal moteur de restructuration de leurs organisations politiques, elles demeurent relativement dépendantes d'une forme très centralisée de pouvoir. L'existence d'un seul titre foncier pour des populations variant entre 1'500 et 10'000 occupants rends ces derniers dépendants de leurs représentants politiques et manquent d'instruments de négociation et de légitimité pour la gestion des conflits qui prennent place à des niveaux communautaires ou villageois.

Les TCO comme forme d'exclusion de la propriété

Le régime actuel des TCO pose la question de l'équilibre entre la notion de « propriété » et celle de « possession ». Les titres fonciers définis par la loi INRA peuvent être divisés en deux grandes catégories : les titres de propriété et ceux de possession. Les premiers se caractérisent par une relative aliénabilité, puisqu'ils peuvent être vendus, hypothéqués et, pour certains, divisés. Les seconds n'offrent qu'un droit d'usage des ressources. Actuellement l'accès au titre de TCO interdit complètement la vente ainsi que la session de terre sous forme d'héritage. Certaines familles sont obligées de renoncer à leur titre individuel pour prendre part à la titularisation collective, qui ne leur accorde que des droits d'usage limités sur les ressources (Urioste, 2002).

En 2003, après près de 10 ans de mise en place des institutions de l'INRA, seul 10 % des terres ont été régularisées (source : INRA 2004). Sur les 18 millions d'hectares qui ont été affectés aux populations autochtones sous forme de TCO, très peu d'entre elles ont été régularisées et ceci pour les raisons suivantes : a. la régularisation ne s'adresse pas avec la même vitesse à tous les acteurs b. les coûts de régularisation sont considérablement élevés et presque exclusivement pris en charge par la coopération internationale (Banque Mondiale, Danida) ; c. les organisations et institutions locales peinent à prendre part au processus de régularisation foncière. Tout laisse penser que les procédures ne présentent pas de garanties de soutenabilité institutionnelle.

La politique de colonisation vers une extension de la logique de propriété

Le problème est de savoir comment maintenir une telle politique foncière destinée aux peuples autochtones dans les basses terres parallèlement à une autre prônant une colonisation agricole massive en provenance des zones andines. En 1965, se crée en Bolivie l'Institut National de la Colonisation (INC) ainsi que le Conseil National de la Réforme Agraire (CNRA). Ces institutions ont eu comme principaux objectifs d'organiser une campagne de migration destinée essentiellement aux anciens mineurs désoeuvrés par la crise économique qui a pris place à partir des années 80. Le programme de colonisation, appuyées par la FAO et la BM opérait sur des zones de plusieurs centaines d'hectares en attribuant des propriétés de 25 hectares par famille. Ces dotations devaient permettre en outre aux familles d'accéder à des crédits selon le principe d'une

mise en gage. Deux formes de colonisation étaient prises en compte : une colonisation planifiée et une colonisation spontanée qui était ensuite avalisée par l'INC. Dans un premier temps les familles recevaient un titre provisoire sur deux ans qui pouvait ensuite être transformé en titre définitif pour autant qu'une mise en valeur effective puisse être démontrée. Cette politique, fondamentalement opposée à celle des TCO, mettait en avant une exploitation intensive des ressources pour accéder au titre foncier. Il suffisait, à ce moment là d'avoir du fourrage ou des cultures pérennes pour témoigner d'une mise en valeur suffisante des terres, sans pour autant obliger la présence de cultivateur. Les populations migrantes avaient par conséquent recours à des stratégies de mise en valeur extensives et précaires pour justifier leur occupation. Cette politique a eu pour conséquence une déforestation importante à proximité de zones pourtant décrétées comme protégées (VSF, 1995, Pacheco, 2002).

Contrairement aux autochtones, les populations andines ont bénéficié d'une très forte tradition syndicale héritée de la révolution de 1952. La base de leur organisation est la Fédération régionale, constituée par plusieurs centrales. Chaque centrale est à son tour composées par trois types d'organisation de producteur : la colonie établie sur un *núcleo* de 1'250 ha et qui comprend une quarantaine de famille ; l'association qui implique entre 15 et 30 familles sur un territoire de 1'000 ha et des coopératives qui sont reconnues par l'Institut National des Coopératives pour un territoire à peu près équivalent. Enfin, chaque famille faisant partie des colonies, des associations ou des coopératives recevait une parcelle (*faja*)[141] sur laquelle elles produisent du maïs, du riz où du blé ainsi que de la pomme de terre et divers produits maraîchers.

Selon un principe pyramidal d'organisation politique, à chacun des niveaux de divisions foncières de la production correspond une instance politique de représentation. Ainsi, la Fédération de colonisateur, les Centrales et sous-centrales sont toutes articulées les une aux autres en défense d'intérêts coopératifs. Cette forme d'organisation est cimentée par un très fort sentiment d'appartenance ethnique (aymara, quechua) très peu ouvert à l'intégration d'entités exogènes. Depuis la venue au pouvoir de Evo Morales, ces organisations politiques syndicales se sont considérablement renforcées au point de remettre totalement en question les précédents régimes de conservation et de défense des territoires autochtones de l'Orient.

Une rencontre entre des ordres institutionnels opposés

La rencontre entre une politique de « double conservation » socioculturelle et écologique avec des politiques publiques dont l'objectif était avant tout la productivité, l'expansion nationale, en un mot, le développement, s'est concrétisée par la création de nouvelles frontières territoriales complexes depuis les années 80. En se basant sur des notions d'autochtonie les législations foncières, environnementales, forestières contribuent à faire de l'identité ethnique un critère d'accès différencié au foncier. Aux frontières des territoires autochtones des basses terres boliviennes, se confrontent des populations dites autochtones, (Tsimane', Mosetene, Yuracare,...) avec des populations andines migrantes (Ayamara, Quechua). Chacune d'elles détient une légitimité sur l'espace complètement différente en fonction de son origine socioculturelle. Ces deux mondes en confrontation sont marqués par une série de différences institutionnelles rendant difficile la résolution de leurs nombreux conflits dans le cadre de procédures formelles de coopération. Les populations autochtones demeurent complètement renfermées dans un système de possession qui ne leur permet pas de disposer complètement des ressources en présence. Elles sont excluent du crédit, faute de pourvoir donner leur terre en gage et doivent se soumettre aux plans d'aménagement territoriaux des aires protégées dans lesquelles leurs territoires se trouvent

[141] environ 25 hectares

bien souvent. Leurs usages et coutumes appuient en grande partie une gestion sélective et soutenable des ressources forestières, qu'elles ont appris à maîtriser durant les âges. Ne disposant que d'un seul titre foncier pour l'ensemble de leurs territoires dont les dimensions varient entre 30'000 et 2'000'000 hectares, les peuples autochtones ne peuvent pas facilement faire valoir leurs droits sur des espaces aménagés dans les zones frontalières avec les colonisateurs andins, proche des infrastructures routières. Ces derniers disposent quand à eux de titres de propriétés individuels. Leur longue tradition syndicale, fédérative et coopérative marquée par un haut degré d'activisme politique local, les placent dans une position de force lors des procédures de régularisation foncière qui n'ont lieu que de manière très sporadique. Les brigades de l'INRA en charge de statuer sur les limites foncières et territoriales entre les différents usagers ne disposent que de très peu de temps pour se faire une idée du degré de mise en valeur réelle de l'espace. Elle manque en outre considérablement de légitimité puisqu'elles sont associées à un pouvoir centralisé et considéré comme distant des réalités locales. Malgré les priorités formelles accordées par la loi INRA aux populations autochtones, le pouvoir exécutif garde une main mise importante sur les décisions de titularisation à travers les Etudes d'Identification des Nécessités Spatiales (EINE)(Ossio, 2002). Même au niveau gouvernemental, ce pouvoir penche souvent favorablement du côté des organisations syndicales andines (CSUTCB, CONAMAQ[142]) et envers les entreprises aux mains des populations métisses ou étrangères[143].

	TCO	Lotissement privatif
Périmètre titularisé	Entre 30'000 et 2'000'000 d'hectare par titre	Parcelles de 20 ha/familles regroupées en *nucleos* de 40 familles
Catégorie du titre	Collectif, inaliénable, indivisible, non hypothécable	Individuel, Indivisible, aliénable, hypothécable
Population concernée par le titre foncier	Environ 50 titres pour toute la Bolivie - autochtones ou indigènes des basses terres (Tsiman', Moseten', Yuracare, Mojeño,...)	Colons, « Collas », Populations andines, quechua ou aymara

Un processus de décentralisation encore peu favorable aux populations autochtones

La conjonction entre les processus de titularisation et la décentralisation politique laissent entrevoir de nouvelles opportunités d'intégration des organisations paysannes à la gouvernance territoriale. Avec la loi de participation populaire, de la décentralisation et de la municipalisation, les organisations locales (association de quartier, organisation paysanne ou autochtones) acquièrent des compétences pour participer aux processus décisionnels au sein des gouvernements municipaux. Il est possible, entre autre, aux parties de territoire autochtone comprises dans une municipalité d'être érigées en district et, de ce fait, de créer une instance municipale intermédiaire (*sub alcaldia*) qui gère des budgets spécifiques destinés aux infrastructures publiques (éducation, santé, aménagement). Malgré ces nouvelles dispositions légales, les populations autochtones des basses terres demeurent encore fortement marginalisées des processus décisionnels et donc de l'obtention de financement public. Sur les deux municipalités observées lors de nos études de terrain (Rurrenabaque et San Borja), moins de 1 % du budget est destiné aux zones autochtones. Ceci s'explique en partie par un potentiel électoral autochtone encore fortement affaiblit par une

[142] Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyo

[143] La 3ème marche indigène du 18 juillet 2000 à permis de contrer quelque peu cette main mise en aboutissant à une série de décrets relativisant le poids du pouvoir exécutif dans le processus de titularisation

faible population régularisée au niveau du registre civil. Entre les municipalités les conflits territoriaux visent essentiellement l'augmentation de la population civile pour capter les financements publics.

Conclusion : Ethnicité et territorialité croisées

Le fait de baser une politique foncière toute entière sur des critères socioculturels primordialistes contribue à alimenter l'ethnicisation ancrée des droits d'appropriation du sol et des ressources naturelles. Cette politique a abouti provisoirement à l'établissement de frontières territoriales linéaires entre les espaces sociaux. Aux frontières des TCO se confrontent des espaces juridiques catégoriquement opposés qui alimentent des frontières sociales, politiques et culturelles, en un mot, institutionnelle au sens large du terme. Malgré sa nature performative, l'artifice juridique n'est cependant pas en mesure de modifier la totalité de la réalité. La frontière écologique par exemple, évolue de manière relativement indépendante des normes et représentations sociales qu'on lui impute. Les nécessités de subsistance ne diffèrent pratiquement pas d'un groupe à l'autre et les pratiques agricoles tendent à s'homogénéiser au fur et à mesure que la diversité des ressources cynégétiques ou sylvicoles s'amenuisent. La rencontre entre les populations andines et amazoniennes aux frontières des aires protégées ou des TCO conduit inéluctablement à des emprunts mutuels des modes d'appropriation des ressources naturelles et, par conséquent aussi des structures foncières. Si les politiques publiques nationales des années 90 ont eu un pouvoir structurant important sur les pratiques locales en Bolivie, elles ne sont pas en mesure de contenir complètement les processus évolutifs locaux. On assiste alors à des modifications informelles mais légitimes des modalités d'appropriation foncière. Au fur et à mesure que les nécessités d'homogénéisation ou de diversification des formes d'appropriation du sol se font sentir au niveau local, le droit de la pratique ou la pratique du droit a tendance à se modifier dans les arènes locales. Progressivement, des chemins d'accès institutionnels (MCDermott, 2000) se créent de part et d'autre des frontières territoriales entre autochtones et allochtones. Alors que les populations originaires des basses terres tendent à créer des formes de propriété privée informelle, en se sédentarisant, en clôturant leur espace ou en s'accordant des titres fictifs, de l'autre côté, chez les populations migrantes andines, on assiste à la production de nouveaux collectifs territoriaux qui tendent à s'adapter aux stratégies d'accès à diverses formes de ressources. C'est le cas des réserves forestières communautaires dont les principales aspirations actuelles sont la captation de revenus touristiques mais qui correspondent aussi à une conscientisation écologique liée à la brutale déforestation des terres basses. Comment faciliter de part et d'autres ces aspirations évolutives sans pour autant perdre le contrôle d'une planification territoriale régionale ? Les modalités d'appropriation foncière ne devraient-elles pas, pour cela, être plus liées aux instances locales de prise de décision ? Il semble opportun, tout comme c'est le cas au Pérou, de laisser aux populations autochtones la possibilité de choisir au niveau communautaire, les catégories de droit qui correspondent à leurs aspirations de développement socioéconomique. Car le maintient d'une catégorie socioculturelle dans un espace juridique limité, caractérisé par de plus fortes restrictions sur les droits d'usage et d'appropriation des ressources ressemble à une nouvelle forme de ségrégation conduisant à de nouveaux déséquilibres socioéconomiques. Il est indéniable que les opportunités offertes par la dotation de TCO aux populations autochtones sont une avancée importante dans le processus de reconnaissance de leurs droits. Elles constituent une étape indispensable aux respects du droit à la subsistance de populations considérablement affaiblies par le processus d'acculturation et de prédation économique en cours dans les zones amazoniennes. Il demeure cependant évident que ces droits territoriaux ne peuvent être que provisoires dans l'attente d'une adéquation progressive des pratiques de subsistance à une ordre capitaliste mondialité et transfrontalier.

I. Hernáiz and D. Pacheco (2001): La ley INRA en el espejo de la historia. Propuestas de modificación, La Paz: Plural Editores.
C. Romero (2003): La Reforma Agraria en las Tierras Bajas de Bolivia. in artículoprimero VII, n°14: 17-30.
A. Contreras-Hermosilla and M. T. Vargas Ríos (2002): Social, Environmental and Economic Dimensions of Forest Policy Reforms in Bolivia, Washington D.C.: CIFOR, Forest Trends.
A. A. Ossio, Ed. (2002). Tierras Comunitarias de Origen. Saneamiento y Titulación. Guía para el Patrocinio Jurídico. Santa Cruz, CEJIS.
M. Urioste (2002): Desarrollo Rural con Participación Popular, La Paz: Funcación Tierra.
VSF (1995): Diagnóstico para la implementatción de la reserva de biosfera - territorio indgigena Pilón Lajas
P. Pacheco (2002): Deforestation and Forest Degradation in Lowland Bolivia, in C. Woods, H. and R. Porro, Deforestation and Land use in the Amazon. Gainesville, University Press of Florida: 66-84.
M. H. MCDermott (2000): Boundaries and Pathways : Indigenous Identities, Ancestral Domain, and Forest Use in Palawan, the Philippines. IASCP Meeting, Bloomington.

Cuarta Sessión: Gobernabilidad y Manejo de los Recursos Naturales

El Proceso de Construcción de Gobernancia del Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado Madidi

Ivan Arnold[1]
Oscar Loayza[2]
Lilian Painter[3]

RESUMEN

El paradigma detrás de la gestión de áreas protegidas ha cambiado mucho desde la década de los 60s cuando la gente local estaba típicamente excluida de su creación y gestión. Hoy las áreas protegidas, a nivel mundial, son manejadas con un mayor equilibrio entre sus objetivos de conservación y la promoción de objetivos de desarrollo y consolidación social (Jeanrenaud 2002). Las poblaciones que difícilmente llegan a cubrir las necesidades básicas para su sobrevivencia no deberían tener que hacer sacrificios adicionales para subsidiar intereses nacionales o globales (IUCN 2003). En este contexto, la gestión del PNANMI Madidi se ha enfocado en los últimos 6 años a crear mayores espacios para la participación efectiva de los actores locales en su gestión y a generar beneficios económicos locales compatibles con sus objetivos de conservación. Adicionalmente, es claro que el PNANMI Madidi con su extenso perímetro no puede ser cuidado sin el apoyo de las poblaciones locales que mantienen áreas de uso tradicional dentro o alrededor del mismo, recurriendo solo a costosas labores de control y vigilancia.

En Bolivia el Comité de Gestión es el espacio privilegiado para la participación local en el acompañamiento a la toma de decisiones y definición de políticas de gestión en las áreas protegidas. Por ello el Comité de Gestión del Madidi fue considerado el principal mecanismo para desarrollar los planteamientos estratégicos que orienten la gestión a mediano plazo del área protegida y que han sido incluidos en el Plan de Manejo. Estas determinaciones políticas y estratégicas tenían como objetivo constituirse en un "contrato o pacto social" entre la administración del área protegida y la población local. El Comité de Gestión del Madidi está compuesto por 23 miembros de organizaciones locales, incluyendo gobiernos municipales, organizaciones campesinas, organizaciones indígenas, organizaciones cívicas, representación departamental y la administración del área protegida como representante del Gobierno Nacional.

Sin embargo, la complejidad de la diversidad de actores e intereses existentes, hace que el mayor reto en la gestión del área protegida sea crear mecanismos reconocidos y legítimos de participación y negociación entre los actores, que a su vez garanticen la suficiente legitimidad de los mismos dentro sus jurisdicciones y organizaciones. Las instancias de concertación y los mecanismos de negociación son el pilar de la creación de un sistema de Gobernancia para un área protegida de la magnitud del Madidi, considerando que se sobrepone con 5 jurisdicciones municipales, dos provincias, 4 Tierras Comunitarias de Origen (y colinda con dos mas) y que además, cuenta con una población al interior del área protegida de alrededor de 1700 personas con orígenes y actividades económicas diferentes.

La gestión del área frecuentemente se encuentra inmersa en conflictos entre sectores debido a pugnas por acceso a recursos como tierras, madera y áreas turísticas, cuya resolución y transformación debería basarse, en primera instancia, en el respeto a la normativa existente y en

criterios de equidad en el acceso a los mismos. Sin embargo, debido a la debilidad para la aplicación de leyes a nivel del estado central, el respeto a los derechos de "otros" debe ser establecido a través del fortalecimiento de lo que podría denominarse una cultura democrática y el ejercicio de una ciudadanía efectiva en el nivel local. Los actores locales están poco a poco demandando y estableciendo mayores capacidades para ser mejores custodios de los recursos naturales, que una estructura centralizada. Sin embargo, para que la descentralización de esta responsabilidad pueda tener un impacto positivo sobre la conservación de la biodiversidad, deberá establecerse una estructura de control y colaboración que requiera de mecanismos de integración entre y dentro de los diferentes niveles de planificación: comunal, de TCOs, Municipios y Departamentos. En este sentido, el fortalecimiento institucional deberá estar direccionado a mejorar los mecanismos de comunicación y control, esenciales para mantener la transparencia y responsabilidad compartida en la gestión territorial o de lo contrario los intereses de sectores más fuertes pueden prevalecer dentro de una estructura de participación con tantos sectores representados.

IUCN (2003). Recommendation 29: Poverty and Protected Areas. World Parks Congress.
Jeanrenaud, S. 2002. People-oriented approaches to global conservation- Is the leopard changing its spots? International Institute for Environment and Development, London.

Décentralisation et gestion des risques "naturels" dans la capitale nicaraguayenne

Sébastien Hardy

À Managua, les décideurs ont modifié l'échelle de gouvernement du territoire urbain, en offrant l'autonomie municipale à deux quartiers pauvres de la capitale, Ciudad Sandino et El Crucero. Cette décentralisation répond aux objectifs électoraux des deux grands partis politiques nicaraguayens qui se partagent les leviers nationaux du pouvoir, mais ne résout que partiellement les préoccupations des populations. Surtout, elle provoque une perte de vision cohérente d'aménagement de l'ensemble métropolitain, alors que les témoignages d'endommagements y sont nombreux. De ce point de vue, les risques "naturels" jouent incontestablement un rôle dans la recomposition territoriale de Managua. Le processus de décentralisation, instrumentalisé, renforce en effet le différentiel de vulnérabilité entre les habitants, en inscrivant les risques dans les territoires. L'analyse de Ciudad Sandino constitue un exemple de ces mécanismes.

Dans la lointaine périphérie de Managua, Ciudad Sandino s'impose comme un des éléments constitutifs de la métropole nicaraguayenne. Ce territoire en est pourtant très distinct, à la fois spatialement et socialement. De nombreux indices en font une marge urbaine. Dès son apparition, ce territoire placé à l'écart de Managua sert de zone de déversement urbain. Sa spécialisation est assez particulière : il est destiné à agréger des sinistrés des manifestations des risques dits "naturels". C'est avant tout sur cette particularité que l'identité de Ciudad Sandino semble se fonder. Les trajectoires assez similaires de la majorité des habitants d'origine modeste de Ciudad Sandino ont ainsi favorisé des formes singulières de participation populaire, pratiques sociales avant tout destinées à faire face à l'adversité, en particulier face aux manifestations des risques "naturels". Mais, une analyse approfondie de Ciudad Sandino souligne aussi que les décideurs attendent à tord de ces relations de proximité des habitants des innovations socio-économiques destinée à améliorer la gestion urbaine fondée sur des principes de gouvernance urbaine. Les modalités de réorganisation territoriale après les endommagements provoqués par l'ouragan Mitch en 1998 prouvent par exemple que cette réorganisation territoriale ne relève absolument pas d'un projet collectivement négocié, parce qu'en dépit des démonstrations, les processus de coordination d'acteurs y sont tout simplement défaillants. Avec la redéfinition des limites de la municipalité de Managua en 2000, l'exemple devient encore plus probant. Le quartier de Ciudad Sandino, district de la capitale, devient en effet à partir de 2000 une municipalité autonome. Ciudad Sandino acquiert de la sorte une reconnaissance appréciée par la majorité de ses résidants. Ils apprécient surtout l'avantage de l'installation sur leur territoire municipal de services auparavant localisés à Managua et qui les obligeaient à d'onéreux déplacements. Mais, vue sous l'angle du choix gestionnaire, l'autonomie de Ciudad Sandino signifie la perte des redistributions par péréquations financières entre les quartiers riches et les quartiers pauvres de la capitale, qui avaient permis tout au long des décennies 1980 et 1990 l'équipement de Ciudad Sandino. Avec la décentralisation politique de 2000, les charges municipales de Ciudad Sandino sont dorénavant plus importantes que les revenus. Cette situation financière précaire de Ciudad Sandino l'oblige à des compromis avec le gouvernement municipal de la capitale. Ils dissimulent mal l'ouverture d'un mécanisme d'assujettissement de la municipalité de Ciudad Sandino envers Managua. La qualité des services diminue pourtant déjà et les différences socio-spatiales avec Managua s'exacerbent. Le franchissement des nouvelles limites municipales se traduit donc par « une exacerbation des effets de la ségrégation dans l'accès aux équipements et aux services urbains » (Dureau, 2004 : 144). Les processus d'équilibre auparavant assurés à l'échelle supra-locale sont mis à mal.

Fonds Documentaire IRD
010044912

Fonds Documentaire IRD
Cote : A * 44908Ex :

Les différences s'accentuent aussi au sein du désormais municipe de Ciudad Sandino où se dessinent de nouvelles frontières entre les pauvres et les moins pauvres et qui au bout du compte, participent à défaire la ville. Les risques "naturels" et leur gestion en fournissent de bons témoignages. On se rend compte ici que « les disparités spatiales viennent redoubler et accentuer des inégalités économiques et sociales malaisément surmontées par l'idéologie de la petite dimension censée concrétiser certaines des exigences de la "bonne gouvernance" » (Dubresson, Fauré, 2005 : 10). L'équipe sandiniste en charge de la nouvelle municipalité de Ciudad Sandino semble consciente de ces enjeux et de la nécessité de prendre en compte les aspirations de l'ensemble des citoyens. Les familles du quartier aisé de Satélite Asososca ont ainsi été contactées afin de réfléchir aux politiques et aux ressources de la nouvelle municipalité. Elles ont accepté de payer les services publics plus chers que le reste des populations de la municipalité de Ciudad Sandino. En contrepartie, la mairie s'est engagée à offrir des services qui soient à la hauteur de l'effort financier concédé. Or, grâce à ses infrastructures de qualité, Satélite Asososca n'a jamais eu à déplorer de graves endommagements liés aux risques "naturels", contrairement à Ciudad Sandino. La nouvelle municipalité aurait donc tendance à renforcer encore plus le différentiel de vulnérabilité entre Satélite Asososca et le reste de Ciudad Sandino. Elle met en péril les principes de la participation populaire. Même si elles n'en sont pas à l'origine, les mutations liées au redécoupage du territoire urbain de Managua et qui affectent la gestion urbaine et les modes de gouvernement favorisent, voire accentuent la fragmentation urbaine actuelle, indissociable des risques "naturels", de la réorganisation et de la recomposition des pouvoirs urbains.

Quelques références bibliographiques

Dubresson A., Jaglin S., 2004, « Gouvernance, régulation et territorialisation des espaces urbanisés. Approches et méthodes », Antheaume B., Girault F., *Le territoire est mort. Vive les territoires !*, Paris, Editions de l'IRD, pp. 337-352

Dubresson A., Fauré Y-A., 2005, « Décentralisation et développement local : un lien à repenser », *Revue Tiers-Monde*, tome XLVI, n°181, pp. 7-20

Dureau F., Barbary O., Gouëset V., 2004, *Villes et sociétés en mutation : lectures croisées sur la Colombie*, Paris, Antropos/Economica, 370 p.

Nachez-Bouchanine F., 2002, *La fragmentation en question. Des villes entre fragmentation spatiale et sociale ?*, Paris, L'Harmattan, 411 p.

Pecqueur, B., 2001, « Gouvernance et régulation : un retour sur la nature du territoire », *Géographie, Économie, Société*, vol. 3, n°2, pp. 229-245

Robins S., 2002, « At the limits of spatial governmentality : a message from the tip of Africa », Thrid World Quaterly, vol. 23, n°4, pp. 665-689

Tamru B., 2002, « L'émergence du risque d'inondation à Addis-Abeba : pertinence d'une étude des dynamiques urbaines comme révélatrices d'un processus de vulnérabilisation », *Annales de Géographie*, n°627-628, p. 614-636

Gobernanza del Territorio y los Recursos Forestales. El caso de la Reserva Comunal Amarakaeri, Perú

Jamil Alca Castillo

Resumen

En el Perú, como en muchos países, una de las estrategias para la conservación de los recursos naturales viene a ser el establecimiento de Áreas Naturales Protegidas, que ha seguido un proceso largo hasta integrar a las poblaciones locales de indígenas y no indígenas. En la amazonía peruana la integración de estas poblaciones para el manejo de éstas áreas protegidas se da bajo la categoría de Reservas Comunales (según ley se consideran nueve categorías de áreas protegidas en territorio peruano), que se basa en un sistema de co-gestión y que refuerza el nuevo paradigma de la conservación a nivel internacional.

Muchos y diversos son los intereses de los actores alrededor del establecimiento de las áreas protegidas, en particular de las reservas comunales y de la gestión de los bosques. Si bien por ley, es Estado Peruano tiene el interés de conservar la flora y fauna silvestres a favor de las poblaciones aledañas a las reservas comunales, por otro lado, las poblaciones indígenas han visto en el establecimiento de estas reservas, la posibilidad de reivindicar territorios ancestrales, como estrategia de delimitación, protección territorial y acceso a recursos, por esto, se han establecido seis reservas comunales en estos últimos años.

A pesar de implementarse estos sistemas de co-gestión (aunque son modelos y estrategias recientes) sigue habiendo un deterioro de los bosques, la presión sobre los recursos se incrementan, los conflictos entre los diferentes actores se agudizan, los intereses económicos de empresas y extractores clandestinos de recursos forestales se imponen, existe una dispersión de normas e instituciones, entre otros problemas, que conducen a cuestionarse, por qué si existen esfuerzos locales, nacionales e internacionales a favor de una co-gestión de las áreas protegidas y de las reservas comunales en particular, este manejo no es sostenible?, lo que nos muestra un problema entorno a la gobernanza de la biodiversidad.

Si bien se han establecido estrategias nuevas de gestión de áreas protegidas, se han creado nuevos conceptos como el de gestión forestal sostenible y otros, es importante comprender que no es suficiente delimitar áreas protegidas y establecer buenos códigos forestales si las personas que dependen del bosque y que viven allí, no conocen, conocen de forma insuficiente y distorsionada o no aplican éstas, y a su vez son desposeídas de sus medios de sobrevivencia sin ofrecerles alternativas concretas y viables, pues "la conservación no sólo puede considerar el nivel político, ni sólo el científico y tecnológico, sino también el nivel social" (Schaller, 1993:xiii). El asunto es mucho más complicado, aún cuando en estas áreas habitan poblaciones indígenas y no indígenas, como también compañías forestales, mineras (legales e ilegales), empresas de hidrocarburos, y demás de alcance nacional e internacional.

En la amazonía la factibilidad de conservar y proteger los recursos naturales está ligado a que estas poblaciones tengan titulación y control territorial, así como acceso a estos recursos (en el caso de las comunidades indígenas que consideran desde miles de años como suyos) los cuales se relacionan a sus modos de vida. Los programas de manejo de recursos naturales deben incluir estas

dimensiones culturales para lograr resultados a las vez que se debe consultar sobre los intereses de la población no indígena que viven en estos territorios y vienen usando recursos que se encuentran en áreas naturales protegidas.

Observamos entonces que se presentan diferentes lógicas sobre el territorio, las normas y los recursos naturales, que al sobreponerse y oponerse generan situaciones de tensión y conflictos entre los diferentes actores. Por tanto es fundamental que los procesos de organización territorial sean analizados a partir de dos niveles distintos, considerando las lógicas de pertenencia de cada sociedad: la acción de los hombres sobre los soportes materiales de su existencia y el de sus sistemas de representación. El territorio es a la vez objetivamente organizado y culturalmente inventado.

Por lo expuesto, el objetivo de la presente ponencia es dar a conocer y explicar la problemática de la gobernanza del territorio y los recursos forestales, a partir del caso concreto de la Reserva Comunal Amarakaeri (RCA), ubicada en la Región Madre de Dios al sudeste peruano. Establecida por el Estado Peruano en el 2002 debido a su gran riqueza biológica y cultural. Creación que ha sido resultado de un continuo y largo proceso que se inició en 1989 y que tuvo la intervención política de los dirigentes de las comunidades nativas beneficiarias y las organizaciones indígenas como el Consejo Harakmbut, Yine, Mashiguenga (COHARYIMA) conformada en 1992, y la Federación Nativa Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes (FENAMAD), entre otros.

La problemática de la RCA se acentúa cada vez más en relaciones de quiénes, cómo, cuándo, dónde y por qué tienen derechos de propiedad, uso, usufructo o manejo de los recursos forestales y sobre quiénes deben hacer en el futuro la co-gestión de la reserva. Mientras eso se aclara o se decide, el desbosque se incrementa debido a las diferentes actividades desarrolladas no sólo por propios pobladores indígenas forzados a participar en la economía de mercado, sino ante todo por actores no indígenas externos a la reserva, empresas madereras y mineras, así como colonos y otras poblaciones locales que buscan comerciar productos que extraen de la RCA. Se generan por tanto diferentes amenazas que ejercen presión sobre los recursos en el área protegida las que son:

- La presencia de colonos (por el oeste), quienes realizan prácticas agrícolas y forestales.
- La intención de construir trochas carrozables por medio de la RCA por parte del gobierno regional de Madre de Dios.
- El frente minero (oro), actividades mineras legales e ilegales por el sudeste.
- El frente maderero, que inicialmente tiene mayor incidencia en la parte noroeste de la reserva, donde prima la extracción ilegal.
- La concesión para la explotación de hidrocarburos al interior de la reserva (Lote 76).

Donde de manera hipotética se considera que los esfuerzos realizados para implementar un esquema de gestión de este territorio basados en el desarrollo sostenible y el manejo comunal de recursos naturales se enfrentarían a dos principales restricciones que interfieren en su éxito. Dadas las debilidades del ordenamiento institucional y el consecuente pluralismo normativo, la única conducta racional sería el individualismo oportunista y no cooperativo basado en los beneficios económicos a corto plazo. Esta situación genera una desarticulación de los mecanismos de control social, una contradicción entre objetivos de desarrollo, conservación, participación y prácticamente una tragedia de los bienes comunes.

El análisis de la gobernanza se basará en el cuadro conceptual desarrollado por el Individual Projet 8 del NCCR (2005), y considerará como ya se muestra en el resumen - la problemática de las áreas naturales protegidas y las reservas comunales en el Perú; - los derechos de los indígenas sobre sus

territorios; - la Reserva Comunal Amarakaeri como modelo del nuevo paradigma de conservación, gestión del territorio y los recursos forestales; y - la gobernanza de la RCA bajo la identificación y análisis de: Instituciones, normas, stakeholders y puntos nodales, lo que contribuirá de manera sintética a una reflexión teórica y práctica sobre la gobernabilidad y gobernanza.

Referencias Bibliográficas Fundamentales:

BENAVIDES, M. & SMITH, R. Ch. (2000) "El bien común y la gestión sostenible de la biodiversidad amazónica: La geomática aplicada a los territorios indígenas". En Perú: El problema agrario en Debate. SEPIA VIII. P. 545 – 577.

BORRINI-FEYERABEND, G.; KOTHARI, A. & OVIEDO, G. (2004) "Indigenous and Local Communities and Protected Areas. Towards Equity and Enhanced Conservation. Guidance on policy and practice for Co-managed Protected Areas and Community Conserved Areas". Best Practice Protected Area Guidelines Series N° 11. The World Conservation Unión (IUCN). Gland, Switzerland and Cambridges, UK.

BOURDIEU, P. (1977) «Outline of a Theory of Practice ». Cambridge University Press. London, New York, Melbourne.

(1980) « Le Sens Pratique ». Les Éditions de Minuit. Paris.

BRACK EGG, A. & YAÑEZ, C. (eds.) (1997) "Amazonía Peruana: Comunidades indígenas, conocimientos y tierras tituladas". Biblos S.A.(GEF/UNDP/UNOPS).Lima.

BUCKLES, D. (Editor) (1999) "Cultivar la Paz. Conflicto y colaboración en el manejo de los recursos naturales". Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo. Ottawa – Canadá.

CALAME, P (2002) "Por una nueva gestión de nuestras sociedades. 10 principios para la gobernancia". Debate para Otro Futuro, Serie de gobernacia y ciudadanía. Fundación Charles Léopold Mayer para el Progreso del Hombre, Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas; Alianza por un Mundo Responsable, Plural y Solidario. Cusco. 82p.

(2003) "La démocratie en miettes. Pour une révolution de la gouvernance". Avec la colaboration de Jean Freyss et Valery Garandeau. Éditions Charles Léopold Mayer - Descartes & Cie. Paris.331 p.

CAMPBELL, B. (2002) "Gouvernance. Reformes institutionnelles et redéfinition du rôle de l'Etat: quelques enjeux conceptuels et politiques soulevés par le projet de gouvernance décentralisée par le Banque mondiale".

COLCHESTER, M. (1995) "Nature sauvage, nature sauvée? Peuples indigènes, zones proteges et conservation de la biodiversité". Institut de Recherche des Nations Unies pour le Développement Social (UNRISD) – WWF – World Rainforest Movement – Discusión Papers. Genève. Pags. 69.

DUFAULT, E. (2001) « Gouvernance. Governance » Département de science politique. Université du Québec à Montréal.

GLOBAL ENVIRONMENT FACILITY (2002) "Brief for a GEF medium – Size project in Peru (PIMS 1426) Project: Conservation and Sustainable Use of Biodiversity in the Amarakaeri Comunal Reserve and Adjoining Indigenous Lands". United Nations Development Programme (UNDP). Washington.

GRAY, A. (1984) "Los Amarkaeri: una noción de estructura social". En Revista: Amazonía Peruana V° 5, N° 10. Pag. 47-63.

(1986) "Y después de la fiebre del oro...? Derechos Humanos y Autodesarrollo entre los Amarkaeri del Sudeste de Perú". Documento IWGIA. Copenhague, 139 p.

(2002) "Derechos indígenas y Desarrollo. Autodeterminación en una comunidad amazónica". Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA) y el Programa para los Pueblos de los Bosques. Traducción Alberto Chifif. Lima.

HARDIN, G. (1968) "La tragedia de los bienes comunes", en El Cuidado de los Bienes Comunes. Originalmente publicada como "The tragedy of the commons" 1968.

Perú, P.33 – 48.

HEWITT DE ALCANTARA, C. (1998) "Du bon usage du concept de gouvernance". RISS 155/Mars 1998.

HUFTY, M. (2001) "La Gouvernance de la Biodiversité". Revue Etudes Internationales. 32 N° 1 . pags. 5-29. Québec.

(2004) « La gouvernance. Vers un cadre conceptuel ».Institut universitaire d'étudies du développement – IPS. Version 2, 15 novembre. Genéve.

INDIVIDUAL PROJECT 8 (2001) "Governance, human development and natural enviroment". Version Provisoire – NCCR North – South.

LE GALÉS, P. (2004) « Gouvernance ». En Dictionnaire des politiques publiques. Paris. Pags. 242-250.

MADJARIAN, G. (1991) "La invention de la propriété. De la terre sacrée à la société marchande". Editions L'Harmattan. Paris.

McCAY, B. & JENTOFT, S. (2002) "¿Falla del mercado o de la comunidad? Perspectivas críticas de la investigación sobre propiedad colectiva". "El cuidado de los Bienes Comunes. Gobierno y manejo de os lagos y bosques de la Amazonía". Instituto de Estudios Peruanos IEP, Instituto del Bien Común. Lima – Perú.

MEHTA, L.; LEACH, M.; NEWELL, P.; SCOONES, I.; SIVARAMAKRISHNAN, K. & WAY, S. (2002) "Explorando conocimientos sobre instituciones e incertidumbre. Nuevas direcciones en el manejo de recursos naturales". En "El

cuidado de los Bienes Comunes. Gobierno y manejo de os lagos y bosques de la Amazonía". Instituto de Estudios Peruanos IEP, Instituto del Bien Común. Lima – Perú.

NAEJOVICH, F. (2003) "Participación de los pueblos indígenas en el manejo de las áreas naturales protegidas en el Perú".

NEWING, H. & WAHL, L. (2004) "Reservas Comunales en el Perú". Edición Especial de Cultural Survival Quarterly. Spring 2004 acerca de pueblos indígenas y áreas naturales protegidas. 5 pags.

OSTROM. E. (1990) "Governing the commons: the evolution of institutions for collective action". Nueva York: Cambridge University Press.

REYNAUD, J.D. (1997) « Les Règles du Jeu. L'action collective et la régulation sociale »Armand Colin. Troisième édition. Paris.

SACHS, W. (Editor) (1996) "Diccionario del Desarrollo. Una Guía del Conocimiento como Poder". Proyecto Andino de Tecnologías Campesinas PRATEC. Primera edición en castellano. Título original: The Develepment Dictionary, A Guide to Know ledge as Power. 399 p.

SCHALLER, G. B. (1993) "The Last Panda", University of Chicago Press, Chicago.

SMITH, R. Ch. (1983) "Las comunidades nativas y el mito del gran vacío amazónico" Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP). Lima – Perú. P. 9 – 107.

(2002) "Introducción: Los bienes comunes y su gestión comunitaria: conceptos y prácticas". En El Cuidado de los bienes comunes. IBC, IEP. Perú. P. 9 – 13.

SMITH, R. Ch. & PINEDO, D. (Editores) (2002) "El cuidado de los Bienes Comunes. Gobierno y manejo de os lagos y bosques de la Amazonía". Instituto de Estudios Peruanos IEP, Instituto del Bien Común. Lima – Perú.

SMITH, R. Ch. & PINEDO, D. (2002) "Comunidades y áreas naturales protegidas en la Amazonía Peruana". 9na Conferencia Bienal de la IASCP. Zimbabwe, 19-21 de junio. 29 p. Zimbabwe.

SMOUTS M-C. (1998) « Du bon usage de la gouvernance en relations internationales », Revue internationale des sciences sociales, n°155, 50e année, mars 1998, pp. 85-94

(2000) « Un monde sans bois ni lois. La déforestation des pays topicaux ». Critique internationale N° 9. Variations. Pag 131 – 146.

STOKER, G. (1998) « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance » Revue internationale des sciences sociales 155/ Mars. Pag. 19 – 30.

Descentralización, gobierno de los recursos forestales y grupos marginados en América Latina

Pablo Pacheco

Esta ponencia presenta los resultados del estudio "Descentralización Forestal en América Latina: Mirando hacia el Futuro", realizado por el Centro Internacional de Investigación Forestal (CIFOR), con financiamiento del Centro Nacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID). El mismo se concentra en el análisis de la experiencia de seis países en América Latina: Bolivia, Brasil, Nicaragua, Honduras y Guatemala (Larson *et al.* 2006). Estos países se han dedicado a promover la descentralización administrativa, financiera y política de los estados nacionales hacia niveles de gobierno de nivel más bajo en la jerarquía territorial, que en la mayoría de los países corresponde con el gobierno municipal. Aunque se han invertido mayores esfuerzos en la descentralización de los servicios sociales (por ejemplo, educación y salud), gradualmente se ha dirigido mayor atención a descentralizar la gestión de recursos naturales, y particularmente de los forestales. Estos procesos han tenido impactos decisivos en la gobernanza y, por lo mismo, en el gobierno de los recursos forestales.

La investigación que aquí se presenta parte de la premisa de que el objetivo principal para descentralizar las responsabilidades y la toma de decisiones sobre recursos forestales al nivel de gobierno municipal debería ser el de mejorar las oportunidades para los grupos locales, y particularmente de los grupos sociales marginados, de participación en la toma de decisiones sobre recursos forestales y ampliar los beneficios que ellos obtienen de esos recursos. Esta presentación analiza: 1) el estado actual de la descentralización forestal en la región, 2) sus efectos en los grupos sociales que dependen de los recursos del bosque, 3) introduce un marco conceptual para entender las interacciones entre descentralización, gobernabilidad, medios de vida, y bosques. En ese marco, una preocupación central consiste en hacer visibles las necesidades de los grupos sociales marginados respecto al sector forestal, y los beneficios que ellos han obtenido en la práctica con la puesta en marcha de la descentralización forestal.

Las definiciones más convencionales de descentralización indican que es un acto por el cual el Estado cede poderes y recursos a actores político-administrativos sub-nacionales y en niveles territoriales más bajos (Manor 1999, Ribot 2002). Existen diversos modelos de descentralización, desde los más administrativos hasta los más políticos. Dichos modelos se basan en paradigmas que parten de supuestos diferentes sobre el rol de los gobiernos, de los sistemas políticos de representación, de la acción colectiva y de las autonomías sociales. En muchos casos, la descentralización es un proceso de transferencia de responsabilidades que se produce de manera gradual, y con tensiones frecuentes entre los niveles locales y nacionales. En algunos, ella puede llevar a crear sinergias importantes en el nivel local de las políticas públicas –sean agrícolas, forestales, ambientales, alivio a la pobreza o participación ciudadana– pero en otros, puede producir tensiones institucionales entre políticas sectoriales, o entre las demandas originadas en el nivel local con las prioridades definidas por el gobierno central.

En términos generales, la descentralización resulta de arreglos institucionales emergentes –los que hacen parte de un proceso más amplio de reformas políticas, administrativas y fiscales–, en el que el ámbito local de toma de decisiones adquiere mayor relevancia en el sistema nacional de gobierno, no sólo por la sistemática transferencia de funciones desde arriba hacia abajo –o desde el gobierno central hacia los gobiernos municipales–, sino también por la gradual ampliación de

espacios de participación desde abajo que cuestionan la forma tradicional en la que se toman las decisiones de política pública. Estas dos dinámicas afectan de manera decisiva el contexto en el que interactúan las instituciones, y los actores políticos así como la distribución de poderes entre los diferentes niveles de gobierno. La descentralización nunca resulta ser un proceso acabado, sino más bien un proceso que ocurre como resultado de tensiones importantes entre instituciones y actores, las que pueden llevar a grados distintos de centralismo y/o dispersión de poderes en niveles más bajos.

Algunos estudios sostienen que mientras más democrática la descentralización, es decir, donde se transfieren los poderes de decisión a órganos elegidos democráticamente por la población –como gobiernos municipales– y existen mecanismos de control social de las autoridades, y donde además estas autoridades responden por sus decisiones a las poblaciones que los han elegido, es posible que sean mejores. No obstante, esto usualmente no se ve en la práctica porque las descentralizaciones que se promueven son poco democráticas (Larson 2003, Ribot 2001). Lo que esta corriente no considera es que un modelo de descentralización puede producir resultados variados en la práctica.

Al respecto, existen diversas visiones sobre la forma cómo la descentralización influye sobre los bosques. Por un lado, está aquella que sostiene que la descentralización no es buena para los bosques porque tiende a fortalecer la posición de las elites locales –sean éstas madereros, ganaderos o agricultores grandes– los que no tienen interés en la conservación sostenible de los bosques, y además refuerzan las relaciones prebendales establecidas por políticos corruptos quienes sólo ven sus intereses personales por encima de los de la sociedad. Por otro lado, se considera que ella es buena porque favorece la participación social, la que en teoría llevaría a incluir en las decisiones los intereses de los grupos marginados quienes tendrían mayor interés en conservar los bosques, porque ellos tienen una contribución clave en sus medios de vida (Ferroukhi 2003, Kaimowitz *et al.* 2000). Pero bien, ambas situaciones tienden a coexistir dentro de los países debido principalmente a las características de las economías políticas y el tipo de instituciones locales existentes, no sólo las formales sino también de aquellas informales.

Las dos visiones retratadas arriba descansan en varios supuestos. El primero asume que la corrupción en el nivel local es mayor que aquella que se produce en el nivel central, y que las elites locales no representan intereses colectivos, y que sus intereses en todos los casos los llevan a desarrollar actividades depredadoras del capital natural local. La segunda visión asume que los grupos que ocupan los espacios de participación generados con la descentralización son representantes más legítimos de la sociedad civil y que en buena parte de casos es posible conciliar la mejora de vida de los grupos marginados con la conservación de los bosques. Esto no siempre es así, y eso lleva a cierta perplejidad cuando se analizan los resultados de la descentralización sobre los bosques y los grupos marginados. En la práctica, sin embargo, el sistema político es más complejo porque las relaciones de representación, mediadas por agrupaciones sociales o partidarias, son afectadas por la transparencia en la toma de decisiones, el ejercicio de los derechos ciudadanos así como la eficacia del control social sobre las autoridades. Mayor transparencia y control social llevaría a cuidar mejor de los bienes públicos, incluyendo a los bosques. Entonces, lo que interesa es conocer cuáles son las interacciones entre los modelos de descentralización que se promueven con las condiciones locales que van a influir para que se alcancen buenos resultados para los bosques y los grupos marginados.

Los impactos de la descentralización sobre los bosques y el bienestar de las poblaciones que dependen de esos bosques no son directos, sino que están mediados por el desempeño de las instituciones, políticas y mercados. La descentralización puede influir en el bienestar de la gente

que depende de los recursos forestales cuando ayuda a mejorar los servicios públicos que esas poblaciones reciben de sus gobiernos municipales, o cuando posibilita que se abran mayores espacios de participación para que esas poblaciones influyan sobre el destino de los ingresos públicos. Asimismo, puede tener un impacto sobre otras políticas como las de tierras, haciendo posible que poblaciones que dependen de los bosques puedan garantizar su acceso a los recursos forestales, y también a capital y tecnología para aprovechar mejor sus bosques, y participar en condiciones más ventajosas en los mercados para productos forestales. En algunos casos, ello puede llevar a aumentar la explotación de recursos forestales, principalmente madera, de manera no sostenible pero, en otros, ese aprovechamiento se puede producir de manera sostenible. Aunque son otros factores (siendo el mercado el más importante) y no la descentralización por sí misma los que explican los impactos finales sobre los bosques, los cambios institucionales promovidos por ella pueden ayudar hacia un mejor gobierno de los recursos forestales.

Esta presentación explora los temas mencionados arriba para los seis países de América Latina mencionados más arriba. Diversos han sido los resultados de ese proceso en la práctica, no sólo debido a la mayor participación de los municipios en cuestiones vinculadas al sector forestal, sino también por la emergencia de nuevos arreglos institucionales en el nivel local relacionados con el manejo de los recursos forestales, y el peso específico que ha adquirido la política local, junto con los actores locales, en el escenario político nacional. No obstante estos cambios, persisten todavía formas tradicionales de hacer política en tanto que una mayor parte del poder para decidir sobre cuestiones de gestión de recursos naturales aún se concentra en el gobierno central.

Los cambios que trajo consigo la descentralización, expresados en nuevos liderazgos locales, procesos de planeamiento participativos, de control social del gasto público, y de intervención de los gobiernos municipales en nuevas tareas, han llevado a que se modifiquen las relaciones sociales entre actores, y de éstos con los gobiernos municipales. A veces, eso ha tenido efectos positivos sobre los bosques y los grupos sociales que antes estaban marginados, pero en otros casos ello ha llevado a reforzar redes de clientelismo y de exclusión social. Como ya se dijo, las razones para que eso suceda no están del todo claras. Esta presentación contribuye a esa reflexión colocando el análisis de la descentralización forestal –en el contexto de espacios territoriales con importantes recursos forestales– dentro de un marco más amplio que tiene relación con la construcción de una gobernabilidad democrática en la que las interacciones entre las economías y sociedades locales con los bosques tienen un papel decisivo.

Referencias

Ferroukhi, L. 2003. *La gestión forestal municipal en América Latina.* Center for International Forestry Research, International Development Research Center., Bogor, Indonesia.

Kaimowitz, D., G. Flores, J. Johnson, P. Pacheco, I. Pavez, J. Roper, C. Vallejos, y R. Velez. 2000. Local government and biodiversity conservation: A case from the Bolivian Lowlands. A case study for Shifting the Power: Decentralization and Biodiversity. Conservation. Biodiversity Support Program, Washington, D.C.

Larson, A. 2003. Decentralization and Forest Management in Latin America: Toward a Working Model. *Public Administration and Development* 23: 211-226.

Larson, A., P. Pacheco, F. Toni y M. Vallejos. 2006. Exclusión e inclusión en la forestería comunitaria: Hacia donde va la descentralización?. CIFOR, IDRC. La Paz, Bolivia.

Manor, J. 1999. The political economy of democratic decentralization. World Bank, Washington, D.C.

Ribot, J. C. 2001. Decentralized Natural Resources Management Nature and Democratic Decentralization in Sub-Saharan Africa: A Summary Report Prepared for the UNCDF Symposium on Decentralization Local Governance in Africa. World Resources Institute, Washington, D.C.

—, J. 2002. Democratic Decentralization of Natural Resources: Institutionalizing Popular Participation. World Resources Institute, Washington, D.C.

Développement territorial et gouvernabilité dans le « Portasil de l'Amazonie » (Amazonie Brésilienne)

Geert van Vliet[1]
Laurent Micol[2]
Richard Pasquis[1]
Joe Weiss[3]

Les auteurs sont membres du CIRAD[1], ICV[2] et CDS[3] et ensemble partenaires du Projet « *Dialogos* » cofinancé par l'Union Européenne et mis en oeuvre dans trois micro-régions de l'Amazonie Brésilienne.

Résumé
A partir du cas du Territoire Portal da Amazônia, dans une perspective d'@disciplinarité, cet article explore les raisons qui paraissent expliquer la faible efficacité de la régulation foncière et environnementale, du moins telle qu'elle est aujourd'hui conçue et mise en œuvre au Brésil. Seront traités en particulier les effets des dynamiques d'occupation du territoire, des politiques de restriction monétaire et de réduction des dépenses publiques dans un pays continental et caractérisé par une capacité de réactivité croissante des acteurs, alors que le paradigme de la régulation publique reste centré sur l'idée de la commande. L'article analyse l'effet du manque de dialogue, de capacité d'articulation et d'innovation dans un contexte d'avancée de la frontière (polarisation et accentuation des asymétries). La crise de la régulation environnementale (les causes de l'augmentation spectaculaire du taux de déforestation en 2003 seront rappelées), mise en exergue par les déboires récentes de l'IBAMA, invite à explorer de nouvelles pistes. L'article abordera certaines des voies qui semblent les plus prometteuses tant en ce qui concerne la rénovation des processus d'élaboration des politiques; la rénovation de leurs contenus; les défis posés par l'articulation des niveaux et formes d'intervention (centralisation-décentralisation, privatisation) et enfin la nécessaire formation des acteurs impliqués. Ces innovations peuvent bénéficier des nombreuses expérimentations en cours, notamment au niveau local et régional, en particulier dans le cas du Territoire Portal da Amazônia (perfectionnement de la régulation, recherche de consensus entre acteurs). Cependant, les tentatives d'innover devront affronter de nombreux défis. Face à ces défis, les perspectives de rétablir ou de consolider les dialogues, en intégrant les dimensions de la réalité locale dans les politiques environnementales, méritent d'être explorées.

Mots-clé : Mato Grosso (Amazonie Brésilienne) ; efficacité des politiques environnementales; dialogue de politiques ; recherche-action et expérimentation dans le domaine des politiques environnementales publiques et privées.
Key words : Mato Grosso (Brazilian Amazon) ; effectiveness of environmental policies ; policy dialogue ; action oriented environmental policy research and experimentation in the public and private domains

Nomenclature JEL : Q280 Renewable resources and conservation : government policy; Q340 Natural resources and domestic and international conflicts; Q580 Environmental economics : Government policy (environmental taxes); tradable permits; command and control; regulation.

Partie I. Brève caractérisation du Territoire « Portal da Amazônia »
A. Localisation

Une biodiversité faiblement protégée et menacée par le déboisement. Cette région de l'Amazonie méridionale est considérée riche en termes de biodiversité, y compris en raison de sa localisation dans une zone de transition entre savane et forêt amazonienne. Sa couverture végétale est composée essentiellement de forêts ombrophiles ouvertes et forêts semi-déciduales, mais on y trouve aussi des régions de savane (*cerrado*) et de forêts ombrophiles denses. En outre, l'importance de cette région en termes de ressources hydriques est significative, de par la grande concentration de sources et formateurs des rivières Teles Pires-Tapajós et Xingú. Quant aux aires protégées, elles couvrent un total de 16,7 mille km² (soit 15%) du territoire, sommant Terres Indigènes Kayabi, Panará, Mekragnotire, Parque Indígena do Xingu (13.780 km²), le Parc Estadual Cristalino (1.850 km²) et la Réserve Ecologique Apiacás (1.090 km²), auxquels doit venir s'ajouter en 2005 le Parc National Jurnena (+ 10.400 km²). Cependant, ce territoire est situé au centre de l'« Arc de déforestation de l'Amazonie » et est considéré aujourd'hui comme l'une des frontières agricoles particulièrement actives.

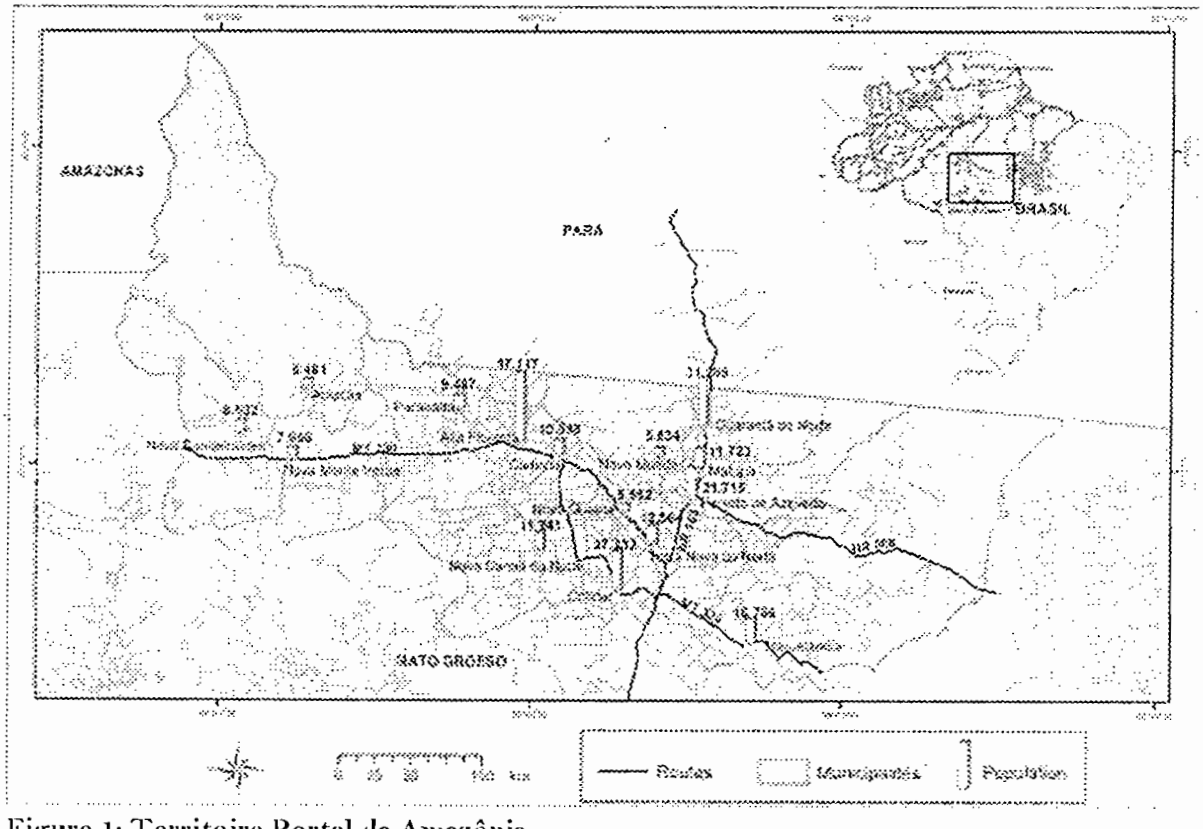


Figure 1: Territoire Portal da Amazônia
Sources: IBGE, ICV

Un enchevêtrement de front pionniers. Le Territoire Portal da Amazônia est localisé dans la portion méridionale de l'Amazonie Brésilienne, au nord de l'Etat de Mato Grosso. Constitué de

seize municipalités, il couvre une superficie totale de 110.000 km² et possède une population de 238.000 habitants, ce qui représente une densité démographique de 2,1 habitants / km². Son principal pôle urbain est Alta Floresta (38 mille habitants), suivi de Guarantã do Norte, Colíder et Peixoto de Azevedo (22, 19 et 16 mille habitants, respectivement). Cette région était traditionnellement occupée par des populations indigènes, en particulier les ethnies Kayabi et Apiaka, à l'ouest, et l'ethnie Panará, à l'est. Les indiens Kayabi et Apiaká ont été décimés avec la première vague d'occupation, au début du vingtième siècle, liée à l'exploitation du latex (seringueira). A partir des années 1960-70, ils ont été transférés et se sont concentrés dans les terres indigènes Apiaka-Kayabi, Parque Indigène du Xingu et Terre Indigène Kayabi (aux extrémités sud, est et nord de leur territoire original). Quant aux indiens Panará, qui occupaient la région de la rivière Peixoto de Azevedo, ils furent expulsés de leur territoire – et pratiquement exterminés – à l'époque de l'ouverture de la route BR-163, et ont finalement obtenu dans les années 1990 un territoire à la frontière entre le Mato Grosso et le Pará.

Le territoire est desservi par la route fédérale BR-163 (Cuiabá-Santarém), pavimentée jusqu'à la frontière nord de l'Etat et les routes MT-208/320 et BR-080. En plus de la distance croissante par rapport aux axes routiers, on observe actuellement une claire tendance à la dispersion des fronts de déboisement : ce territoire n'est pas simplement une des frontières pionnières de l'Amazonie Brésilienne, mais on peut y identifier une dizaine de fronts de caractéristiques distinctes en termes de causes, de dynamiques et d'effets du déboisement. Ces fronts actifs sont situés dans les grandes aires de forêt aux extrémités Est et Ouest du territoire, ainsi que dans les principaux fragments forestiers restant entre les voies d'accès reliant les noyaux urbains. L'illégalité semble être un facteur clé d'accélération du déboisement, se déclinant en diverses variantes en fonction principalement de la situation foncière locale. Sur certains fronts (Novo Mundo et Peixoto de Azevedo), l'appropriation des terres publiques est objet de conflits entre grands propriétaires et paysans sans terre. Mais il se produit aussi (nord de Paranaíta) l'occupation organisée par des *fazendeiros* de terres privées laissées à l'abandon par leurs propriétaires. Dans ces deux cas, le déboisement est la marque de la possession de la terre, ce qui tend à accroître la vitesse du processus. Le plus grand nombre de fronts, cependant, est lié à l'expansion des aires de paturages de grandes propriétés (nord de Nova Bandeirantes et Apiacás, centre de Marcelândia, Centre-ouest de Paranaíta et Nord-est de Nova Monte Verde, et Sud-ouest de Alta Floresta). Ils se caractérisent par des déboisements de grande échelle (souvent supérieurs à 1000 hectares) ignorant systématiquement les normes environnementales. Dans ces cas, l'option pour l'illégalité accélère le processus, les propriétaires cherchant à maximiser le « bénéfice » du risque assumé. Enfin, on rencontre au sud de Nova Bandeirantes l'unique grand front actuel de déboisement lié à l'agriculture familiale dans ce territoire, s'agissant d'un projet de réforme agraire de grande échelle, caractérisé par un taux inférieur de déboisement annuel, en raison de la faible capacité d'investissement de ces acteurs.

Le taux de déboisement effectivement constaté varie selon les municipalités, que l'on peut classer en trois grands groupes :

- régions de frontière « ancienne », ayant perdu plus des deux tiers de sa couverture végétale originale, où le déboisement est aujourd'hui peu actif ; il s'agit des municipalités plus petites et plus proches de l'axe central de la BR-163 : Terra Nova, Nova Guarita, Colíder, Nova Santa Helena et Carlinda, qui ont déjà déboisé entre 52 et 80% de leurs forêt ;
- régions de frontière ancienne mais encore active, ayant déjà déboisé 40-50% de leurs forêts (sans considérer les aires protégées par des unités de conservation ou terres indigènes) ; ce sont des municipalités de taille moyenne, relativement proches des routes goudronnées : Alta Floresta, Guarantã do Norte, Nova Canaã, Matupá et Peixoto de Azevedo ;
- régions de frontière nouvelle et active, ayant déboisé jusqu'à environ 1/3 de leurs forêts ; ce

sont les municipalités les plus éloignées des axes routiers, de taille moyenne ou grande : Paranaíta, Apiacás, Nova Monte Verde, Nova Bandeirantes, Novo Mundo, Marcelândia.

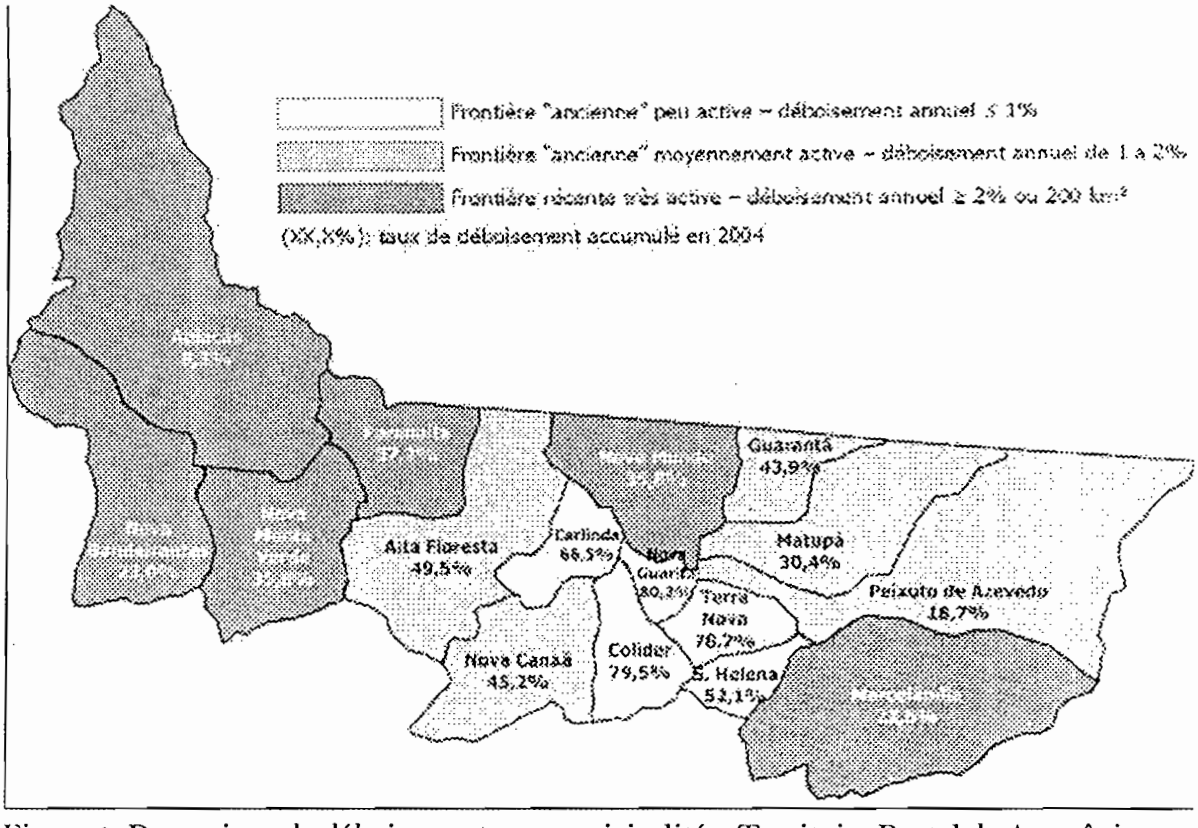


Figure 2: Dynamique de déboisement par municipalité – Territoire Portal da Amazônia
Source: Données PRODES, analyse ICV

B. Processus d'occupation du territoire et cycles d'exploitation des ressources naturelles

Une colonisation impulsée par les cultures pérennes. La phase initiale de la colonisation, marquée par les espérances des cultures permanentes (café et cacao), intensives en main d'œuvre, a permis de dépasser les 50 mille habitants (répartis entre Alta Floresta et Colider) dès 1980. Mais la volatilité de ces marchés, les coûts élevés de transport et les difficultés d'adaptation au climat amazonien ont rapidement montré les limites de ces cultures.

Un processus d'occupation perturbé par la découverte de l'or. Les années 1980-1991 seront celles d'une véritable ruée. Les chiffres officiels montrent une population de 233 mille habitants en 1991 (soit une croissance moyenne de 13,5% par an sur cette période) ; cependant, ils ne reflètent que partiellement la réalité, car la majorité des chercheurs d'or (garimpeiros), n'ayant guère de

domicile fixe, ne figurent pas dans les statistiques. Quoiqu'il en soit, après la brusque fin du « boom » de l'or en 1992 (nous reviendrons sur les causes), la période suivante, jusqu'à 1996, voit la population réduire (très fortement dans certains cas), mises à part les municipalités récemment fondées et qui n'ont pas été touchées par le *garimpo*. Après cette période de transition, la croissance démographique a repris, mais à un rythme très modéré (1,3% par an entre 1996 et 2000), et s'est pratiquement arrêtée depuis la tournée du millénaire.

Puis retour au modèle « classique » de colonisation..Au cours de cette période, l'élevage bovin est devenu l'activité économique principale, le cheptel étant passé de 580 mille à 4 millions de têtes (une croissance moyenne de 16% par an), visant la production de viande pour les grands propriétaires et la production laitière (qui s'est accrue de 11% par an entre 1997 et 2003) pour l'agriculture familiale (SIDRA/IBGE). L'aire totale cultivée par les cultures annuelles est stable autour de 100 mille hectares depuis le début des années 1990 ; cependant cette apparente stabilité masque des situations contrastées entre les municipalités, certaines (de colonisation plus ancienne et d'origine de réforme agraire) voyant leur superficie décroître au profit de l'élevage alors que d'autres, se bénéficiant d'une topographie plus plane (Matupá, Novo Mundo, Marcelândia, Peixoto de Azevedo) ont augmenté significativement leur production (IBGE - Produção Agrícola Municipal, 2004). Le riz (44%), le soja (27%) et le maïs (24%) représentent l'essentiel de cette production, qui cependant ne correspond qu'à 1,3 % du total de l'Etat de Mato Grosso (contre 16% dans le cas de l'élevage bovin). Quant au secteur forestier (extraction et industrie du bois), il reste très significatif dans les municipalités de frontière, représentant un total d'environ 180 entreprises et 8.000 emplois dans le territoire pour un volume d'exploitation de 2 a 3 millions de m^3 par an (Lentini et al, 2003).

Partie II. Le rôle des politiques publiques

La question de l'évaluation de l'efficacité des politiques environnementales est-elle fondée?

Dans les faits, l'idée de développement durable peine à devenir opérationnelle, ce qui permet encore d'opposer, au vu des faits, les politiques dites « environnementales » aux politiques dites « productivistes ». Il est alors souvent fait mention de l'inefficacité des politiques environnementales par rapport aux autres politiques, qui, elles, atteindraient leur buts. Dans les circonstances amazoniennes d'isolement, de longues distances et de rapidité des processus, où l'état de droit est souvent absent, évaluer l'impact de l'état peut paraître illusoire. Le manque de respect des politiques environnementales et de ses instruments est tout aussi valable pour d'autres domaines comme celui du travail. Le scandale de l'existence de travail esclave est tout autant à dénoncer et à analyser que les problèmes environnementaux, fonciers ou de la fiscalité. D'autre part, avant de clamer l'inefficacité ou la contradiction il convient donc de s'assurer que l'incohérence (et donc l'efficacité partielle ou même négative d'une des composantes des politiques gouvernementales) n'est pas fonctionnelle à l'ensemble de la stratégie globale des pouvoirs publics (Dror, 1986). Dans cette lignée de raisonnement, il conviendrait de vérifier quelles sont vraiment « les priorités de l'Etat », enfin celles qui, au-delà des effets d'annonce, apparaissent comme telles, au vu des montants et efforts réellement consentis. Ceux-ci sont le fruit de nombreux et longs processus d'arbitrage dans les instances de négociation formelles et dans leurs entours, en d'autres mots de stratégies de pouvoir de lobbies d'autant plus organisés que le secteur qu'ils représentent est porteur (voir pour le Nordeste, l'étude de Bursztyn, 1984). En théorie, l'Etat devrait maintenir une équidistance par rapport aux intérêts divergents en jeu, tout en assurant la reproduction du système dans son ensemble. Cependant, l'histoire du Brésil montre de manière exemplaire la difficulté qu'ont ressentie les coalitions au pouvoir qui ont tenté d'explorer pleinement l'autonomie relative de l'Etat par rapport aux différents intérêts sociaux et économiques.

A. Les premières politiques d'occupation et d'aménagement du territoire

Une politique publique d'aménagement du territoire marquée initialement par les visions géopolitiques militaires et le rôle prépondérant des grandes infrastructures publiques. La politique officielle d'occupation et de colonisation de cette région du Brésil a ses origines à l'époque du premier gouvernement Getúlio Vargas, dans les années 1940, avec le projet « Marcha para o Oeste » et la création de la Fundação Brasil Central. Celle-ci avait pour objectif l'occupation des immenses « vides démographiques » du Centre-Ouest et de l'Amazonie et a propulsé le processus de migration vers le Mato Grosso. Par la suite, dans les années 1950-60, le Gouvernement de l'Etat de Mato Grosso a cherché a inciter les projets de colonisation privée, effectuant d'importantes ventes de terres dans les régions Nord et Nord-Ouest de l'Etat. Cependant, cette première tentative a échoué et a résulté dans la concentration de grandes extensions de terres dans les mains de particuliers (Torres Alves, 2003).

Avec l'avènement des régimes militaires, à la fin des années 1960, démarre une longue période interventionniste en Amazonie. C'est une période de grands travaux, de réalisation de projets de développement ambitieux et d'une colonisation dirigée orchestrée par le nouvel Institut de Colonisation et de Réforme Agraire (INCRA). Les gouvernements qui se succèdent ont clairement comme objectif l'occupation du « vide » amazonien. Les programmes gouvernementaux se succèdent, tous marqués par le sceau de l'intégration nationale, puis régionale (PIN, PROTERRA, INCRA, Polamazonia, GETAL, PGC, Polonoroeste, PCN).

Dans le territoire Portal de la Amazônia, à partir du coup militaire de 1964, ce sont les gouvernement militaires qui mettent en oeuvre une politique agressive d'investissements publics, fortement influencée par la vision géopolitique de la nécessité d'intégrer le territoire pour assurer son intégrité et l'exploitation de ses ressources naturelles. A cette époque est créée la "Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste" – SUDECO, qui passe à planifier l'implantation de la maille routière. Aujourd'hui, les fronts de déboisement et d'occupation continuent de se faire à partir des routes, cependant ils atteignent des régions éloignées de plus de 200 km des axes principaux dans le territoire Portal da Amazônia. La route BR-163 est ouverte à partir de 1973, provoquant l'inflation du prix des terres et rendant attractifs les projets de colonisation privée. Eclosent alors les projets d'Alta Floresta, de l'entreprise Integração Desenvolvimento e Colonização – Indeco, et Colíder, de l'entreprise Colonização Líder. A la fin des années 1970 et au début des années 1980 seront ainsi fondées Paranaíta et Apiacás (Indeco), Nova Canaã (Colonização Líder), Nova Bandeirantes (Colonizadora Bandeirantes), Nova Monte Verde (Imobiliária Monte Verde), Matupá (Grupo Ometto), Marcelândia (Colonizadora Maiká), puis encore Nova Santa Helena au début des années 1990. Ces entreprises immobilières montaient l'infrastructure de base (routes d'accès et noyaux urbains) et vendaient les terres et lots urbains à des colons venus du sud du Brésil (Etats du Paraná et Santa Catarina, principalement), qui forment la première base culturelle de ces municipalités.

Une réforme agraire multi-fonctionnelle? Parallèlement au processus de colonisation privée, en 1971, l'Etat Fédéral s'octroie par décret le droit d'exproprier, pour fins de réforme agraire, les terres situées dans une marge de 100 km de chaque côté des routes fédérales. A partir de la fin des années 1970 sont installés les projets de colonisation publique qui donneront naissance aux noyaux urbains de Carlinda, Guarantã do Norte, Terra Nova do Norte e Nova Guarita, transférant dans ces régions des colons pour la plupart expulsés de leurs terres par des projets d'infrastructure (centrales hydroélectriques) ou la reconnaissance de terres indigènes dans la région sud du Brésil (Etats de Santa Catarina et Rio Grande do Sul). Enfin, certains noyaux urbains se formèrent de façon spontanée, suite à la découverte de l'or dans ces régions, en 1979-80 : ce fut le cas de Peixoto

de Azevedo et Novo Mundo. Dans la plupart des cas, le transfert des populations et l'implantation du projet se sont faites en partenariat avec des coopératives, et soutenu par les entreprises forestières et d'élevage, que ont besoin de main d'ouvre et des politiciens que veulent l'expansion de leurs revenus municipaux et accroître le nombre d'électeurs.

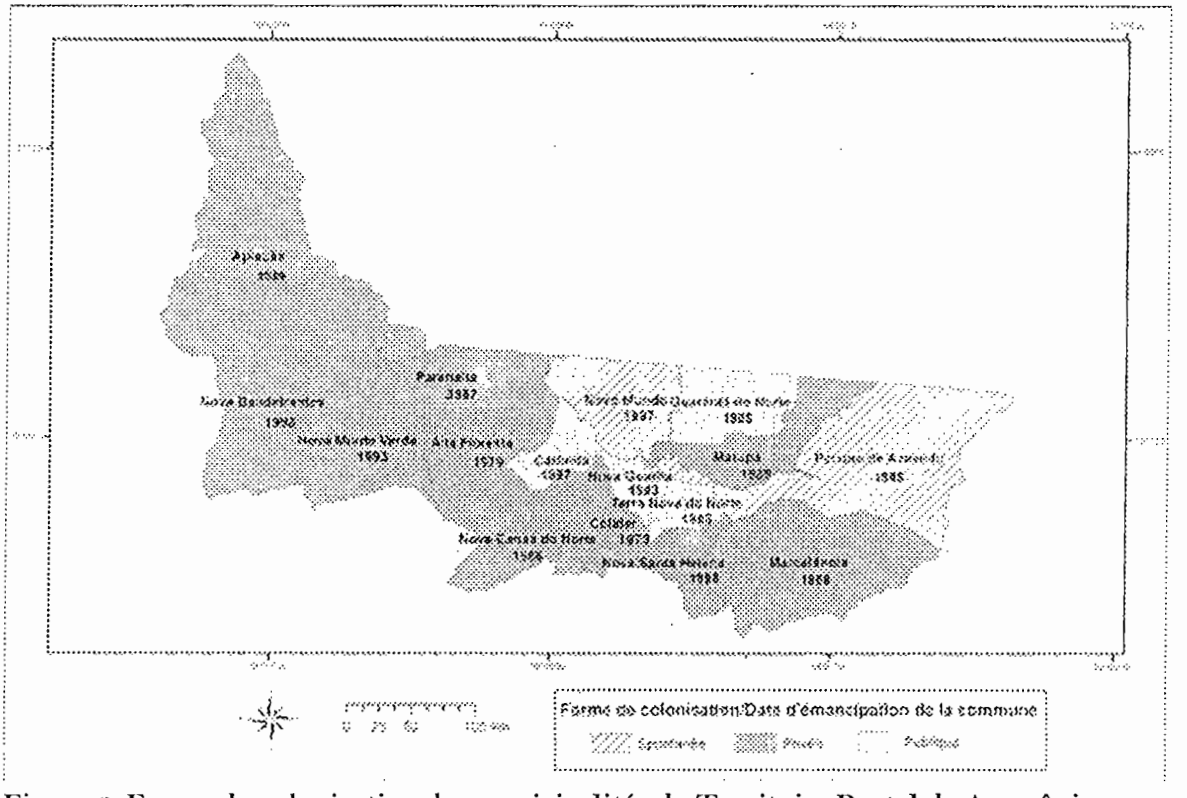


Figure 3: Forme de colonisation des municipalités du Territoire Portal da Amazônia
Sources: SEPLAN-MT

Les projets de colonisation publique subsistent jusqu'à l'époque actuelle dans tout le territoire. Servant initialement au transfert d'agriculteurs sans terres d'autres régions du pays, ils se transformèrent progressivement en tentatives d'absorption des populations restées en marge du processus d'occupation et de croissance économique, ne parvenant pourtant pas à enrayer l'exode rural. Jusqu'à juin/2005, on compte 67 projets de réforme agraire dans le territoire, couvrant une superficie de 1,4 millions d'hectares et représentant 19 mille familles – soit des projets typiques de 20 mille hectares et 285 familles (70 hectares par famille). Les projets implantés entre 1980 et 1989 représentent 49% de la superficie totale, contre 27% entre 1990 et 1999 et 24% entre 2000 et 2005.

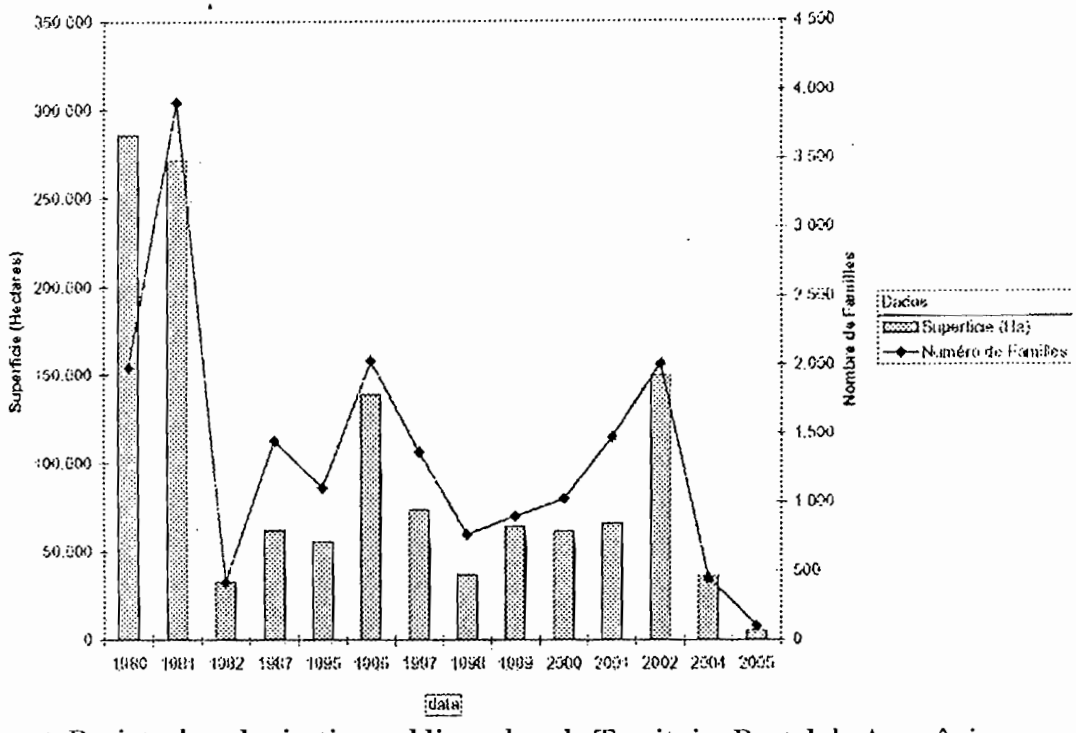


Figure 4: Projets de colonisation publique dans le Territoire Portal da Amazônia
Sources: Incra, Intermat, Municipalités (2005)

La politique de colonisation publique est particulièrement emblématique du manque d'articulation des politiques publiques en Amazonie. En effet, elle ignore le plus souvent les dimensions environnementales et socio-économiques, installant des projets de colonisation en aires de forêt, sans licence environnementale, sans accompagnement technique, dans des conditions où les bénéficiaires n'ont pas les moyens de s'établir de façon durable – de par les difficultés d'accès, la totale carence d'infrastructure, l'irrationalité du mécanisme de crédit pour la production (PRONAF) et le simple fait que ces terres sont en grande partie localisées en régions montagneuses et improductives. Pour les cas projets de colonisation récents dans le Territoire Portal da Amazônia, les taux d'abandon (vente) des lots par les bénéficiaires peuvent atteindre plus de 30% en 2 ans, 70% en 5 ans. Il en résulte des pertes nettes sur tous les tableaux du développement durable : social (reconcentration des terres, grossissement des effectifs de main d'œuvre périurbaine désoccupée), économique (gaspillage de finances publiques pour la désappropriation des terres et le crédit, résultat final – élevage bovin – de faible valeur ajoutée), et environnemental (déboisement accéléré, dégradation des forêts de galerie et sources, incendies).

En 1987 les militaires laissent la place au régime civil, qui doit alors gérer la crise économique et les ajustements. Après deux décennies d'un régime autoritaire et pratiquant une politique keynésienne agressive, les crises budgétaires et fiscales s'aggravent comme pour ses voisins latino-américains. Les gouvernements civils successifs de Sarney, Collor, Franco puis FHC s'engagent dans l'ouverture et la libéralisation de l'économie nationale. Etranglé dans ses marges d'action, l'Etat se retrouve cantonné dans un rôle essentiellement normatif. Cependant, l'Etat accompagne, facilite, soutient cet effort qui provoque, par ailleurs, des externalités négatives chaque fois plus importantes. Le taux d'intérêt réel élevé, est une incitation à l'exploitation prédatrice et à l'absence de planification à long terme (qui est déjà une caractéristique culturelle du front pionnier). De fait, l'attractivité d'activités durables se trouve limitée pour les propriétaires ruraux. Les signaux de politique tels qu'ils sont finalement perçus par les producteurs incitent à ce

que les excédents de cash-flow soient directement investis en déboisement. Les habitudes prises durant les années de régime militaire sont difficiles à modifier, et le mode de préparation des politiques ainsi que leurs contenus ne se modifient que très lentement.

B. Principales caractéristiques de la régulation environnementale en Amazonie Brésilienne

Des politiques environnementales prétendant la commande... En Amazonie, les politiques environnementales se sont rapidement focalisées sur le thème majeur du contrôle de la déforestation à contre-courant des politiques sectorielles qui favorisaient en grande partie l'occupation de l'espace par des activités incompatibles avec la forêt et donc à l'origine de sa disparition. Cette désarticulation a rapidement été ressentie par la Ministère de l'environnement qui avait la responsabilité officielle, depuis la conférence de Rio 92', d'implanter un autre modèle de développement dans la région, plus durable. Le Secrétariat de Coordination à l'Amazonie a été créé pour cela. Mais localisé dans le Ministère de l'environnement, il a toujours été perçu comme un empêcheur de développer en rond ! Cette situation de marginalisation du MMA et du SCA explique en partie sa position défensive et face à l'urgence de la situation qui chaque année, à l'annonce des taux de déforestation de l'année antérieure, met le Brésil au ban des accusés, peut aussi justifier que le gouvernement ait puisé sans compter dans la panoplie des outils de commande et de contrôle.

Alors que ces approches de commande et contrôle sont particulièrement questionnables dans un système de basse gouvernabilité[1]. L'application de la panoplie des outils de commande se heurte au problème de taille que représente la situation foncière totalement désorganisée, où l'on ignore aussi bien qui fait quoi et où et à qui appartiennent les terres (sauf les terres indigènes et quelques unités de conservation). La question foncière est un facteur-clé à l'origine des conflits socio-environnementaux dans toute la région, en particulier dans les municipalités de colonisation publique ou spontanée. On peut distinguer deux éléments principaux : 1) l'indéfinition sur la situation foncière de grandes portions de terres ; 2) les normes et la jurisprudence foncière qui favorisent systématiquement l'occupant en détriment du propriétaire et utilisent le déboisement pour caractériser la possession et justifier dans le futur la reconnaissance par l'Etat du droit de propriété. En absence de cadastre et de plans fonciers, les terres publiques sont accaparées indûment devant des autorités dénuées d'information et de moyens , mais surtout en sous-effectif face à l'ampleur de la tâche et les dimensions de la région. Ces éléments sont à l'origine des processus d'occupation spontanée (grilagem) de terres publiques ou privées, où s'affrontent fazendeiros et paysans sans terres, avec l'aggravant que les cibles de ces actions sont toujours des aires de forêt. En outre, la résolution de ces conflits se heurte au manque de structure chronique de l'Incra et au fait que les processus de décision des institutions agraires peuvent être caractérisés comme arbitraires, obéissant généralement à des critères plus politiques que techniques ou légaux, ce qui est favorisé par un système judiciaire partial et inopérant. De plus, la commande coûte cher : la forte contention des dépenses publiques, surtout au niveau fédéral et des Etats, et le manque de dotations budgétaires pérennes pour structurer effectivement les institutions publiques, se font sentir très fortement dans le secteur de l'environnement. Les bureaux décentralisés sont les premiers touchés par les restrictions budgétaires. Ibama et Sema locaux manquent de ressources pour des nécessités aussi basiques que papier ou téléphone, ce qui n'encourage à pas l'efficacité du service public et fait que les politiques ne se concrétisent pas sur le terrain. Cette situation de pénurie, d'ailleurs, est en fort contraste avec les opérations de contrôle ponctuelles (et médiatiques) réalisées par l'Ibama de Brasília et par la Police Fédérale.

[1] Voir Matus, 1987 et Vliet van, 1989.

Face à cette situation et puisqu'il est difficile d'identifier les contrevenants, le gouvernement du Mato Grosso, en 1998, tente une amélioration de sa méthode de contrôle, sans remettre en cause son approche, ni sa méthode. La grande nouveauté est le « Système d'autorisation environnementale des exploitations rurales » (Sistema de Licenciamento Ambiental de Propriedades Rurais – SLAPR) qui commence à fonctionner de façon expérimentale. Il consiste entre autres à délivrer des autorisations de déforestation sur la base d'image satellites où est reproduit l'exploitation agricole avec des points marqués au GPS et où apparaissent la réserve légale (de 50%), les forets galerie de protection des cours d'eau etc. En 1999, le système est labellisé par l'«autorisation environnementale unique » (licenciamento ambiental unico – LAU), en même temps que le code forestier se durcit et impose l'augmentation de la réserve légale à 80% de la parcelle, mesure à effet immédiat.

L'exemple du code forestier. Comme dans le cas de la création de nouvelles aires protégées, le durcissement brusque du code forestier, qui n'autorise plus que l'utilisation de 20% des exploitations situées dans l'écosystème forestier amazonien au lieu des 50% précédemment, provoque évidemment des protestations. Il remet aussi à l'ordre du jour la campagne de calomnie contre les ONGs environnementalistes et leur supposée liaison avec des forces internationales, au sein d'une « mafia verte », mais il n'est pas suivi d'effets concrets. Malgré un palier en 2001 les taux de déforestation ne feront que grimper jusqu'au triste record de 26.000 km² entre 2003 et 2004, second taux plus élevé depuis l'histoire de la déforestation en Amazonie.

Contrairement aux attentes des autorités environnementales, les effets pervers de ces mesures prises sans concertation, sans donner le temps aux impliqués d'adapter leurs systèmes d'exploitation et imposées du haut sont légions. Dans le Tocantins l'INCRA, bien qu'institution d'état, prend l'initiative d'affecter le double de parcelles à ses clients afin que ces derniers puissent survivre sur les quelques 20% autorisés de chaque lot, alors qu'auparavant un lot suffisait. La colonisation s'en trouve accélérée d'autant. Pour les grands producteurs qui ont des moyens d'abattage bien supérieurs, ils ont tout simplement opéré des déboisements préventifs dès les premières rumeurs de baisse du taux autorisé à 20%. D'autres mal informés ou au contraire très astucieux font semblant de croire le contraire, que les 20% correspondent à la proportion qui doit rester en forêt et déboisent l'aire qui leur permet de passer des 50% mis en valeur initialement à 80%. Enfin alors que les discussions d'apothicaire battent leur plein sur la limite exacte entre l'écosystème forestier et celui du cerrado (où il est encore possible de déboiser jusqu'à 50% de la surface en végétation naturelle, sans justification apparente) les taux de déforestation continuent d'osciller entre 15.000 et 25.000 km² de moyenne annuelle.

Alors que le SLAPR s'étend à plusieurs centaines d'exploitations agricoles et malgré quelques avatars de maquillage des images satellites, vite punis, les résultats se font toujours attendre. Dans les faits, le système qui se généralise dès 2002 à d'autres états de la région, n'en n'est en fait pas un. Il ne fonctionne pas en système, c'est tout juste un outil. En 2004 le nouveau Ministère de l'environnement du gouvernement Lula, décide de l'inclure dans le cadre de son nouveau « plan de combat de la déforestation ». Mais il pêche toujours par un manque de transparence et de participation. En 2005 est créé le Système d'information partagée » (SISCOM).

Dans la logique « observation/suivi -> autorisation -> contrôle » le plus dur est à venir et c'est là où le bât blesse. Il faut pouvoir responsabiliser le contrevenant aussi bien administrativement que sur le plan civil et criminel. Or les amendes sont très faibles et bien en deçà du revenu espéré par la production de la terre indûment déboisée, les processus judiciaires durent en moyenne dix années, c'est à dire que l'impunité est la règle. Dans ces conditions on peut se demander quel peut-être

l'impact réel du meilleur système d'information, de suivi et de contrôle et d'une manière plus générale d'une politique publique de commande.

Dans le territoire Portal da Amazônia, les propriétaires qui maintiennent 50% de réserve légale (niveau de l'exigence antérieure à la modification de la législation) se considèrent dans leur droit. De plus, les difficultés d'ordre bureaucratique pour obtenir les autorisations de déboisement sont une incitation à l'illégalité, qui reste systématiquement impunie (les éventuelles sanctions judiciaires résultant de opérations de contrôle n'étant pas appliquées dans la pratique). Le résultat est la multiplication des déboisements clandestins de grandes dimensions (supérieure à 500 voire 1000 hectares ou plus), qui représentent la majeure partie du total du déboisement.

On observe une situation similaire en ce qui concerne le contrôle de l'activité forestière. Les exigences et les coûts des projets d'aménagement forestier dépassent la capacité des acteurs de s'y adapter. En outre, ces projets ne sont pas approuvés en moins de 18 mois par l'Ibama et, une fois approuvés, l'organisme public n'a pas les moyens de contrôler leur mise en œuvre. Un cadre idéal pour l'installation d'une corruption généralisée, et défavorable aux acteurs qui recherchent la légalité. La conséquence sur l'environnement de l'absence de perspectives de l'activité forestière durable, qui pourrait être une grande alliée du maintien de la couverture forestière, est une fois encore l'accélération de la déforestation.

La coexistence d'une variété d'agences environnementales de l'Etat et de la Fédération et le manque de clarté et de cohérence dans la répartition des responsabilités accroît les difficultés d'implantation des politiques environnementales. Les autorisations de déboisement, par exemple, étaient jusqu'à très récemment sous la responsabilité de l'agence de l'Etat au-delà de 300 ha et de l'Ibama sous cette limite : l'agence fédérale devait donc licencier les propriétés de plus petites dimensions... pour ne pas perdre les plus gros clients pour la concurrence, l'Ibama émettait des autorisations de 299 ha qui, mises bout-à-bout, représentaient des superficies beaucoup plus grandes. En outre, l'Etat et la Fédération étaient en conflit sur l'interprétation du Code Forestier, et l'Etat autorisait le déboisement de 50% des propriétés dans la zone de transition entre savanne et forêt, opérations (justement) considérées illégales par la Fédération. Cette situation n'a été résolue qu'au travers d'une action judiciaire contre l'Etat de Mato Grosso.

Le cas de la Gleba Divisa illustre la manière dont les politiques actuelles ont contribué à provoquer de sérieux conflits socio-environnementaux. Cette Glèbe de 350.000 hectares à la frontière de l'Etat du Pará est une terre publique, qui est l'objet d'une action de discrimination foncière de l'Incra depuis 1976. Dans les années 1980, l'Etat de Mato Grosso a distribué ces terres à des particuliers, qui ont lentement commencé à être occupées, comme dans de nombreux autres cas dans la région. Cependant, le gouvernement estatal suivant a annulé cette opération après avoir démontré son illégalité. Une dizaine d'année plus tard (2000/01), l'Etat de Mato Grosso crée le Parque Estadual Cristalino, occupant 185.000 hectares dans la portion nord de la glèbe. Moins d'un an plus tard, au lieu de résoudre les problèmes fonciers existants, il installa un grand projet de colonisation publique, totalisant plus de 800 familles, au long de toute la bordure sud du Parc, contrariant une proposition locale de création d'une forêt publique pour extraction et aménagement forestier : ce projet de colonisation « écologique » avait en fait pour objectif de s'assurer un soutien populaire en vue des élections, et surtout de justifier la distribution de titres de propriété aux *fazendeiros* occupant le sud de la Glèbe. Peu après, poursuivant cette stratégie, le même gouvernement proposa une loi réduisant de moitié la surface du Parc créé un an plus tôt et commença, avant même que la loi fût sanctionnée par l'Assemblée Législative, a émettre des titres de propriétés y compris superposés avec la partie sud de l'unité de conservation. Il fallut l'intervention d'organisations civiles de défense de l'environnement et de la justice fédérale pour

interrompre cette tentative. Cependant, le conflit était créé et l'année 2003 a vu se produire le record de déboisement dans le périmètre du Parc, avec plus de 10.000 hectares coupés et brûlés (5,4% de la superficie du parc en un an). Après près de deux ans d'indéfinition juridique, durant lesquels l'Ibama s'est vu obligé de réaliser plusieurs opérations de contrôle dans l'unité de conservation, le gouvernement a tout récemment entrepris de dialoguer de façon transparente avec les parties intéressées et la solution de l'impasse semble enfin être proche (ICV, Parque Estadual Cristalino : histórico, situação atual e perspectivas).

Les taux de déforestation dans le Territoire Portal da Amazônia sont révélateurs des effets des politiques discutés ci-dessus. La moyenne annuelle de la déforestation est passée d'un seuil de 1.000 km², sur la période 1977-97, à 1.500 km² entre 1998 et 2001 et à 2.000+ km² entre 2002 et 2004. Au total, cela représente 6% de la déforestation en Amazonie Brésilienne et 20% de l'Etat de Mato Grosso (Figure 5).

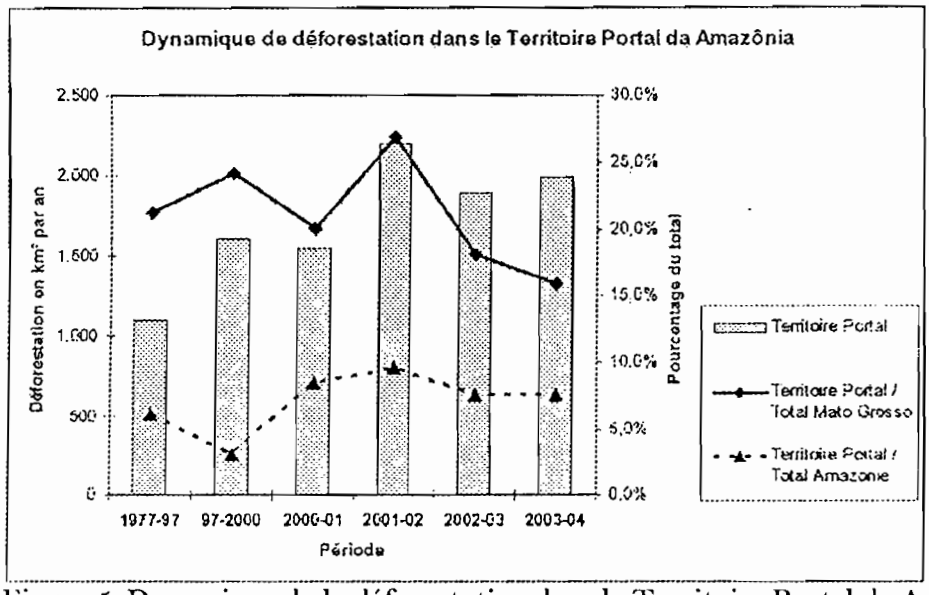


Figure 5: Dynamique de la déforestation dans le Territoire Portal da Amazônia
Sources: Données PRODES/INPE, Analyse ICV

La tendance du déboisement semble être à la baisse en 2005, et l'actuel Gouvernement Fédéral se félicite des succès de sa politique de commande et contrôle. Cependant, on perçoit localement que cette rétraction est due principalement à la conjonction de facteurs économiques – baisse conjuguée des prix du soja et de la viande et la hausse de la monnaie locale (real) face au dollar. Les acteurs, n'ayant pas reçu de bénéfices nets de leurs activités productives cette année, ont préféré différer leurs investissements (achat de terres déboisées ou déboisement).

En termes de bilan : un « échange insatisfaisant de problèmes » (Matus, 1987). Après une trentaine d'années d'exploitation de ressources naturelles abondantes, force est de constater que le résultat socio-économique en termes de richesses effectivement générées et distribuées ne semble pas être à la hauteur du coût socio-environnemental. Si l'objectif d'occuper le territoire a été partiellement atteint, celui de la distribution des terres ne l'a pas été ; en effet, la structure foncière reste très concentrée, puisque les établissements de taille inférieure a 100 hectares, représentant 80% du nombre total, occupent moins de 10% de la superficie, contre plus de 90% pour les établissements de taille supérieure à 100 hectares (IBGE, 1996). Il est d'autant plus préoccupant de

constater que les inégalités tendent à s'accroître au cours du temps : le rapport entre les revenus de 10% les plus riches et 40% les plus pauvres est passé de 21,55 a 25,94 de 1991 a 2000 (s'étant accru dans 14 des 16 municipalités), alors que l'indice Gini du territoire est passé de 0,58 a 0,61 (Atlas do Desenvolvimento Humano, 2005). Entre les projets de réforme agraire, on trouve les situations les plus critiques. Carlinda, par exemple, est proche de devenir un site de colonisation-fantôme, car les fils et filles d'agriculteurs ont déserté les lieux et laissé seuls leurs parent, laissant une moyenne d'âge élevée et peu de perspectives de futur. A Nova Bandeirantes, dans certains cas les bénéficiaires de lots doivent faire jusqu'à 80 km a pied pour arriver à la route qui mènera a la ville. Le résultat est un rapide abandon des terres si durement conquises et déboisées. Les études récentes (Margulis, 2003 ; Piketty et al. 2004, CIFOR, 2004) confirment la persistance du rôle moteur de l'élevage dans les processus de colonisation. L'élevage bovin, qui est l'activité économique de plus grand impact en termes de déboisement, représente entre 50 et 80% de la valeur brute de la production dans les municipalités du Territoire (à l'exception de Marcelândia, où elle reste devancée par l'activité forestière). Cette suprématie de l'élevage ne sera questionnée que dans le cas de terres aptes au soja mécanisé (ce qui n'est pas le cas dans de larges portions du Territoire Portal de l'Amazônia), et si les bénéfices redeviennent favorables pendant une période suffisante pour infléchir à nouveau les investissements des producteurs.

Par comparaison, quelques instruments semblent avoir été plus efficaces, mais leurs effets contradictoires s'annulent. Les politiques d'infrastructures et les politiques de restriction à l'accès au foncier et aux ressources forestières (parcs, réserves) semblent avoir eu les impacts les plus forts. Paradoxalement, il s'agit d'impacts contraires : les infrastructures contribuent à l'avancée des fronts d'exploitation des ressources naturelles. Par contre, les mesures restreignant l'accès aux ressources (création de Terres Indigènes et d'Unités de Conservation) semblent avoir eu des effets positifs pour contenir la déforestation. En particulier, la création des territoires indigènes en a été la version la plus efficace. L'observation de la couverture forestière de la région amazonienne met en évidence par tâches d'un vert sombre (ou rouge vif en fausse couleur), les fameuses terres indigènes qui résistent à l'avancée des pâturages et autres parcelles de soja représentés par un vert pâle voire jaune sur toutes les cartes d'occupation des sols qui circulent dans les milieux autorisés. Il faut dire que dans ce cas, le territoire était occupé par une population prête à en découdre pour préserver son bien. D'autre part, les instruments économiques sont encore très peu présents dans la politique environnementale, et les mécanismes existants sont mal connus des acteurs.

C. Les raisons de la faible efficacité des politiques environnementales

D'une manière générale, la taille du pays, la difficulté de faire parvenir et respecter les signaux de politiques dans les zones les plus reculées associée au phénomène de « la frontière mouvante de la gouvernance » (Vliet van, 1997), ses régionalismes accentués et le fait que les politiques environnementales sont élaborées en cabinet à Brasilia, sans consultation préalables ne sont pas de bonne augure pour qu'elles se traduisent en mesures adaptées aux conditions particulières de l'Amazonie. Face à l'impuissance évidente des pouvoirs publics à infléchir cette tendance, et comme la déforestation n'est qu'une conséquence, il fallait bien en connaître l'origine. De nombreuses études ont alors vu le jour cherchant à identifier les « causes » et les « acteurs » de cette « malédiction ». Cet effort qui mobilisa ONGs, centres de recherche de renom, spécialistes reconnus internationalement et même la Banque mondiale qui gère la PPG7 ne produisit que quelques évidences et un constat selon lequel les acteurs sont multiples et concourent tous à la disparition de la forêt. Il conviendrait alors de se demander qu'est-ce qui provoque cette alliance contre nature (entre des acteurs aux intérêts sociaux opposés) et contre la nature, autour d'une

chaîne de valorisation foncière bien particulière, dans laquelle la terre devient plus chère à mesure qu'elle perd en biodiversité...

Cependant, les causes plus profondes semblent résider ailleurs. Les réformes de l'État préconisées depuis deux décennies par les organismes multilatéraux et bilatéraux de financement ont contribué à refaçonner profondément le rôle de l'Etat. Dans cette perspective standard, appliquée avec plus ou moins d'assiduité depuis maintenant 20 ans, l'Etat entrepreneur (agissant de manière active dans la production et le commerce de biens et services) devrait faire place à l'Etat « régulateur », en se repliant sur ces fonctions « régaliennes » (sécurité, justice, producteur de règles du jeu pour le fonctionnement des marchés, mise en œuvre par des tiers). Dans le cadre d'Etats-Nation dotés de niveaux élevés de légitimité citoyenne et de tissus économiques denses, on peut concevoir un passage plus ou moins heurté mais viable entre les trois générations de politiques et instruments publics : de l'intervention directe (faire) à la régulation directe (faire faire) puis à la régulation indirecte (inciter à faire) (Vliet van, 2005). Dans le cas d'un pays émergent de taille continentale, encore marqué par les années de régime militaire, ce passage requiert un effort de rénovation des politiques et de leurs instruments d'autant plus important. Les politiques, outils et instruments (en particulier ceux inspirés par la commande et le contrôle) hérités de cadres théoriques et conceptuels de première génération ne sont manifestement plus adaptés aux défis posés par une régulation à distance. Les instances utilisatrices des instruments de politique environnementale actuellement en vigueur au Brésil, ne savent pas encore comment réagir face à la **réactivité croissante** (en termes de temps et d'intensité), non seulement de la part des bénéficiaires traditionnels des régimes précédents (grands producteurs, firmes), mais aussi des petits producteurs, des communautés indiennes, des citoyens et des mouvements de consommateurs, dans le pays ou ailleurs. A mode d'exemple récent on peut citer le processus de concertation lancé par la Ministre Marina Silva autour du projet de revêtement de la route BR-163, lancé par le gouvernement fédéral et de l'Etat du Mato Grosso puis freiné suite aux nombreuses protestations de la part des mouvements environnementaux. Cette incapacité à prendre en compte la présence d'autres acteurs (opposants féroces ou alliés trop pressés) empêche ainsi la reconnaissance aussi bien du phénomène d'évitement que le phénomène d'internalisation des signaux de politique... Le morcellement des spécialités et des sphères de décision (en particulier la difficulté d'harmoniser les niveaux fédéraux, d'états et les niveaux municipaux) contribue à réduire encore plus la capacité de gestion de l'ensemble du cycle de politique. En conséquence, le fossé entre la demande et l'offre de régulation publique va grandissant, non seulement en ce qui concerne les politiques environnementales, mais aussi l'ensemble des politiques publiques (politiques macro-économiques et sociales incluses). En conséquence, le renouvellement des politiques et de leurs instruments reste loin derrière le renouvellement des concepts et des principes généraux tels que celui du développement durable : malgré des nouvelles approches, les dirigeants semblent condamnés à utiliser le même et maigre arsenal d'instruments. Dans cette perspective, considérer que la faible efficacité des politiques environnementales est en fait fonctionnelle à l'ensemble d'un projet d'Etat clairement établi par ailleurs semble relever de la mystification. Cette faible efficacité de la régulation environnementale n'est ni voulue ni conçue : elle semble plutôt mettre en relief une crise plus profonde de l'ensemble de la régulation publique exposée de plein fouet à l'ère des pouvoirs partagés (Matus, 1987a ; Kapstein, 1994 ; King et Schneider, 1991 ; Vliet.van, 2005). Une invitation à l'expérimentation et l'innovation.

Conclusions : perspectives d'innovation

Les pistes pour l'innovation en matière de politiques environnementale. Plusieurs expériences en cours permettent d'augurer de nouvelles orientations en matière de politique environnementale. **En premier lieu** on observe des tentatives d'améliorer les politiques de commande, en introduisant des consultations préalables et en prenant en compte l'importance des

processus progressifs d'adaptation des acteurs (introduire un changement concerté avec suffisamment de temps à l'avance pour donner aux acteurs le temps de s'adapter aux nouvelles mesures).

En deuxième lieu, il conviendrait de mentionner les politiques trans-sectorielles, souvent territorialisées, résultats des coordinations entre les différents ministères. Afin de s'attaquer à la désarticulation des politiques contradictoires, le gouvernement Lula qui a pris ses fonctions en 2003, a développé un effort significatif de coordination entre les différents ministères[2]. Des « thèmes intégrateurs », comme la lutte contre la faim, l'aide à l'agriculture familiale, ou le développement régional impliquent plusieurs ministères et obligent les institutions à se coordonner et à abandonner leur approche sectorielle pour une vision plus globale des problèmes. D'une manière générale, le gouvernement Lula propose un nouveau modèle institutionnel visant à éviter la dispersion, la déconnexion et les conflits entre les différentes politiques. Cette proposition est fondée sur le capital social accumulé et vise à constituer la base politique d'un nouvel espace de pouvoir. Le gouvernement compte ainsi placer la population au centre des investissements gouvernementaux de la région afin de concilier développement, environnement et inclusion sociale. C'est ainsi que le PPA 2004-2007 n'affiche pas uniquement des objectifs économiques, mais aussi sociaux. La réorientation des lignes de financement des agences de développement et notamment la nouvelle Agence de Développement de l'Amazonie (ADA), que le gouvernement a installée en remplacement de l'ancienne SUDAM, permet officiellement d'incorporer des critères de développement durable, de valoriser la production familiale et de soutenir la diversification, la modernisation et la commercialisation des produits des systèmes agro-forestiers, afin d'encourager l'utilisation multiple de la forêt. Cependant, ces changements ne pourront produire des résultats immédiats, en vue de la rigidité des institutions publiques et parce que le gouvernement Lula reste une coalition pluraliste aux intérêts souvent divergents.

En troisième lieu nous mentionnons la conception et mise en œuvre de nouveaux instruments d'incitation économique (via les subventions publiques). Bien que les mesures incitatives économiques n'aient pas encore été pleinement déployées, il existe un potentiel au niveau des mesures telles que conditionner la répartition des dépenses publiques à des critères environnementaux ; établir de manière systématique les liens entre politiques macro-économiques et effets environnementaux[3]; le paiement pour services environnementaux (politiques reconnaissant la multifonctionnalité des espaces ruraux) ; appuis spécifiques aux exploitations forestières qui s'engagent dans la mise en œuvre de processus de production durables. C'est aussi le cas de l'ICMS Ecológico (ou TVA écologique), un mécanisme qui assure que 5% de la distribution entre les municipalités de la TVA recueillie soit fonction de la proportion d'aires protégées sur leur territoire. Ce mécanisme, qui vise à inciter les municipalités à créer ou accepter la création de réserves, est encore mal connu y compris des municipalités qui en sont aujourd'hui bénéficiaires. Les mécanismes d'incitation via le marché semblent encore précaires (Bonnal, Losch, Vliet van, 2005), même si une demande de consommateurs urbains avisés semble se dessiner dans les grands centres urbains du Brésil (produits éco-labellisés). Les ententes volontaires au sein du privé en vue d'internaliser une partie des signaux de politique environnementale représentent de même une piste à explorer. Ainsi, le mécanisme d'échanges d'aires réservées entre propriétaires permettrait de créer des conditions favorables à la mise en place du code forestier.

[2] Le « défi est de créer les engrenages pour élaborer une politique environnementale transversale. Car les structures existantes sont faites pour fonctionner de façon séparées » (Silva M, février 2003). Dans la ligne des politiques intégrées pour l'Amazonie de ses prédécesseurs Marina Silva reprend à son compte la proposition d'intégration intersectorielle, soutenue dans ce sens par un

Front parlementaire pour la « défense de l'Amazonie durable », Front encore minoritaire par rapport au bloc des lobbies ruralistes traditionnels.

[3] On pourra rappeler par exemple la manière dont le cycle de l'exploitation aurifère, qui a joué un rôle central dans le territoire Portal da Amazônia dans les années 1980, a brusquement pris fin. Il s'agissait d'une activité économique extrêmement néfaste sur le plan social et environnemental, et les pouvoirs publics tentèrent de la contrôler par différents moyens, sans succès. Ce n'est qu'avec la politique d'ouverture économique entreprise par le gouvernement Collor en 1992 que le prix de l'or sur le marché interne a subitement chuté, provoquant l'extinction immédiate et quasi-totale de l'activité.

Finalement, il existe un dernier gisement d'innovation, restreint mais sous-exploité, celui des politiques qui sont le résultat de dialogues authentiques entre acteurs. Même si la participation citoyenne a été formalisée depuis l'adoption de la nouvelle Constitution (1988) l'idée de dialogue ample de politiques (« open policy dialogue ») est encore récente au Brésil. Dans cette perspective, force est de constater que les processus de consultation citoyenne sont plus pratiqués dans les principaux centres urbains que dans les zones rurales, particulièrement les zones les plus convulsionnées de l'Amazonie. Les tentatives d'amorcer des dialogues réunissant les parties en conflit dans le Territoire Portal de l'Amazonas n'en sont que plus remarquables. Elles illustrent le potentiel d'une forme originale de tertiairisation, celle dans laquelle une partie des politiques publiques puisse être mise en œuvre en mobilisant la société civile.

Défis. Les tentatives d'innover les politiques publiques environnementales en Amazonie Brésilienne devront vaincre de nombreux défis. Le défi le plus difficile à aborder restera celui d'inverser l'asynchronisme entre la vitesse des processus de dégradation et notamment de déforestation, par rapport aux processus de prise de conscience socio-environnementale des acteurs qui progresse malgré les inerties.... D'autre part, la plupart de ces innovations en matière de politique publique dépendent de niveaux de confiance élevés entre les différents acteurs. Or, établir puis consolider la confiance exige le dialogue, la parole tenue et un compromis contre les solutions violentes. Il conviendra donc de contribuer à la consolidation de processus de dialogue dans des conditions où la confiance mutuelle est une ressource rare, sinon la plus rare (Arrow, 1974). Dans de nombreux cas, le dialogue pourra être amorcé par l'accès à l'information et la formation, de préférence dans les situations locales où le dialogue semble une alternative viable à la continuation des stratégies de confrontation. Face à ces défis, les perspectives de rétablir ou de consolider les dialogues, intégrant les dimensions de la réalité locale dans les politiques environnementales, méritent d'être explorées : c'est l'objectif du projet Dialogos qui vient de débuter[*].

Bibliographie.

Atlas do Desenvolvimento Humano. IBGE, 2005

Arrow, K., Les limites de l'organisation; [titre original : The Limits of Organisation, 1974] traduit de l'anglais par Tradecom.- Paris : Presses Universitaires de France, 1976.

Becker, Bertha K. (2004). *Amazônia: Geopolítica na virada do III milênio,* Rio de Janeiro, Garamond.

BERTRAND J.P., (Coord.), PASQUIS R.,(Coord.), CADIER C., APARECIDA de MELLO N., Bonnal P., Losch B., Vliet van G., Setting up and management of public policies with multifunctional purpose : the case of developing countries, Research paper presented in the framework of the EU financed Multiagri project : Capitalisation of research results on the multifunctionality of agriculture and rural areas, Helsinki, 2005.

BOLZON A., GASQUESG. J., LE TOURNEAU F.-M., MENDEZ P., PIKETTY M.G., THÉRY H., WEHRMANN M., (2004). L'analyse des déterminants de l'avancée du front du soja en Amazonie brésilienne : le cas du Mato Grosso. Rapport final, INRA-CIRAD-CDS, Paris, 237p.

Bursztyn, M.., O poder dos Donos, Pétropolis : Vozes, 1984

Censo Agropecuário. IBGE, 1996

* Ces questions seront abordées plus avant au cours du Symposium : Voyages aux terroirs de la gouvernance (théorie et pratique de la régulation environnementale), Conférence Internationale des Américanistes, Séville, Jún 2006.
DE MELLO N. A, PASQUIS R., THERY H., (2004). L'Amazonie « durable » de Marina Silva. *In* "Pour comprendre Le Brésil de Lula", Institut universitaire de France, Université Robert Schuman-Institut d'Études Politiques, Paris, pp 169-185
De MELLO N. A., PASQUIS R., (2004). Mondialisation : les regards des acteurs en Amazonie brésilienne. Colloque UMR TEMPS, Territoires et mondialisation, Ecole Normale Supérieure, 1-3 décembre, diaporama, 20 diapos.
Dror (Y.). Policymaking under adversity. New Brunswick : Oxford, 1986.
INSAUSTI M., PASQUIS R., VAN VLIET G., MELLO DE N. A., WEISS J., (2004). Building consensus on access to natural resources in the Brazilian Amazon. Programme on Environment in Developing Countries, Programme on Tropical Forests and other Forests in Developing Countries, Projet, WWF, CIRAD, CDS, ICV, IPAM, Brasilia, Brésil, 42 p. + annexes
Kapstein (E. B.). Governing the global economy : international finance and the state.- Cambridge : Harvard University Press, 1994.-
King A., Schneider B. The First Global Revolution : A report by the Council of the Club of Rome.- New York : Pantheon Books, 1991.
LE TOURNEAU F. M., MELLO N. A. de, PASQUIS R., (2004). Une dispute pour l'espace : la mondialisation et ses effets territoriaux en Amazonie brésilienne. *In* Territoires et mondialisation dans les pays du Sud. UMR "Territoires et Mondialisation dans les pays du Sud" (IRD, ENS), sous presse
Lentini et al. *Fatos Florestais 2003*. IMAZON, Belém, 2004.
Matus (C). "Planificación en sistemas de baja gobernabilidad", p. 243-266 in : Seminario Internacional de Economía Campesina y pobreza rural / sous la direction de Jorge Bustamente R.- Bogotá : Fondo de Desarrollo Rural Integrado, 1987b.
Matus, C. Adios Señor Presidente : planificación, anti-planificación y gobierno. Caracas : Pomaire, 1987a.
Micol L. *Parque Estadual Cristalino : histórico, situação atual e perspectivas*. ICV, Cuiabá, 2003.
PASQUIS R. (2004). Mercado y Medio ambiente: el caso de la Soya en la Amazonía Brasileña. XXV Congreso Nacional y X Internacional de Geografía "Geografía Física y Medio Ambiente". Universidad Austral de Chile, Sociedad Chilena de Ciencias Geográficas, 24 a 27 de noviembre de 2004, Valdivia, Chile, 13p.
PASQUIS R., (2004). *Causas e conseqüências do avanço da soja na Amazônia Legal: Elaborando a arvore causal*. Embrapa Oriental, Belém, sous presse
PASQUIS R., (2004). Fatores econômicos (socio-ambientais) e agronômicos que propiciam o avanço da soja na Amazônia. *In* col. Idéias e debates n°8: A geopolítica da soja na Amazônia, Embrapa-CPATU, MPEG, Amigos da Terra, 18-19 dezembro 2003, Belém, pp.68-71
PASQUIS R., (2004). *Globalización, y los territorios de la soya en la Amazonía brasileña. In*, revista "estudios socioterritoriales n°5", Centro de Investigaciones Geograficas CIG, Buenos Aires, 11p.
PASQUIS R., (2004). Soya, ambiente y políticas publicas en la Amazonia brasileña. *In* Expansión agraria, urbanización y crisis social, Sexto Encuentro Internacional Humboldt, Villa Carlos Paz, 13 – 17 de Septiembre, 2004
PASQUIS R., (2005). Mundialización, soya y Medio ambiente en la Amazonía Brasileña. FLACSO, sous presse
PASQUIS R., (coord.), (2003). *A soja na Amazônia Legal: Diagnostico de situação*, Documento de trabalho, CIRAD, WWF, CDS-UnB, Brasília - DF, 18p.
PASQUIS R., MACHADO L., VALERIO DA SILVA A., WEISS J., (2004). La question agraire en Amazonie : quelles perspectives ? Cahiers de l'agriculture, vol. 14, n°1, janvier 2005, Paris,
Pasquis, R., A. Bolzon, C. Cadier, M. Wehrmann, 2004. CDS-UnB-CIRAD Tera. Brasília. Les strategies des differents acteurs autour de la question du soja dans le Mato Grosso.
PASQUIS, R., BOUAMRANE M., (2004). Deforestation and its impact on biological diversity: A question of scale. *In* Forest dynamics, Paris, UNESCO, pp 61-77
Piquetty M.G, da Veiga J.B, Tourrand J.F, Alves M., Poccard-Chapui R.,Thales C., Hostiou N., Venturieri A., « Por que a pecuária està avanzando na Amazônia oriental ?», en Amazônia, cenas e cenários, Sayago D., Tourrand J.F, Bursztyn M. organizadores, Brasilia : Universidade de Brasília, 2004.382 p.
Produção Agrícola Municipal. IBGE, 2004
SARAGOUSSI M., PASQUIS R., ZIMERMANN J., (2004). *Amazonie : à la quête d'un développement durable*. IHEAL, 11p. sous presse
Torres Alves, G. Jr - *O planejamento governamental e seus refleros na estrutura fundiária de mato grosso*. Caminhos de Geografia 4(9)17-30, jun/ 2003 14 p., p2).
Vliet van, (G.), "Eco and ethnodevelopment, geopolitics and situational planning : perspec-tives for alternative discourse and praxis in the Amazon Basin". Interciencia, Vol. 14 No.6, 1989a, p. 304-310.
Vliet van, G. "La gouvernance fracturée" présentation au Premier Forum Dakar Agricole (4-6 Février 2005).
Vliet van, G. Le pilotage aux confins mouvants de la gouvernance: économie, politique, écologie et régulation en Amazonie Colombienne 1975-1990, Thèse, Université de Paris I Panthéon Sorbonne, sous la direction de René Passet, 1997.

WEISS J. (coord.), PASQUIS R., (2002). *Estudo sobre diretrizes, normas e regulamentos das políticas agrárias que limitam o manejo florestal na Amazônia.* MMA, SCA, PNF, PPG7, PROMANEJO, PNUD, DFID, Brasília, 305 p.

WEISS J., S., PASQUIS R., (2003). *Regulamentação fundiária e florestal na Amazônia: conflito ou consistência ?* II Seminário de economia do meio ambiente: regulação estatal e auto-regulação empresarial para o desenvolvimento sustentável, Instituto de Economia, Unicamp, maio de 2003, CDS da UnB, CIRAD, 15p.

Weiss, J., Pasquis, R., A.S.Silva, et L. Machado (2005). *Land and Forest Policies in the Brazilian Amazon: Conflict or Consistency,* paper presented to Working Forests in the Tropics: Policy and Market Impacts on Conservation and Management, Univ. Florida, Gainesville.

WHYTE C., CADIER C., PASQUIS R., VAN VLIET G., (2004). Soy expansion in the Brazilian Amazon region: a local and global social and environmental dilemma. *In* ISEE 8th Biennal scientific conference, International Society for Ecological Economics, july 11-14, Montréal, Canada, 12p.

A qui appartient la Réserve forestière du Choré ? Gouvernance, frontière agricole et construction de Droits sur les ressources naturelles.

Thomas Siron
Doctorant en Anthropologie sociale à l'EHESS-IRD

Mots-clés : gouvernance locale, ressources naturelles renouvelables, droits fonciers, institutions, propriété collective.

L'explorateur suédois Nordieskold décrivait la zone aujourd'hui comprise dans la Réserve forerstière du Choré, entre les fleuves Ichilo et Piraí, comme une immense plaine de forêt dense difficilement pénétrable pour son écologie et pour ses farouches habitants Sirionó. La pénétration dans les terres intérieures des inter-fleuves attendra les années 50 et 60 et la « mise en valeur » capitaliste de cette jungle, dont les fers de lance seront les exploitants forestiers et les colons, entrant en rivalité entre eux et avec les habitants autochtones, refoulés et réduits. Depuis, ces riches forêts sont vidées de leurs meilleurs arbres et perdent du terrain face aux terres agricoles. Le Choré est-il destiné à la violence de l'appropriation des ressources naturelles par des groupes antagoniques insérés dans des circuits distincts mais assymétriquement articulés de production et d'échanges économiques (ceux qui *ne pouvaient pas* s'y insérer, les Yuquis ou *Bia* - groupe rattaché aux Sirionó - ont été exterminés et réduits) ?

Eviter la violence entre des groupes et des activités rivales cherchant à s'assurer le contrôle de ressources naturelles vitales, instituer les conditions de la coopération entre eux pour tendre vers les conditions d'une gestion rationnelle (durable et équitable) des ressources naturelles, sont le but des dispositifs de « gouvernance » dans une zone comme le Choré. Dans cette présentation, on abordera ce défi à travers l'une des questions que posent explicitement de tels dispositifs, et sur laquelle ils buttent le plus fréquemment car elle dépasse leur cadre d'action : les droits de propriété sur les ressources naturelles.

La sécurité juridique, l'éclaircissement des droits de propriété sur les ressources, à commencer par les droits fonciers, est présentée comme l'une des conditions essentielles d'une gestion durable des ressources naturelles, de leur bon usage économique et du respect de leurs cycles de reproduction écologique. Mais le problème ne s'arrête pas là, car pour les uns, la meilleure formule est celle des droits de propriété privée, alors que pour les autres c'est la propriété collective, qui convient le mieux à la gestion des « biens communs ». Ce débat sur la propriété, développé depuis les controverses autour de la « tragédie des communs » (équivalent pour des questions de gestion des ressources de la théorie du « passager clandestin » pour des questions d'action collective), montre que le droit est avant tout un procès social, que tel droit est pertinent dans telles conditions historiques spécifiques, et que de cette pertinence dépendra son « accroche » sur les configurations sociales qu'ils cherchent à « coder » et son influence sur la pratique des acteurs sociaux.

Dans le champ de la gestion des ressources, les dispositifs de gouvernance passent incoutournablement par la question des Droits sur les ressources, qui dépasse la notion un peu restrictive de « sécurité juridique », car la revendication et la construction d'un droit exprime aussi et à la fois une conception de la réalité par un groupe social particulier et une stratégie de ce

Fonds Documentaire IRD
010044913

Fonds Documentaire IRD
Cote : A* 44908 Ex :

groupe, qui doivent être ramenées à des conditions socio-historiques spécifiques et, dans une certaine mesure, à un « projet » de ce groupe qui se « projette » sur un espace dans le mouvement de son appropriation.

A travers le cas de la Réserve forestière du Choré, enjeu d'un conflit d'appropriation de ses ressources entre trois quatre grands groupes d'acteurs de nature et de pouvoirs différents, agrégats qui ne représentent pas des logiques d'action uniformes (paysans « colonisateurs », exploitants forestiers, les spéculateurs fonciers ou « traficants de terre » et l'Etat et ses différents niveaux d'administration territoriales), cette présentation réfléchira dans un premier point au concept de gouvernance (dans le cadre de la gestion des ressources naturelles renouvelables) et dans un second point à la notion de droits sur les ressources naturelles (ici à travers une étude de cas concernant une communauté de « paysans sans terre » en cours de formation au sud de la Réserve).

1 / On verra dans le premier point que les dispositifs de gouvernance *buttent* sur la question des droits de propriété, qui surdétermine, dans cette zone de frontière agricole conflictuelle et politisée, les relations entre les acteurs et groupes stratégiques impliqués en les ramenant à une question politique de **légitimité** et en articulant de façon spécifique l'arène locale du conflit aux autres champs où sont produits des principes de légitimité : des acteurs en présence eux-mêmes (leur identification, leurs motifs), des normes légales officielles et informelles (qui se mélangent dans les stratégies de légitimation), des instances et termes de règlement du conflit (l'Etat étant central et absent à la fois). Les processus d'appropriation des ressources naturelles dans diverses activités et circuits économiques débordent en effet le cadre d'intervention de ces dispositifs pour s'inscrire dans une arène de conflits entre secteurs sociaux à un niveau national (on ne peut changer la propriété dans une arène locale sans intervenir et avoir des conséquences au niveau politique et national), voire international car ces processus sont internationalisés depuis longtemps, surtout en Bolivie. Mais si les dispositifs de gouvernance, qui cherchent à favoriser la conciliation, voire la coopération, entre acteurs rivaux buttent sur le problème directement politique des droits de propriété, ils ont au moins l'avantage de chercher à *problématiser* cette situation (de relayer et de produire ainsi un certain savoir sociologique). Ainsi, le concept de gouvernance (et d'autres qui lui sont liés comme celui de régulation) a l'avantage de mettre l'index sur les « configurations d'interdépendances » qui président à l'appropriation des ressources naturelles, de placer le politique, et donc le symbolique, au coeur des relations sociales et des relations entre hommes et choses, contre les déterminismes économiques. Il insiste finalement sur le problème des conditions de la coopération, des dispositions et des institutions qui favorisent, dans l'exploitation des ressources, des comportements opportunistes ou altruistes.

2 / La seconde partie entre dans cette problématisation de la question des droits de propriété sur les ressources en déplaçant les termes que la « gouvernance » met en relation (institution et coopération, droits sur les ressources naturelles, groupe social, etc.) sur un terrain empirique spécifique, et en cherchant à porter un autre éclairage théorique sur l'économie interne de ces relations (inspiré des analyses de Mary Douglass sur le lien entre cognition et institution, indéxé au phénomène de légitimitation du groupe social). On analysera le cas d'une « communauté » de « colons » en cours de formation dans la Réserve forestière. L'appropriation des ressources forestières (d'abord vue comme ressources foncières) par le groupe social qui se définit dans le même mouvement, est un processus à double face institutionnelle: la construction de dispositif de controle des ressources sur le plan de l'action collective (qui sont en même temps des dispositifs de contrôle des membres du groupe, marquant une double frontière), la construction de représentations des ressources et du groupe lui-même comme des entités interdépendantes. Dans ce processus, cette communauté revendique et construit des droits sur les ressources, à commencer

par la terre. On verra comment cette construction de droits correspond à une « pratique institutionnelle » dans laquelle le groupe assimile différentes sources de droit pour se représenter et justifier sa pratique et ainsi se consolider comme groupe et comme entité territoriale (et revendiquer formellement son « bon droit ») : droit positif relayé par les institutions et ses propres experts ; normes socio-foncières traditionnelles du monde paysan et indigène andin (le travail crée le droit) qui relie le statut social au statut foncier ; morale de justice sociale affirmé dans la lutte pour la terre et l'engagement dans un mouvement communautaire (le Movimiento de los trabajadores campesinos Sin Tierra de Bolivia, MST-B). Le groupe se fabrique ainsi son propre « langage de la vie réelle » (Marx) qui exprime sa « pensée institutionnelle » (Douglass). L'assimilation d'un élément de droit correspond aussi à l'articulation du groupe avec un secteur social et l'investissement dans une arène sociale (champ des institutions de développement, champ de l'Etat, champ des mouvements sociaux...) dans le cadre d'une stratégie globale de consolidation et de légitimation.

Gestión del agua de la subcuenca del río Amajac, Estado de Hidalgo, y su implicancia socioeconómica y ambiental.

Griselle Vega Isuhuaylas[1]

RESUMEN

El presente trabajo, es una propuesta que pretende investigar la Gestión del Agua en la Sub Cuenca del Río Amajac considerando el entorno social, económico y ambiental y proponer un modelo adecuado de gestión del agua.

Considerando a la gestión como uso, manejo, administración y planificación, el enfoque utilizado en este trabajo estará basado en la teoría de sistemas, relacionando los aspectos, sociales, económicos y ámbientales, la inter-relación y procesos de gestión del agua a nivel de usuarios, instituciones y Estado.

Se quiere analizar la gestión de agua, debido a que es un tema problemático en este espacio, de subcuenca, ya que la mayor parte de las aguas utilizadas son vertidas directamente a las corrientes o a fosas sépticas, y en muchas comunidades ya están causando problemas de contaminación, lo cual podría traer como consecuencia conflictos con las comunidades a las que les llega el agua contaminada. Otro problema es la contaminación por el vertimiento de basura en los cauces principales, donde actualmente existe una contaminación predominante de bacterias originadas por descargas domésticas que afectan principalmente a los usos, acuícola, agrícola (producción de hortalizas) y agua potable(Consejo Estatal de Ecología, 2001).

Se toma el espacio de Cuenca, ya que este espacio facilita la relación entre sus habitantes por la dependencia común a recursos principalmente del agua, y en este sentido, este espacio es una unidad natural que sirve de base para articular procesos de gestión que conduzcan a un desarrollo sustentable, analizando el crecimiento económico, la sustentabilidad ambiental y la equidad. Si consideramos que el agua en la zona alta de la sub cuenca es escaso, que además es la principal zona de mayor consumo de agua por el uso industrial, riego, y uso poblacional y que es en donde se concentra la mayor cantidad de población de la cuenca, se genera toda una problemática en la gestión del recurso ya que las zonas medias, carecerán de agua sobre todo en la calidad adecuada para la población que habita en esas zonas y que utiliza el recurso de las corrientes.

Por ello, para la realización del presente trabajo se ha tomado en cuenta conceptos y enfoques de la gestión basándose principalmente en la percepción de los actores respecto a la problemática del agua, la participación de estos y los niveles de concertación para la gestión del agua.

Con estos elementos, se pretende analizar los procesos que se dan a nivel de usuarios, instituciones y Estado, tratando de determinar cuales serían los aspectos convergentes entre estos niveles a fin de que se genere una adecuada "gobernabilidad" del agua para lo cual se realizará como punto inicial, una identificación de actores, el análisis de como éstos perciben el uso, administración y manejo del agua; esto a través de entrevistas, empleo de encuestas e información de estudios de caso y diagnósticos técnicos de la zona.

Finalmente, se propone un cronograma de actividades de la presente investigación, que pretende ser un aporte para lograr una mejor gestión del recurso hídrico en aras de mejorar la calidad de vida del poblador rural.

JUSTIFICACIÓN

La cuenca hidrográfica es un territorio que es delimitado por la naturaleza, específicamente por los límites de las zonas de escurrimiento de las aguas superficiales que convergen hacia un mismo cauce. La cuenca, sus recursos naturales y sus habitantes poseen condiciones físicas, biológicas, económicas, sociales y culturales que les confieren características que son particulares a cada una (CEPAL, 1994).

Físicamente, es una fuente natural de captación y concentración de agua superficial y por lo tanto tiene una connotación esencialmente volumétrica e hidrológica. Al mismo tiempo la cuenca, y sobre todo el agua captada por ella, es una fuente de vida para el hombre, aunque también de riesgo cuando ocurren fenómenos naturales extremos como sequías, inundaciones o cuando el agua se contamina.

El territorio de las cuencas facilita la relación entre sus habitantes, independientemente de la agrupación que tengan dentro de este territorio en comunidades delimitadas por razones político-administrativas, debido a su dependencia común a un sistema hídrico compartido, a los caminos y vías de acceso y al hecho que deben enfrentar peligros comunes (riesgos naturales). Debido a esta interdependencia por el uso del recurso agua, si no existen sistemas de conciliación de intereses entre los habitantes de este espacio, se producen conflictos entre ellos.

La gestión del agua considerando su dinámica en la Cuenca Hidrográfica surge como una de las posibles opciones para articular la participación de sus habitantes en materia de gestión ambiental. La cuenca hidrográfica tiene un valor único para la coordinación de actores ligados a un recurso común como es el agua así como para evaluar los efectos de las acciones de gestión ambiental. La calidad de agua refleja en gran parte la capacidad de gestión ambiental dentro de la cuenca. Además, la cuenca es una unidad natural que sirve de base como territorio para articular procesos de gestión que tienden al desarrollo sustentable (Sánchez et al, 2001).

El analizar la gestión integrada del agua en la cuenca involucra el análisis del aspecto técnico -basado en cuantificaciones, mediciones y organización considerando la disponibilidad del recurso-, con el análisis del aspecto organizacional -en cuanto a relaciones sociales y su entorno-, que buscará el mecanismo de como se concilia el aprovechamiento del agua en la cuenca y como manejarlo con fines de evitar conflictos y problemas ambientales, fomentando la equidad, la cual se logra mediante procesos de decisión donde participan y concertan los actores involucrados en este espacio.

Sin embargo, a pesar que se propician espacios de participación como los Consejos de Cuenca en México (CNA, 1998), y una serie de normas para la gobernabilidad del agua, estos mecanismos no siempre son los más idóneos dada las diferentes visiones de la administración, uso y manejo de los diferentes actores que hacen uso del agua, lo cual conlleva a una inadecuada gestión del recurso.

Por ello se plantea, -a partir del análisis del entorno social, económico, y ambiental en la Sub Cuenca del Río Amajac-, determinar los procesos de Gestión del Agua realizada por los

diferentes actores, bajo un enfoque de "abajo hacia arriba" es decir desde la población usuaria de agua, instituciones y Estado. Esto, tomando en cuenta las diferentes percepciones de ellos respecto a la problemática del agua y al rol que juega cada uno de los grupos de actores dentro de este espacio, para así proponer un "modelo" de gestión del agua adecuado a esta realidad.

BIBLIOGRAFIA

CEPAL

1994 Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Políticas Públicas para el Desarrollo Sustentable: La Gestión Integrada de Cuencas. Santiago de Chile, LC/R.1399.

Consejo Estatal de Ecología Ordenamiento Ecológico Territorial del Estado de Hidalgo. Dirección de Planeación. Junio 2001.México. p 84

Comisión Estatal del Agua 1998 Los Consejos de Cuenca en México. Definiciones y Alcances. México.

Comisión Estatal del Agua 1999 Estado de los Recursos Hídricos y Panorama Futuro, Estado de Hidalgo. Consejo de Cuenca IX. México.

Global Water Partnership 2002 Introducción de una gobernabilidad eficaz para el agua. Documento base para el dialogo sobre una gobernabilidad eficaz para el agua. 26 p.

Global Water Partnership
2005 Estimulando el cambio: Un manual para el desarrollo de estrategias de gestión integrada de recursos hídricos (GIRH) y de optimización del agua. 52 p.

Kessler, A
1998 Un enfoque integral y participativo de manejo de cuencas. Lineamientos estratégicos y metodológicos para avanzar hacia el desarrollo sostenible. Un ejemplo de la subcuenca del río Huatanay, *Cusco* En: *Compendio de ponencias V Encuentro de la red nacional de manejo de cuencas REDNAMAC 5-7 de Noviembre 1998.*

Tortajada, C; Guerrero, V y Sandoval R. 2004 Hacia una Gestión integral del agua en México: retos y alternativas. Centro del Tercer mundo para el manejo del agua. México 461 p.

PRONAMACHCS 2004 Gestión participativa de los Recursos Naturales para el Desarrollo Rural Sostenible. 348 p Lima-Perú.

Sánchez, E. y Sánchez, G.
2001 La cuenca como unidad de planeación de los recursos naturales para el desarrollo sustentable en México. XI Congreso Nacional de Irrigación. Simposio 5. Manejo Integral de Cuencas. México.

Vásquez Villanueva, A. 2000 Manejo de Cuencas Altoandinas. Tomo 1. Universidad Nacional Agraria La Molina. Lima, Perú.

Quinta Sesión: Gobernabilidad y Ciudad

Gobernanza local: la incorporación de los ciudadanos en la gestión municipal metropolitana

MA. LUISA GARCIA BATIZ

Resumen
El trabajo que aquí presento contiene los resultados preliminares del proyecto de investigación "Gestión Urbana Participativa: alcances y limitaciones de la participación ciudadana en la zona metropolitana de Guadalajara (ZMG)", que estoy desarrollando como parte de mi trabajo de investigación en el Departamento de Estudios Regionales-INESER del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara.

La ponencia analiza la relación entre participación ciudadana y capacidades de las agencias de gobierno como elemento que condiciona el cumplimiento del objetivo de incorporar a los ciudadanos en los procesos de gestión municipal. Usando la experiencia de los municipios metropolitanos de la ciudad de Guadalajara se trata de hacer aportes al entendimiento de las oportunidades que tiene la incorporación de la ciudadanía en los procesos de planeación participativa dentro del avance de la democracia y la gobernanza local.

La pregunta fundamental que trata de responder este trabajo es: ¿qué papel juegan las capacidades organizacionales de las agencias gubernamentales en la promoción de procesos de planeación participativa?

Gobernabilidad democrática y construcción de capacidades locales

Desde el discurso teórico de la gobernanza (gobernabilidad democrática) se sugiere que la participación de la sociedad civil en los procesos de gestión del desarrollo mejora el desempeño de los gobiernos en el logro de objetivos de bienestar social y calidad de vida[144]. La mayoría de los discursos académicos y no académicos sobre este tema, colocan a la calidad de los gobiernos democráticos como el factor que explica la modernización y el desempeño del Estado, por lo que se plantea la necesidad de involucrar a los ciudadanos en los procesos de gestión, planeación y promoción del desarrollo[145].

Pero entonces ¿porque hay procesos participativos de gestión del desarrollo exitosos y otros no exitosos?

Para Grindle y sus colegas la respuesta esta en la ***construcción de capacidades,*** concepto utilizado para englobar una variedad de estrategias que buscan erigir "buenos gobiernos", estos son gobiernos más eficientes, más eficaces y sensibles. Donde la eficacia está relacionada con el tiempo y los recursos requeridos para producir o alcanzar objetivos específicos; por otro lado, la eficacia nos habla del grado de adecuación de los esfuerzos realizados para la producción de resultados deseables, y finalmente la sensibilidad se refiere a los vínculos entre la comunicación de necesidades (demandas) y la capacidad para atenderlas (oferta).

[144] Olvera 2003; Mayntz, 2000; Camoun, 2000; Prats, 2000, y Tomassini, 2001.
[145] García, 2006.

Aunque entendemos que la construcción de capacidades gubernamentales para lograr la gobernanza, no sólo está relacionada con los esfuerzos realizados permanentemente para mejorar la acción gubernamental en sí misma, sino que también incluye actividades que fortalecen la capacidad privada y de las organizaciones de la sociedad civil, en este trabajo nos centramos en analizar las capacidades de los gobiernos locales para promover, diseñar e implementar esquemas de gestión y planeación participativos que impulsen la democratización de la toma de decisiones.

Para Grindle, muchas de las contribuciones hechas por ella misma y sus colegas apuntan en el sentido de que el personal, las actividades y la estructura del gobierno son los puntos focales para que éstos sean eficientes, eficaces y sensibles; sin embargo, para lograrlo, es muy importante la presión que ejercen los grupos organizados de la sociedad. Por lo que es necesario que se desarrollen las capacidades sociales para presionar y vigilar a los gobiernos.

En lo que quizás sea la mejor aportación de la perspectiva de la construcción de capacidades gubernamentales para el caso que nos ocupa en este estudio, sus autores sugieren que hay tres áreas que deben ser analizadas para entender cuales son las capacidades existentes o en las que se deben realizar esfuerzos para mejorar el desempeño del gobierno:

a) *La institucional*, que tiene que ver con el marco institucional inmediato en el que se dan los procesos. Lo anterior está relacionado con las reglas del juego, definidas formalmente en el marco legal (reglamentos, contratos, términos de referencia, entre otros) que rige los PPP. Para nuestros casos de estudio estas serán evaluadas en el contexto porque permite darle más sentido al análisis.
b) *La organizacional*, que se refiere a los sistemas administrativos a través de los cuales se realizan las tareas y funciones específicas, y prevé el análisis de la estructura de la organización, la forma de trabajo y los flujos de información para la toma de decisiones.
c) *La de recursos humanos*, que se refiere a la participación de profesionales y personal técnico con conocimientos y experiencia en el manejo de los asuntos a desarrollar. La evaluación de los recursos humanos nos lleva a definir diferentes esquemas, estrategias y acciones tendientes a construir las capacidades organizacionales idóneas. Estos pueden ser variados y manifestarse en diferentes niveles: reclutamiento, contrato, entrenamiento, mejoras salariales y de las condiciones de trabajo.

Además de estas áreas, un aspecto importante que debe ser analizado es el papel que juega la asistencia técnica proporcionada por expertos extranjeros.

Capacidades locales para la participación ciudadana

El análisis muestra como la estrategia de incorporación de la ciudadanía en los procesos de planeación o gestión del desarrollo en Guadalajara no ha ido acompañada por la construcción real de capacidades organizacionales que permitan desarrollar la gobernabilidad democrática local, por lo que los esfuerzos locales por implementar modelos de gestión o planeación participativos parecen responder más a una necesidad política por legitimar, de cualquier manera, las acciones de gobierno que un cambio real de forma de hacer gobierno.

Bibliografía

Camou Antonio (2000). "Gobernabilidad" en Baca Olamendi et al (comps), *Léxico de la Política*, FLACSO, SEP-Conacyt, Heinrich Böll Stiftung y Fondo de Cultura Económica

Camou Antonio (2002). Gobernabilidad y transición democrática en México. Una mirada desde el espejo latinoamericano. http/www.cere.org.mx/ddtaca.htm

García Bátiz, Ma. Luisa (2006). *Planeación Participativa. La experiencia de la política ambiental en México.* Ed. Plaza y Valdés y Universidad de Guadalajara.

Grindle, Merilee S. (1997). *Getting Good Government. Capacity Building in the public sector of developing countries.* Harvard University Press

Grindle, Merilee S., (1997). "The good government imperative: human resources, organizations, and insitutions", en Grindle, Merilee S. op. cit.

Mayntz Renate (2000) "Nuevos desafíos de la teoría de governance" *en Revista electrónica Instituciones y Desarrollo* No. 7, Noviembre del 2000. www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/revista/revista7/docs/mayntz.html

Olvera, Alberto J. (coordinador) (2003). *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México.* Ed. FCE

Prats, J. (2000). "Gobernabilidad y cooperación en América Latina", en *Instituciones y Desarrollo* www.iigob.org revisado en 20/01/2004

Prast, J. (2003) "El concepto y el análisis de la gobernabilidad", en *Instituciones y Desarrollo,* núm. 14 y 15 www.iigov.org/revista/?p=14_08 revisado el 27/02/2006

Tomassini Luciano (1996). "La gobernabilidad en América Latina" en Revista de *Ciencias Sociales Iberoamericanas.* Número 21 Madrid, España. Pág. 47-56

Tomassini, Luciano (2001). "Gobernabilidad y políticas públicas en América Latina", en Carrillo, Flores Fernando (editor) *Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina.* Banco Interamericano de Desarrollo.

Gouvernance et pouvoirs dans le Centre historique de Mexico. Le commerce ambulant au cœur des nouveaux compromis sociopolitiques

Carlos Alba, El Colegio de México
Pascal Labazée, IRD – Bordeaux, México

Au cours des dernières années, le Centre historique de la ville de Mexico a connu de profondes transformations, contradictoires et génératrices de conflits, tenant d'une part aux politiques publiques et initiatives privées de revalorisation du patrimoine historique, de l'habitat et des activités culturelles, d'autre part à la dégradation de l'emploi et des niveaux et conditions de vie des résidents, enfin aux mutations du tissu économique d'un quartier qui fut l'un des moteurs de l'activité de la capitale. Parmi ces transformations figure la prolifération du petit commerce de rue – plus de 35 000 points de vente à la fin de l'année 2005 –, et simultanément, la disparition de nombre de manufactures et d'unités de commerce de gros, demi gros et détail qui approvisionnaient, jusqu'au milieu des années 1980, les classes moyennes du District fédéral et d'importants circuits nationaux de redistribution. Partant du constat que le commerce ambulant et ses organisations se sont imposés comme une force économique et politique majeure, la communication exposera les nouvelles fractures et alliances apparues entre les acteurs présents ou impliqués localement, qui modifient le type de gouvernance territoriale et les « compromis composites » prévalant jusqu'alors.

On rappellera, dans une première partie, la nature du compromis sociopolitique existant entre les principaux acteurs du Centre historique jusque dans les années 1980, et qui s'entendait comme une déclinaison localisée du compromis en vigueur dans la ville de Mexico. Le contrôle du PRI s'est en effet traduit par la soumission des associations et groupements patronaux et de travailleurs de ce quartier, notamment ceux des manufactures et du grand commerce. La prise en charge de l'entretien des infrastructures et des conditions minimales de sécurité permettait, en contrepartie, la préservation des fonctions économiques et résidentielles de la zone ainsi qu'une hausse régulière du prix du foncier et de l'habitat locatif favorable aux propriétaires. Menaçant d'une façon récurrente cette alliance, la venue de vendeurs ambulants fit l'objet, à des périodes diverses, de politiques volontaires de la part des autorités visant à les réinstaller dans des marchés et des places commerciales – en particulier sous l'ère de Ernesto Urruchurtu (1952-1966) et, plus récemment, sous la direction de Manuel Camacho Solis (1988-1993), et à faire assurer le contrôle des ambulants par un petit nombre d'associations liées au PRI.

On exposera dans un deuxième temps les principaux facteurs de la dilution de ce compromis pendant les années 1980 et 1990. En premier lieu, l'affaiblissement du corporatisme et du salariat d'entreprise, conjugué à diverses crises économiques, a affecté la base sociale sur laquelle le PRI s'appuyait localement. En second lieu, le tremblement de terre de 1985 a mené à la baisse des activités manufacturières, à l'appauvrissement des couches populaires résidant dans le Centre et à la dégradation de leur cadre de vie. En troisième lieu, l'ouverture politique s'est traduite, dans la ville de México et notamment dans le Centre historique, par la multiplication des associations de vendeurs ambulants et la concurrence entre partis pour s'en assurer le contrôle. Enfin, et en dépit des multiples programmes visant à réguler le petit commerce de rue ([146]), celui-ci a proliféré et est

([146]) Notamment le « Bando" réglementant strictement l'exercice du commerce de rue dans une partie du Centre historique (1993), le Programa de Reordenamiento del Comercio en Vía Pública (1998), le volet « Délégation Cuauhtémoc » du Programa Parcial de Desarrollo Urbano Centro histórico (2000), la création de

Fonds Documentaire IRD
010044914
Fonds Documentaire IRD
Cote : A* 44908 Ex :

devenu l'un des piliers électoraux du PRD, parti dominant le District fédéral depuis 1997 et la délégation Cuauhtémoc dont le Centre dépend.

Une troisième partie sera consacrée aux conséquences de l'implantation massive du commerce ambulant sur le type de gouvernance territoriale du Centre Historique. Ces activités, qui mobilisent surtout des résidents de la périphérie de la métropole affectés par l'informalisation et la précarisation des emplois, imposent de nouveaux usages, principalement fonctionnels, de l'espace urbain, et ont remis en question les alliances entre les autorités et les propriétaires des commerces établis. De plus, le commerce de rue mobilise une part croissante de l'espace public et de l'habitat populaire, ce dernier étant souvent converti en aire de stockage, ce qui génère des tensions entre la fonction économique et résidentielle du Centre, et inverse la dynamique des prix du foncier et de l'habitat. Par ailleurs, la présence d'ambulants affecte la valorisation du patrimoine culturel concentré dans le Centre Historique, tant par les difficultés d'accès aux sites et musées que par les réticences des investisseurs, privés et publics, à réhabiliter l'habitat ancien dans les zones à forte densité commerciale. Enfin, ces activités ont converti le Centre en zone de petite distribution et de stockage intermédiaire dépendante des réseaux commerciaux du quartier Tepito, situé au Nord et dominant l'importation, le stockage en gros et l'approvisionnement en produits de contrebande et de contrefaçon.

En dernière partie, on tentera de caractériser la nouvelle forme de gouvernance territoriale à l'oeuvre dans le Centre historique. A partir des années 1980, les partis ayant exercé le pouvoir dans le District Fédéral ont recherché dans le secteur informel – ambulants, vendeurs des tianguis, petits transporteurs, etc. – les nouveaux acteurs en mesure de servir leur politique électorale. L'affirmation de liens denses et complexes entre le commerce de rue et les pouvoirs locaux explique, au moins en partie, la progression du nombre des ambulants et des organisations qui les structurent, ainsi que l'écart entre les politiques publiques affichées de réhabilitation du Centre, et les pratiques – fondées sur un mixte de tolérance, de connivence, de prédation et de subordination – des autorités envers les ambulants. Ce nouveau compromis menace les alliances antérieures avec les entrepreneurs implantés dans le quartier et qui tendent désormais à quitter la zone, à s'insérer dans les circuits de commerce informel ou à s'organiser en groupes de pression face aux autorités et aux ambulants. Il rend enfin peu probable la réussite globale des politiques de réhabilitation de la fonction résidentielle du Centre, laissant place d'un côté à quelques opérations spéculatives dans l'est de la zone, où la sécurité est assurée et les ambulants non tolérés, tandis que les quartiers populaires de l'ouest, où la concentration du commerce de rue est la plus élevée, se dégradent. En dernier lieu, on soulignera l'instabilité de ce compromis, dont le contenu est l'enjeu de vifs débats politiques aux plan de l'aire métropolitaine voire national : si la délégation et le District fédéral, qui en sont les concepteurs, sont contrôlés par le PRD, le pouvoir fédéral du PAN conserve encore d'importantes prérogatives, notamment en matière de sécurité et d'aménagement, sur le territoire du Centre historique ; tandis que le PRI, toujours dominant dans l'Etat de Mexico – dont proviennent une majorité de vendeurs ambulants –, conserve le contrôle de diverses organisations de vendeurs de rue.

la Comisión de Reordenamiento y Regulación del Comercio en la Vía Pública del Centro Histórico (2003), le Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2000-2006.

Descentralización y nuevas formas de poder local: problemas de gobernanza en la gestión territorial de los residuos sólidos urbanos en el Gran Buenos Aires

Cecilia Cross

Ada Freytes Frey

Resumen:

En Argentina, en la medida en que el espacio local se ha convertido en un espacio de manifestación de conflictos sociales y políticos, han comenzado a plantearse nuevos problemas y demandas –fuertemente asociados a la condición de pobreza de los habitantes de estos "barrios"- de los que pretendemos dar cuenta a partir de analizar un proceso observado en el marco de un trabajo de investigación- acción[147] financiado por el JACS-SAM del NCCR-NS[148].

Este trabajo se realizó en zonas periféricas del Gran Buenos Aires, caracterizadas por un alto grado de pobreza estructural y graves carencias de infraestructura. Nuestra ponencia analiza un proyecto de instalación de una planta social de selección y clasificación de residuos (para luego reciclarlos) desarrollado en el marco de este programa, examinando cómo los conflictos y negociaciones en torno al mismo han puesto en juego numerosos aspectos que hacen a la configuración y distribución del poder local. Nuestra tarea específica en este marco ha sido la realización de talleres como una metodología participativa con el fin de clarificar los roles organizacionales, los patrones de comunicación, y las expectativas de los miembros en relación al proyecto de la planta y la participación en instancias de negociación entre los diferentes actores involucrados.

El interés de este proyecto particular es la multiplicidad y heterogeneidad de los actores participantes. En tal sentido, consideramos que es un caso estratégico para analizar los problemas de gobernanza que suelen atravesar la implementación de políticas de descentralización democrática, que promueven la participación de nuevos actores locales.

Introducción: Presentación general del problema y del caso

El problema del desempleo como factor de movilización social en la Argentina, se ha establecido fuertemente a partir de la instalación y consolidación de los movimientos piqueteros en el espacio público. (Schuster y Pereyra, 2001, Svampa y Pereyra, 2003, entre otros). Una característica distintiva de dichos movimientos es que su organización y acción colectiva se referencia en el "barrio". Es decir, el espacio social (Gorbán, 2005) en que sus participantes viven, pero también desarrollan actividades comunitarias a través de las cuales obtienen los recursos que les permiten subsistir (Merklen 2005; Freytes Frey y Cross, 2005).

En la medida en que el espacio local se ha convertido en un espacio de manifestación de conflictos sociales y políticos, han comenzado a plantearse nuevos problemas y demandas –

[147] Nos referimos al proyecto Proyecto PAMS-Sam-R 200: "Establecimiento de mecanismos de articulación entre emprendimientos productivos de trabajadores desocupados en Argentina" dirigido por el Dr. Osvaldo Battistini.

[148] Joint Areas for Case Studies (JACS) de Sudamérica (SAM) del National Centres of Competence in Research – North South (NCCR-NS), cofinanciado por la Swiss Agency for Development y la Swiss Cooperation.

fuertemente asociados a la condición de pobreza de los habitantes de estos "barrios"- de los que pretendemos dar cuenta a partir de analizar un proceso observado en el marco de un trabajo de investigación- acción[149] financiado por el JACS-SAM del NCCR-NS[150].

Este trabajo se realizó en zonas periféricas del Gran Buenos Aires, caracterizadas por un alto grado de pobreza estructural y graves carencias de infraestructura. En una de estas zonas, la gestión de los residuos sólidos urbanos se convirtió en un problema importante de agenda pública, a partir de la movilización de los vecinos y de su organización como actores sociales reconocidos. Estos procesos de organización –que también se dieron, con distintas características, en diferentes zonas del Gran Buenos Aires- llevó al gobierno provincial a plantear un programa de descentralización de la administración de los residuos sólidos urbanos (Programa "Sin Desperdicios"), que impulsa la participación de los gobiernos locales, de algunas ONGs, y de organizaciones sociales con base territorial en ciertas fases del tratamiento y disposición de la basura. Nuestra ponencia analiza un proyecto de instalación de una planta social de selección y clasificación de residuos (para su posterior reciclaje) desarrollado en el marco de este programa, examinando cómo los conflictos y negociaciones en torno al mismo han puesto en juego numerosos aspectos que hacen a la configuración y distribución del poder local.

El territorio en el que hemos trabajado está compuesto por distintos barrios ubicados en torno al principal relleno sanitario del CEAMSE[151], predio que recibe los residuos provenientes de los municipios de la zona norte del Gran Buenos Aires y los de la Ciudad de Buenos Aires, con un promedio total de 295.000 toneladas mensuales. La mayoría de sus habitantes –desocupados- vive principalmente de la venta de materiales reciclables que obtienen de dicho relleno, en lo que configura una práctica altamente peligrosa, ilegal e insalubre. Convivir con dicho relleno sanitario implica, por otra parte, subsistir en un territorio profundamente contaminado en lo que constituye claramente un problema de "inequidad ambiental" (Pellow, 2000)[152]. Desde hace varios años una organización barrial que pertenece a uno de los movimientos piqueteros más importantes de nuestro país (organización que llamaremos "21 de septiembre"), ha venido impulsando la movilización de los vecinos en torno a los problemas derivados de los aspectos antes mencionados.

Este tipo de proceso de organización colectiva, sumado a otros que se fueron dando en el Gran Buenos Aires en torno al problema de la basura (por ejemplo, la constitución de asociaciones y cooperativas de "cartoneros"[153]) puso a la luz pública –y obligó a las instituciones políticas a reconocer- las aristas sociales de esta problemática: ante la crisis socioeconómica argentina, son

[149] Nos referimos al proyecto Proyecto PAMS-Sam-R 200: "Establecimiento de mecanismos de articulación entre emprendimientos productivos de trabajadores desocupados en Argentina" dirigido por el Dr. Osvaldo Battistini.

[150] Joint Areas for Case Studies (JACS) de Sudamérica (SAM) del National Centres of Competence in Research – North South (NCCR-NS), cofinanciado por la Swiss Agency for Development y la Swiss Cooperation.

[151] El CEAMSE (Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado) es una sociedad del Estado, en la que participan por partes iguales la Ciudad de Buenos Aires (capital del país) y la provincia de Buenos Aires (la provincia más grande e importante del país). Fue creado en 1977 y desde entonces centraliza la administración del tratamiento de los residuos sólidos urbanos (a través del sistema de rellenos sanitarios) del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), área que abarca la Ciudad de Buenos Aires y los 19 partidos de la provincia Buenos Aires que rodean a esta última (Gran Buenos Aires o GBA). Vale decir, que el CEAMSE administra la basura que se genera en la zona que concentra el 50% del total de PBI de la Argentina y el 30% del total de su población (Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos).

[152] El autor define "inequidad ambiental" como el concepto en que se entrecruzan la calidad ambiental con las jerarquías sociales. Volveremos sobre esto más adelante.

[153] Los "cartoneros" recogen en las calles papel, vidrio, metales, para su comercialización. Con ello, se diferencian de los "quemeros", que realizan esta actividad en el relleno sanitario (popularmente llamado "la quema", en memoria de los tiempos en que la basura se incineraba).

miles las familias que, en las zonas urbanas, viven de la venta de materiales reciclables que obtienen de la basura. Esto complejiza el aspecto ecológico del problema: la necesidad de encontrar modos alternativos de tratamiento de la basura, ante la saturación de los rellenos sanitarios y la persistencia de basurales clandestinos (Gorbán, 2005; Schamber y Suárez, 2002).

Esta situación es la que llevó al gobierno provincial a diseñar el programa "Sin Desperdicios", cuyo principal objetivo es generar una "gestión social" del tratamiento de los residuos que brinde soluciones también al problema ecológico, promoviendo la recuperación y reciclado de los mismos para uso industrial. Así, el programa prevé la instalación de "plantas sociales"[154] para la selección y clasificación de los residuos, financiadas en cooperación con el Ministerio Nacional de Desarrollo Social y construidas con el asesoramiento técnico del CEAMSE. A la vez, promueve la constitución de redes productivas con municipios y organizaciones sociales para la administración y manejo de tales plantas.

Sin embargo, la incorporación de estos nuevos actores a la toma de decisión acerca de la gestión de los residuos no constituye una respuesta sencilla a los problemas descriptos. Por el contrario, la multiplicación de actores, con lógicas e intereses diversos, profundiza dificultades de gobernanza ya existentes, y genera nuevos dilemas. Esta es la problemática que abordamos en nuestra ponencia, a través del análisis en profundidad de un caso: los procesos de conflicto y negociación en torno al proyecto de construcción de una planta social que será administrada por la organización barrial "21 de septiembre".

El interés de este proyecto particular es la multiplicidad y heterogeneidad de los actores participantes. En tal sentido, consideramos que es un caso estratégico para analizar los problemas de gobernanza que suelen atravesar la implementación de políticas de descentralización democrática, que promueven la participación de nuevos actores locales.

Para realizar esta tarea, en la ponencia comenzaremos con una presentación general de los objetivos del trabajo y del caso a analizar. En segundo lugar, ubicaremos nuestra problemática en el marco de los debates contemporáneos en torno a la descentralización, las nuevas formas de poder local y las problemáticas de gobernanza asociadas. En ese marco, discutiremos especialmente los instrumentos analíticos utilizados para abordar el estudio de nuestro caso. En tercer lugar, profundizaremos en el análisis del caso, examinando primero los actores involucrados en el proyecto y, en segundo término, sus modos de interacción y las consecuencias que éstos tienen para la implementación del programa Sin Desperdicios. Finalmente, a modo de cierre, extraeremos algunas conclusiones acerca de cómo, a través de esta política de descentralización, se re-configuran las relaciones de poder en el territorio, poniéndose de manifiesto los límites y potencialidad de este tipo de acción para el fortalecimiento de las nuevas formas de poder local.
De esta forma, en el presente trabajo partiremos de la reflexión acerca de los debates en torno a la descentralización, particularmente en lo que se refiere a la "descentralización política democrática" y lo que el concepto de gobernancia nos permiten iluminar en situaciones específicas. En el tercer apartado presentaremos el caso estudiado, analizando con las herramientas que no provee el marco analítico de la gobernancia (Hufty, 2004). Finalmente, ofreceremos como cierre algunas reflexiones que permitan aportar al debate.

1. Descentralización, nuevas formas de poder local y gobernanza: Apuntes teóricos para la discusión

1.1 Descentralización: Diferentes concepciones y los problemas involucrados.

En los últimos 20 años en los países en desarrollo se pusieron en marcha enormes procesos de descentralización. En el discurso de los gobiernos y las agencias internacionales de crédito, en

[154] Las plantas son llamadas "sociales" por contraposición a las plantas privadas de selección y reciclado que se están construyendo paralelamente, vía licitación del CEAMSE.

efecto, la descentralización es presentada como una solución a numerosos problemas: deficits de eficiencia, crisis fiscal, fallas de gobernancia, legitimidad del gobierno, e incluso equidad social (Bresser Pereira, 1998; Banco Mundial, 1997 y 2000).

No obstante, este abstracto concepto esconde diferentes concepciones sobre las real transferencia de poder desde las autoridades nacional a los actores locales y las instituciones que deben hacerse cargo de las nuevas responsabilidades. De esta forma, la descentralización administrativa –o *desconcentración*- conlleva la transferencia de las actividades gerenciales y las decisiones a los organismos administrativos locales con el fin de mejorar la calidad de las políticas y los servicios públicos (Larson y Ribot, 2005). En este caso, la meta de la descentralización es la de capturar del mejor modo posible las preferencias e intereses de la población local, llevando el proceso de toma de decisiones a instancias más "próximas". Esto debería, a su vez, mejorar el control de los ciudadanos sobre la responsabilidad de los funcionarios y el desempeño de sus funciones en términos de *accountability*. Más aún, la descentralización está también considerada como una forma de optimizar la administración pública, evitando la concentración de responsabilidades (y los consecuentes "cuellos de botella") en los ámbitos centrales del estado.

Sin embargo, en América Latina, la desconcentración ha sido frecuentemente utilizada como una estrategia para reducir el déficit fiscal de los estados nacionales. En este contexto, de políticas de "ajuste estructural"muchas veces la transferencia de responsabilidades a los gobienos locales no siempre ha sido acompañada por los recursos financieros necesarios. Esta es la razón por la que muchos autores han señalado que la descentralización ha funcionado como una "etiqueta" que ha permitido legitimar el achicamiento y desmantelamiento del estado (Borón, 2000 a).

Existe, no obstante, una segunda concepción de la descentralización –como *descentralización política y democrática*- cuyo principal propósito es alentar la participación de la población local en el proceso de toma de decisiones. En esta perspectiva, la descentralización es vista como una herramienta para incrementar la legitimidad del gobierno democrático (Borón, 2000 a; Larson and Ribot, 2005).

Esto resulta un objetivo particularmente importante para América Latina, donde grandes sectores de la población pobre ha sido marginada de los procesos de decisión política. Esta situación ha erosionado el apoyo popular a la democracia (Borón, 2000 b; Przeworski, 1998) y ha estado en la base de las recurrentes crisis institucionales ocurridas en los últimos años (por ejemplo en Argentina, Ecuador y Bolivia), en la que los movimientos sociales han desempeñado un rol protagónico. En este contexto, la construcción de mecanismos que permitan la participación y la inclusión de estos actores sociales en la definición de las política públicas resulta central.

La política que nos proponemos analizar en este artículo, pertenece al segundo tipo, dado que intenta involucrar la participación de los diferentes niveles del estado, de las empresas privadas y las ONG, pero también de las organizaciones de "quemeros" y "cartoneros" el proceso de definición del modelo de gestión de los RSU.

Hasta aquí hemos discutido diferentes formas de entender la descentralización y sus principales fundamentos. En lo que sigue, abordaremos algunos problemas que involucra el desarrollo del poder local a partir de la participación de las organizaciones sociales en un proceso en que está en juego no sólo la fuente de subsistencia de numerosas familias, sino también la calidad del medioambiente en que viven.

En primer lugar, debemos considerar los actuales niveles de participación de la población local. El actual sistema de gestión de los RSU no sólo es una fuente de poder político para los actores que participan en el, sino que promete constituirse en una fuente de recursos sumamente importante. Como contrapartida, la población local sufre los efectos del actual modelo en diversos aspectos: en relación a su salud y la de sus familias, en vistas de la baja calidad de la infraestructura de servicios esenciales que padecen reforzada por vivir en zonas que legalmente no se consideran "aptas" para la vida humana, y en vistas de la violencia física y psicológica a la que son sometidos quienes intentan recuperar algunos elementos para vender como principal (y a veces única) fuente

de ingresos. Esta contraposición de intereses remite a lo que Pellow (2000) denomina: "inequidad ambiental", entendida como el las dimensiones en las que se entrecruzan la jerarquía social y la calidad ambiental que amenazan la calidad de vida de un grupo social particular. En efecto, en la problemática analizada, lo que para unos es un negocio y una fuente de poder político, para otros constituye una amenaza a su calidad de vida.

En este sentido, la descentralización constituye una amenaza a los intereses de los primeros, los cuales no necesariamente se mostrarán dispuestos a resignar poder y beneficios. El riesgo para los segundos, es que la descentralización quede apenas en una promesa, sin que exista una transferencia real de recursos y capacidad de toma de decisiones (Larson y Ribot, 2005). En ocasiones, la participación propuesta a las organizaciones comunitarias y movimientos sociales se reduce al mero relevamiento de sus opiniones o, peor aún, se las invita a legitimar con sus presencia decisiones que ya han sido tomadas en los despachos oficiales o en otros ámbitos.

En segundo lugar, resulta importante examinar los mecanismos adoptados para asegurar la participacion de la población local, dado que estos tienen diferentes consencuencias en términos de representatividad política y, por tanto, diferentes potenciales en términos de reconstruir la legitimidad del sistema democrático(Veneziano Esperón, 2004).

Las críticas neoliberales a la ineficiencia del estado y a su burocracia los '90, llevaron a las agencia internacionales de crédito a impulsar la transferencia de recursos y responsabilidades administrativas a los actores de la sociedad social, tales como las ONG locales (Bresser Pereira, 1998). Asimismo, impulsaron incluso la constitución de "organizaciones de base comunitaria", para asegurar que se tomaran en cuenta los intereses locales. Desafortunadamente estas organizaciones demostraron ser "proyecto dependientes", dado que la mayor parte de las mismas no logró subsistir más allá de la finalización de los proyectos internacionales. (Veneziano Esperón, 2004).

Por su parte, las ONG no siempre tuvieron la capacidad de representar las demandas de los sectores sociales más empobrecidos y marginados. A su vez, los movimientos sociales también han pretendido constituirse en representantes de estos sectores. En ambos casos, de todas formas, queda abierta la pregunta acerca de la legitimidad de estas organizaciones en tanto representantes de los intereses y perspectivas locales. Esta es la razón por la cual el discurso dominante acerca del desarrollo a fines de los '90 subrayó la importancia de efectuar ajustes institucionales para llevar a cabo la descentralización, en los cuales las autoridades electas localmente jugaron un rol central (Larson and Ribot, 2005).

No obstante, desde nuestro punto de vista, estos ajustes no aseguran que las visiones y valores de todos los grupos sean consideradas. El gobierno local, en efecto, esta muchas veces afectado por prácticas políticas clientelares y por la corrupción. Además, suelen tener poca disposición a considerar a las mujeres, a las poblaciones pobres o marginadas. (Larson and Ribot, 2005).

De hecho, generalmente hay muchos actores sociales que intervienen en los procesos de descentralización democrática (por ejemplo, en el caso de la política que analizamos en este trabajo). Esto vuelve la implementación de estas iniciativas extremadamente compleja: las diferentes instituciones y organizaciones generalmente tienen diversos intereses y valores acerca de la transferencia de poder y recursos que debe llevarse a cabo. Además, sus ideas acerca de la gestión del medioambiente son variadas. Esta situación genera conflictos y problemas de articulación que pueden llevar al fracaso de la implementación.

En vistas de esta situación, sostenemos la importancia de examinar los procesos de descentalización desde el punto de vista de la gobernancia. Este concepto nos permite aprehender la complejidad de las dinámicas sociales involucradas en la interacción de los diferentes actores concernidos por una determinada política social.

El concepto de gobernancia ha sido definido en diferentes formas (Alcantara, 1998; Lebessis y Paterson, 2000; Milani, 1998; Rosenau, 2003; World Bank, 1992, 1994; among others.). Estos diversos enfoques han llevado a profundos debates teóricos. En el marco del IPS (Individual

Project 8) del NCCR (National Centre of Competence in Research North-South[155]) hemos trabajado para contribuir al desarrollo de un marco conceptual, dejando de lado las preocupciones normativas por el "buen gobierno" o la "gobernabilidad". En cambio, nos hemos enfocado en la producción de una herramienta analítica que nos permita aprehender el impacto de la intervención de múltiples actores (con diferentes lógicas e intereses) en el proceso de definición e implementación de determinadas políticas y normas (Hufty, 2004; AA. VV., 2005). En lo que sigue, presentaremos los componentes de esta herramienta los cuales serán utilizados para la analizar el proceso de diseño del proyecto de la planta social que hemos estudiado.

2. . El marco analítico de la gobernancia

El marco analítico desarrollado propone cuatro elementos constitutivos para pensar la dinámica de la gobernancia: actores, puntos nodales, normas y procesos (Hufty, 2004).

La identificación de los actores constituye el punto de partida de la investigación empírica. La delimitación inicial de la problemática social sobre la cual interviene la política permite individualizar un conjunto de grupos y organizaciones sociales que pueden verse afectados por la misma. Esto sirve de base para una indagación exploratoria, a fin de seleccionar actores con capacidad de interferir o de impulsar las transformaciones necesarias para alcanzar los objetivos deseados (AA. VV., 2005).

Para la caracterización de tales actores, cabe mencionar algunos aspectos relevantes (el listado no es exhaustivo):

- Recursos de que disponen (distintas "especies de capital", en el sentido de Bourdieu: recursos económicos, redes de relaciones, poder político, reconocimiento simbólico [Bourdieu y Wacquant, 1995]). Esto nos permite analizar las relaciones de fuerza dentro de los puntos nodales, vale decir, el poder que tienen los distintos actores para imponer sus propios objetivos y definiciones de la situación.
- Objetivos e intereses : que permiten comprender sus apuestas *(les enjeux)*.
- Estrategias de acción con respecto a la problemática en estudio: formas de expresión de las demandas, alineamientos que construyen en el punto nodal, caracterización de obstáculos y oponentes.

Un segundo concepto -fundamental- del marco analítico es el de "puntos nodales". Se trata de los lugares de encuentro (materiales o virtuales) entre las lógicas de estos actores diversos donde se cristalizan convergencias y divergencias cuya resolución es estratégica para los resultados del proceso de intervención. En este sentido, la identificación de puntos nodales constituyen un momento analítico en el estudio de la gobernancia, que requiere partir de un primer relevamiento de las perspectivas y apuestas de los actores a fin de identificar los conflictos centrales involucrados en la intervención que se pretende llevar a cabo.

A partir de la definición dada surge una serie de aspectos a analizar en la caracterización de un punto nodal: posibles alianzas de intereses tanto favorables como contrarias al proceso de intervención propuesto, asimetrías de poder entre los actores, esquemas de interacción. El estudio de estas cuestiones dinámicas permite comprender en su complejidad el proceso de producción de

[155] The National Centre of Competence in Research North-South (NCCR-NS) es un programa de largo plazo implementado por la SNSF /Swiss National Science Foundation) y confinanciado por la SDC (Swiss Agency for Development and Cooperation). Su preocupación es promover la cooperación internacional en actividades de investigación y alentar la investigación disciplinarian, interdisciplinaria y transdiscipllinaria para alcanzar una mayor comprensión de los síndromes de cambio global así como para desarrollar soluciones innovadoras para mitigarlos. Durante la primera fase, concluida en 2005, estaba organizado en 8 proyectos individales, liderados por Universidades y Centros de Investigación Suizos. Estos cooperaban con las contrapartes del Sur organizadas en JACS (Joint Areas of Case Studies). Como parte del JACS SAM (Sudamérica), hemos trabajado en el tema de gobernancia con el IP8 (a cargo del IUED, Institute Universitaire d'Études du Développement).

normas, la construcción y redefinición de los actores y la formulación y reformulación de la problemática social implicada.[156]

El concepto de "punto nodal" resulta central para el estudio de la gobernancia, en tanto el mismo permite comprender en su complejidad las relaciones entre actores y sus procesos de regulación.

En lo que respecta a las normas (tercer elemento del esquema), dado que se trata de una categoría analítica que ha sido objeto de largos debates en la tradición sociológica, la definición a adoptar es aún motivo de reflexión y debate. Para los alcances de esta ponencia, baste decir que las normas refieren precisamente a la regulación del comportamiento social, en tanto expectativas colectivas acerca de lo que es un proceder adecuado. Por otra parte, tomamos una acepción amplia, que abarca tanto las normas formales -reconocidas por las autoridades, inscriptas en un cuerpo legal y/o administrativo- como las informales -creadas por la práctica de los actores- (Hufty, 2004).

Sin embargo, en lo que se refiere a este marco analítico lo importante es poner el concepto en relación con los demás elementos que intervienen en la gobernancia. En tal sentido, las normas aparecen en relaciones específicas con estos distintos elementos: en la constitución de los actores, como fuera mencionado; rigiendo las interacciones en los puntos nodales, y finalmente, como lo está en juego (*les enjeux*) en el proceso de cada punto nodal.

En una situación dada coexisten diversos esquemas normativos, sin que pueda establecerse a priori una jerarquía entre ellos. En consecuencia, la aplicación de determinado marco normativo en un contexto concreto es objeto de conflicto entre los actores. A su vez, la relación entre norma y acción no es mecánica, sino que esta mediada por la interpretación que el actor hace de la situación (Wolf, 1994). En consecuencia, las normas no pueden ser pensadas aisladas del contexto en que son aplicadas y de los actores que intervienen en el proceso de interpretación, resignificación y jerarquización de las mismas.

En lo que respecta al último elemento mencionado, queda claro hasta aquí que el concepto de gobernancia es netamente procesual: la gobernancia misma es un proceso y cada uno de los demás elementos que la componen están atravesados a su vez por procesos. Ahora bien, la reconstrucción del proceso de gobernancia, como regulación de la relación entre actores en torno a una problemática social determinada, requiere un momento analítico que reconstruya cómo influyen las dinámicas particulares de cada punto nodal en los resultados del proceso de intervención.

Luego de esta presentación sucinta del marco analítico con el que trabajamos, pasaremos a discutir, a la luz del mismo, las características salientes del proceso de formulación y negociación del proyecto de la planta. A los efectos de este trabajo, nos centraremos en la identificación de los actores y en el análisis de la dinámica de los puntos nodales. El modo en que funcionan normas y procesos quedará subsumido en la presentación de estos últimos.

3. El proyecto de la planta social: actores nacionales, provinciales y locales

Como hemos señalado, el punto de partida para un estudio empírico de los procesos de gobernancia, requiere la identificación de los actores concernidos.

En este caso, el gobierno de la Provincia de Buenos Aires tuvo un rol central. De parte de algunos de sus funcionarios surgió la iniciativa de transformar la gestión de los residuos creando plantas sociales de clasificación de los residuos sólidos urbanos. Esta iniciativa requiere la articulación entre diferentes actores –instituciones gubernamentales, ONGs, movimientos sociales, municipalidades, etc- para abordar simultáneamente las aristas sociales y ambientales del problema. Sin embargo, los conflictos internos en torno a la relevancia de esta política así como los cambios en los funcionarios a cargo de su implementación también jugaron un papel importante en este proceso.

[156] Es importante subrayar que la definición inicial del problema social y de los objetivos de intervención asociados, puede ser reformulada a partir de estos procesos de interacción entre actores. Asimismo, la constitución de estos últimos, en tanto se trata de actores colectivos también puede variar según como se desarrolle la dinámica de negociación.

Otros actores clave en este proceso son las reparticiones dependientes del gobierno nacional. Aunque el gobierno no tuvo un rol central en el modelo de gestión anterior de los RSU, es responsable de buena parte del financiamiento a partir del momento en que la "21 de septiembre" tome el control de la planta..

Los municipios están también concernidos por este proyecto. La política de descentralización puede constituirse en oportunidad para que recuperen cierto control sobre la gestión local de los residuos. Sin embargo, de acuerdo a como se planteen las relaciones en el territorio, deben negociar con los movimientos sociales del lugar en control de las plantas.

El mismo CEAMSE es un cuarto actor relevante, como institución a cargo y legalmente responsable de la gestión de los RSU. La mayor parte de los aspectos operativos y técnicos en torno a la construcción de las plantas deben ser acordados con esta sociedad estatal, la que a su vez será la que proveerá los materiales necesarios para que las plantas puedan funcionar.

En el caso del proyecto que estamos analizado, la organización "21 de septiembre" es otro actor central:[157]será la encarga de dirigir la planta, de organizar a los quemeros para que puedan constituir un colectivo de trabajo y de garantizar la sustentabilidad económica y social del proyecto en el largo plazo. Esta organización tiene una larga historia de trabajo social en una de las áreas más pobres de la Provincia de Buenos Aires. Comenzó sus actividades con la ocupación de los terrenos en los que actualmente se sitúa un barrio precario, que anteriormente funcionaba como un vertedero ilegal de residuos, en las inmediaciones de uno de los principales rellenos sanitarios del CEAMSE.

Como movimiento social, la organización "21 de septiembre" desarrolla distintas actividades sociales y comunitarias que le permiten afrontar –parcialmente- ciertas necesidades básicas de los vecinos. Diariamente proveen dos comidas a 300 niños que viven en condiciones de indigencia, a través de la administración de programas gubernamentales diseñados a tal fin. También distribuyen ropa usada y reparada, y gestionan algunos subsidios al desempleo o la juventud ofrecidos por la administración nacional y provincial.

El principal objetivo de la organización es construir un "Centro para el Desarrollo Comunitario", basado en los principios de "autonomía", "solidaridad" y "autoorganización". Para lograr este objetivo, desarrollan talleres (utilizando la metodología de "educación popular") para fortalecer las capacidades locales para el trabajo asociativo, para la puesta en marcha de programas de alfabetización de adultos, llevan a cabo actividades educativas y recreativas dirigidas a niños y adolescentes, y emprendimientos productivos tales como panaderías, confección, carpintería y construcción de hornos artesanales.

La organización esta constituida por referentes barriales y activistas sociales, principalmente mujeres con niños a su cargo. Dado que este es un movimiento social de carácter informal es muy difícil –aún para sus propios líderes- precisar el número exacto de miembros que lo componen y los participantes varían de acuerdo con las actividades y las circunstancias.

Dado que el barrio se encuentra situado en las inmediaciones de un relleno sanitario, la mayor parte de sus habitantes son "quemeros" y la organización se ha caracterizado por llevar una lucha constante para protegerlos de los abusos del personal de seguridad y la policía. En este marco ha comenzado a promover la articulación con otros líderes comunitarios y pequeños grupos de quemeros (que viven en otros barrios también localizados en torno a este relleno sanitario) con el fin de constituir una "Red de Barrios" para representar los intereses de los quemeros frente al CEAMSE y otras instituciones gubernamentales. En vistas de estos antecedentes, la organización fue convocada a participar en el programa "Sin Desperdicios".

A la par de estos actores centrales, aparece un conjunto de actores menores, que cumplen sin embargo roles relevantes en distintos aspectos del proyecto -en particular, en cuestiones técnicas y en la intermediación entre distintos participantes-. Entre ellos se destacan una serie de ONGs, que

[157] También la llamaremos "la organización" o "el movimiento" en lo que sigue..

desarrollan su acción en el ámbito de la política ambiental y/o el desarrollo social. La organización PRONTO es una ONG de origen extranjero orientada a la promoción del desarrollo económico, ambiental y social, a través de acciones de capacitación, asistencia técnica y activación de fondos de crédito. En nuestro país, ha apoyado proyectos en el área de la protección del medio ambiente y el desarrollo eco-sustentable . La ONG "Reciclar", de origen nacional, ha intervenido activamente en el desarrollo de proyectos de plantas recicladoras: en su diseño, promoción, provisión de maquinaria y capacitación del personal. Ambas ONGs tienen estrecho contacto entre sí y con funcionarios de la provincia de Buenos Aires -algunos de los cuales provienen, precisamente, de PRONTO-. Una tercera ONG es PRIMA -también de origen extranjero y dedicada a la cooperación para el desarrollo sustentable en las áreas de agricultura orgánica, turismo sustentable y fortalecimiento de organizaciones comunitarias-, que tiene ya una trayectoria de trabajo conjunto con la organización "21 de septiembre". A partir de esta historia en común resulta altamente confiable para los miembros de la misma y una referencia constante para ellos.

En una función de intermediación aparecen asimismo algunos operadores políticos, con cierta trayectoria en el trabajo territorial y, en algunos casos, con experiencia en proyectos antecedentes ligados al tratamiento y el reciclado de residuos sólidos. Dicha trayectoria les asegura, por un lado, relaciones de confianza con la organización "21 de septiembre" -a partir de un origen común de lucha territorial y de defensa de los "cirujas" o "cartoneros"- y, por el otro, estrechas vinculaciones con organismos públicos y con las ONGs que trabajan en cuestiones ambientales.

Por otra parte, en el marco de esta multiplicidad de actores con intereses diversos (y no siempre transparentes), que manejan conocimientos especializados que superan los saberes poseídos por los miembros de la organización, esta última, en un esfuerzo por mantener su autonomía, ha convocado a técnicos que pudieran asesorarlos en aspectos claves del proyecto -por ejemplo, el montaje y gerenciamiento de una planta-[158]. Nuestro equipo forma parte de este grupo, como veremos más tarde.

Hemos dejado para el final un actor de suma importancia. Se trata del grupo que compone, potencialmente, la "red de barrios" de la cual saldrán los futuros trabajadores de la planta. Son, en general, "quemeros"[159], gente de los barrios interesados en trabajar en la planta. Sin embargo, están lejos de constituir un colectivo homogéneo, debido a las diferentes trayectorias vitales de cada uno de sus miembros y a los diferentes grados de compromiso y conocimiento de los objetivos sociales y políticos de la organización "21 de septiembre" que éstos tienen. Respetando su auto-definición, llamaremos a estos actores "el grupo de los quemeros". El mismo está constituido por algunos miembros de la organización; por pequeños núcleos de quemeros cuyo vínculo principal es el hecho de ir diariamente juntos a "la quema"; y por otros agrupamientos que no pueden llamarse "organizaciones", dado su alto nivel de informalidad, congregados en torno a punteros o referentes. Estos últimos, a los que llamaremos "líderes barriales", tienen también un peso específico en el desarrollo del proyecto.

Evidentemente, este grupo es fundamental para las posibilidades de concreción del proyecto de la planta. El carácter "social" de la misma y su impacto en las condiciones de vida de los habitantes del barrio, pero también la viabilidad misma del emprendimiento dependen de cómo se defina la participación de los "quemeros". Se trata, no obstante, como lo hemos dicho, de un actor poco institucionalizado, o más bien, de un actor colectivo "en construcción". Uno de los ejes de nuestra intervención estuvo orientado, precisamente, a colaborar en dicha construcción.

[158] Asociamos esta apelación a profesionales técnicos con una búsqueda de autonomía por parte de la organización dado que esta última ha recibido numerosos ofrecimientos de asistencia técnica, tanto por parte del gobierno provincial como de otros actores involucrados en el proyecto. En lugar de ello, la organización optó por recurrir a profesionales "independientes", contactados a través de gente de confianza.

[159] Esta es una autodefinición: en el primer taller realizado con ellos, se definieron a sí mismos como "un grupo de quemeros que quieren trabajo digno y se unen en torno a un proyecto de trabajo para que no los traten como a animales".

Una vez identificados los diversos actores involucrados en el proyecto de la planta, pasaremos a analizar los distintos ámbitos de interacción entre los mismos, para ver cómo influyen en la marcha del proceso general.

4 Los procesos de negociación y toma de decisiones: multiplicidad de puntos nodales y lógicas en acción

Desde el inicio de nuestra investigación hemos identificados tres tipos de puntos nodales. El primero de ellos en relación al diseño de la política de descentralización. El segundo, en torno a la implementación de la política en este caso específico. En esta instancia encontramos tres puntos nodales: en uno de ellos tiene lugar la negociación política con el gobierno nacional y provincial, en el otro la discusión técnica con el CEAMSE y finalmente aquel en que se define la estrategia de la organización "21 de septiembre" conforme a la evaluación que realizan del proceso sus referentes y el grupo principal de asesores los que en conjunto conforman lo que llaman *"la mesa chica"*del proyecto. El tercer tipo de punto nodal, con epicentro en lo local, es aquel en que tienen lugar la dinámica interna de la organización y; los acuerdos y debates dentro del grupo de los "quemeros". A continuación veremos a cada uno de ellos en profundidad.

4.1 La negociación general en torno a la política de descentralización.

Como hemos señalado el programa "Sin Desperdicios" conlleva objetivos que apuntan a diversos niveles de intervención, en tanto intenta abordar simultáneamente los aspectos sociales, ambientales y comerciales que hacen a la gestión de los residuos sólidos urbanos. En la intersección de estos tres niveles se sitúa lo que está en juego en este punto nodal.

En este, el CEAMSE y las diferentes agencias gubernamentales (a nivel nacional, provincial y local), junto con algunas ONGs ambientalistas discuten la implementación de la política en cada municipio. En el marco de esta negociación, sus diferentes intereses y lógicas de acción se ponen de manifiesto, pero la puja central de esta negociación se da en torno a la (re)definición de los aspectos sociales y económicos de la gestión de los RSU.

Como mencionáramos en la introducción, la saturación de los rellenos sanitarios es un punto crítico, tanto desde el punto de vista ambiental como político. En este contexto, reciclar los RSU aparece como la estrategia más adecuada para reducir el volumen de residuos a ser enterrados; no obstante, queda pendiente la definición acerca de quién/es se hará/n cargo del proceso de reciclaje y quién/es y cómo se apropiarán los beneficios de tales actividades.

Estas cuestiones ponen de relieve nuevas dimensiones en torno a la gestión de los RSU, en torno a la cuál puede se puede generar un negocio millonario[160] del cuál quieren ser parte los actores privados y públicos. Las ONG ambientalistas también han participado de esta discusión, representando sus propios intereses organizacionales y, en ocasiones, articulando su acción con demandas particulares[161].

Mientras tanto, miles de familias pobres subsisten a partir de la venta de material que obtienen en las calles o en la quema, y no pueden ser ignorados en la implementación de cualquier política al respecto. El aumento del conflicto en las inmediaciones de los rellenos sanitarios y el debate público acerca de la recolección informal de RSU en las calles (Gorbán, 2005) son una evidencia en este sentido. Estos diferentes aspectos (que son abordados en todas las discusiones) adquieren su particular relevancia de acuerdo a los puntos de vista de los diferentes actores concernidos que intervienen en este punto nodal.

[160] Sobre todo últimamente en que el plástico, el papel y los metales se han convertido en insumos caros y preciados para la producción industrial que ha recibido un fuerte impulso.

[161] Por ejemplo, a la vez que tratan de llamar la atención acerca de ciertos problemas ambientales, también buscan imponer sus soluciones a dichos problemas, lo cual implica vender servicios de asesoramiento, capacitación o incluso la maquinaria adecuada para implementar estas soluciones.

Considerando el actual monopolio del CEAMSE en la gestión de los RSU en el AMBA, la participación de otros actores aparece para sus funcionarios como un aspecto a ser controlado y limitado. Pero entre estos actores, los que les provocan un mayor malestar parecen ser los quemeros y sus organizaciones. Una larga historia de conflictos y mutuas suspicacias, agravadas por algunos violentos incidentes ocurridos durante los últimos años[162], hacen difícil de imaginar una cohabitación pacífica entre la empresa y estos trabajadores. No obstante, para algunos gerentes e ingenieros del CEAMSE que trabajan en los rellenos sanitarios, este tipo de proyectos es una oportunidad para superar los conflictos permanentes y en este sentido actúan apoyando la iniciativa.

Para el gobierno de la provincia de Buenos Aires, el desafío es encontrar una solución al problema de los residuos sólidos urbanos que no aumente la conflictividad social. Los funcionarios son conscientes de que el trabajo de los quemeros es el último recurso que poseen muchas familias para enfrentar el desempleo y la miseria.

Entonces su objetivo es no solo superar la disputa en torno a la gestión de la basura sino crear *"trabajo digno"* para los *"habitantes de los barrios"*. No obstante, en function de la coyuntura política en cada uno de los distritos y la relación establecida con las autoridades locales, los funcionarios provinciales tienen diferentes actitudes. Ofrecen la instalación de plantas de clasificación de residuos a los municipios o a los movimientos sociales con base en un determinado territorio, de acuerdo al escenario político y las eventuales alianzas que pueden articular. En todo caso, pueden mantener cierto control del proceso –y tratan de ejercelo al máximo-dado que son quienes administran los recursos materiales, pueden contratar a los técnicos con conocimiento especializado y poseen la capacidad de articular la puesta en marcha de los proyectos.

Para los municipios, este proyecto es una oportunidad para recuperar un papel importante en la administración de los residuos. No obstante, el involucramiento de los movimientos sociales aparece como una amenaza a su autoridad en el territorio y a los beneficios políticos que pueden obtener por la implementación del proyecto. Al mismo tiempo, la creación de empleo y descenso de la inestabilidad social son de por sí beneficios altamente valorados por su parte, aún cuando deban compartir los méritos por su concreción con los movimientos sociales.

RECICLAR y PRONTO tuvieron una activa participación en el diseño del programa "Sin Desperdicios". Como hemos señalado, los funcionarios provinciales que lo impulsaron son antiguos miembros de estas ONGs. Asimismo han buscado mantener su influencia en el proceso de implementación con el fin de convertirse en las principales proveedoras de maquinarias y servicios de capacitación , en forma directa o a través de intermediarios.

Finalmente, el gobierno nacional –representado por el Ministerio de Desarrollo Social- tiene como objetivo prioritario de su política social reemplazar los subsidios al desempleo que han representado el programa "Jefes y Jefas de Hogar Desocupados"[163] –que muchas de las familias de los quemeros perciben- por emprendimientos sociales productivos que permitan la creación de empleos para los actuales beneficiarios. El apoyo económico que brindan al programa se relaciona con este objetivo. Sin embargo, las tensiones políticas entre el gobierno provincial y la administración nacional afectan el proceso de negociación.

La relevancia que los aspectos sociales de la gestión de residuos han adquirido en los últimos años, han constituido a los movimientos sociales y a las organizaciones comunitarias en importantes

[162] La desaparición de Diego Duarte es uno de los casos testigo en este conflicto. Este joven fue atrapado en una montaña de basura mientras estaba recogiendo materiales en uno de los rellenos sanitarios del CEAMSE y su cuerpo nunca fue encontrado. De cualquier forma, los quemeros señalan que los conflictos con la policía y el personal de seguridad privada son cotidianos. También cuentan que, en ocasiones, reciben disparos sin razón aparente y sin aviso previo.

[163] Estos "planes" entregan mensualmente $150 (algo así como U$50) a Jefes y Jefas de Hogar sin empleo y son administrados por el gobierno nacional en cooperación con los municipios (principalmente) y algunos movimientos sociales u organizaciones comunitarias.

actores en este esquema, dado que para los actores privados y estatales el conflicto aparece como algo a ser prevenido.

En el caso bajo análisis en este trabajo, la capacidad de organización y movilización de los quemeros es un aspecto relevante. Como fue mencionado, los barrios involucrados en el proyecto están localizados en las inmediaciones de uno de los principales rellenos sanitarios del AMBA. La mayor parte de sus habitantes subsisten a partir de la venta de materiales que recogen en la *"quema"* y los conflictos con la seguridad privada contratada por el CEAMSE son permanentes.Por tanto, cualquier proyecto de planta social en este territorio debe contemplar la participación del movimiento social local. La historia de lucha de la organización "21 de septiembre" por los derechos de los quemeros, la posicionaron como la organización capaz de liderar uno de los proyecto de planta social de la zona.

Estas condiciones sociales, así como los alineamientos políticos de los gobiernos nacional y provincial favorecieron la participación de este movimiento y, por el contrario, bloquearon la participación del gobierno municipal en el proyecto. Por eso, el gobierno municipal no estará presente en las siguientes discusiones.

En los apartados siguientes vamos a abordar el estudio de los puntos nodales que reflejan las negociaciones en relación a la implementación de este proyecto específico de planta social

4.2. La negociación con el gobierno nacional y provincial.

Al inicio del proceso en el año 2004, este punto nodal se caracterizaba por la participación de algunos pocos líderes de la organización "21 de septiembre", ciertos operadores políticos, funcionarios provinciales, algunos de los cuales tenían vinculación con las ONG PRONTO y RECICLAR.

Lo que esta en juego en este punto nodal es la instrumentación del presupuesto del proyecto en términos del monto requerido y de qué agencias estatal se hará cargo de cada rubro. Este también supone la discusión del modelo general de la planta, cuántos puestos de trabajo se crearán, y la calidad y cantidad de RSU que serán procesados.

Dado que tanto en el ámbito nacional como en el provincial trabajan equipos con una considerable experiencia en asuntos relacionados con la gestión de los RSU, cada uno de ellos impulsa diferentes modelos para la planta a construir. Cada dependencia busca asegurar su influencia a lo largo del proceso completo, imponiendo sus propios diseños y definiciones en cada ítem específico (monto de dinero requerido, especificaciones técnicas de las herramientas y maquinarias, cantidad de trabajadores requeridos, régimen legal de tenencia, etc.) Asimismo, intentan que su participación sea asegurada al menor costo posible, por tanto buscan controlar el rubro presupuestario en los que van a involucrarse.

En tanto, para la organización resulta central conseguir el apoyo financiero necesario para poner en funcionamiento la planta lo antes posible. No obstante, necesitan aseguran su sustentabilidad, un número significativo de puestos de trabajo para ofrecer a los "quemeros" y beneficios sustantivos para invertir en sus actividades comunitarias y sociales a fin de fortalecer su posicionamiento como actores políticos.

En lo que se refiere a los activistas políticos, éstos necesitan confirmar sus aptitudes como intermediarios entre los actores gubernamentales y no gubernamentales. Al mismo tiempo, buscan mostrar su eficiencia para conseguir las mejores condiciones para los futuros trabajadores y su capacidad para mitigar las tensiones entre quienes proveen el financiamiento y los beneficiarios del programa.

Luego de esta breve descripción, es necesario considerar que los actores gubernamentales no actúan bajo una misma lógica. Funcionarios de diferentes reparticiones provinciales y nacionales intervienen en esta negociación y sus distintos alineamientos políticos tienen una influencia directa

en la confluencia o divergencia de sus intereses[164]. Estas tensiones pueden ser aprovechadas por parte de las organizaciones, pero al mismo tiempo son también una fuente de inestabilidad cuando las alianzas están sometidas a frecuentes cambios y el proyecto depende de las coyunturas electorales.

En efecto, durante el último año los funcionarios del Ministerio de la Producción de la Provincia de Buenos Aires que diseñaron y gestionaron el programa "Sin Desperdicios" fueron cambiados en diversas oportunidades. Si bien estos cambios no afectaron directamente el proyecto de la planta, los líderes de la organización no están seguros respecto a su impacto en el futuro.

Otro aspecto a resaltar antes de avanzar en el análisis de este punto nodal es que la distinción entre estado y sociedad civil no es tan clara como aparece reflejada en ciertas discusiones teóricas. En efecto, como hemos dicho, algunos de los antiguos funcionarios provinciales han trabajado en RECICLAR y PRONTO antes de asumirse sus puestos en la administración pública. Una vez en el gobierno tuvieron la oportunidad de implementar las visiones y las estrategias de implementación desarrolladas en las ONGs. Esto nos da la pauta acerca de la influencia de las ONG no sólo en la definición de la agenda pública sino en el diseño de las políticas públicas también.

Al mismo tiempo, el proyecto de la planta contempla la participación activa de estas dos ONG en actividades de capacitación y –en el caso de RECICLAR- en la provisión de maquinaria.[165].

Para finalizar, es necesario recalcar que las interacciones en este punto nodal están caracterizadas por su desarticulación. De hecho, las negociaciones paralelas son habituales lo cual resulta preocupante por tres rezones. Primero, porque esto vuelve muy díficil la concreción del proyecto. En segundo lugar, porque esta dinámica resulta mut desalentadora para la organización y el grupo de quemeros, dado el continuo diferimiento de los plazos. En tercer término porque la responsabilidad por la falta de coordinación entre los actores es transferida al movimiento "21 de septiembre", lo que lleva a la formulación de una profecía autocumplida en término de la capacidad de las organizaciones sociales para gestionar recursos con autonomía del aparato estatal. Este hecho adquiere especial relevancia si consideramos que los cambios instrumentados por parte del gobierno nacional en la política social dirigida a asistir a los desocupados pobres descansa en las capacidades de gestión de movimientos como el estudiado para designar y coordinar emprendimientos sociales productivos.[166]

4.3 La negociación técnica con el CEAMSE.

En este punto nodal los actores intervenientes son sobre todo los representantes del CEAMS, algunos líderes de la "21de Septiembre", los asesores técnicos del movimiento y la ONG PRIMA. Los acuerdos y conflictos que marcan la negociación son discutidos entre los líderes de la organización por un lado y los representantes de PRONTO y RECICLAR por otro.

Las discusiones en este punto nodal se central en el proceso de construcción de la planta (que será supervisado por el CEAMSE)y los requerimientos técnicos para que en la planta se puedan llevar a cabo las tareas de clasificación programadas. Esto es la extensión del terreno que será donado, su ubicación dentro del relleno sanitario, la calidad y cantidad de residuos que se direccionarán a la planta, el espacio destinado al almacenamiento lo cuál resulta central para obtener mayores beneficios en la venta[167], etc. Estos aspectos son clave para garantizar un calidad de vida aceptable

[164] Aunque la administración nacional y provincial pertenencen al mismo partido politico, las luchas internas del mismo tienen un rol central en el desarrollo del proyecto, sobre todo en el año 2005 en que hubo elecciones legislativas en ambos niveles.

[165] Ahora que algunos de sus antiguos compañeros han sido reemplazados como funcionarios, es dificil anticipar si este cambio afectará la influencia de estas ONGs en el proyecto.

[166] Nos referimos al programa "Manos a la Obra", pero también a las cooperativas de autoconstrucción de vivienda, de tendido de redes sanitarias, etc.

[167] En efecto, disponer de un adecuado espacio para almacenamiento es central para conseguir mejores precios en la venta de materiales. Uno de nuestros entrevistados nos refería que si se puede vender el plástico separado por colores se puede obtener tres veces el precio de una tonelada de plástico de distintos colores.

para los trabajores y para asegurar la sustentabilidad económica de la planta en el largo plazo. En este sentido, lo que está en juego en este punto nodal es el control del proceso de selección de los RSU, su clasificación y su comercialización.
Con el fin de obtener del gobierno nacional y provincial los recursos financieros necesario para construir la planta, la organización "21 de septiembre" debe firmar un acuerdo con el CEAMSE en el que se establezcan los acuerdos en torno a estos detalles técnicos. Dado el monopolio del CEAMSE sobre la gestión y tratamiento de los RSU y la mutua suspicacia sobre la que se asienta la relación entre éste y el movimiento, los gerentes de la empresa tratan de mantener el control en el proceso de clasificación y reciclado de los materiales. En consecuencia, intentan introducir en el acuerdo diferentes cláusulas que les permitan asegurar su autoridad para supervisar no sólo las definiciones técnicas del proceso de trabajo en la planta sino en la comercialización y en los resultados financieros.
Por su parte, la organización busca defender su autonomía, especialmente sus derechos para gestionar la planta y para definir el uso social de las utilidades obtenidas. Sus recursos en el marco de esta lucha desigual son su capital político y social: la amenaza de movilizar a los "quemeros" y la presión de los gobiernos nacional y provincial que por sus propios intereses quieren que el proyecto se concrete.
De esta forma, los resultados de estas negociaciones –que se encuentran todavía en curso- van a determinar el nivel que efectivamente alcanzará el proceso de descentralización, es decir, la verdadera transferencia de poder y recursos a favor de la organización social.
Pero hay un segundo aspecto en juego que tiene un impacto directo sobre la calidad de vida de los habitantes de la zona y la sustentabilidad ambiental del proyecto: la definición de la gestión de los RSU como un problema social o como un negocio privado. En efecto, para abordar el aspecto ecológico del problema de la administración de los residuos el CEAMSE plantea construir una enorme planta de clasificación de residuos que será administrada por empresas privadas, las cuales se supone son más "eficientes" pero cuya intervención no permite abordar la dimensión social de la problemática. Por su parte, las "plantas sociales" constituyen un intento de abordar la dimensión social del procesamiento de la basura.
Para terminar de dar cuenta de las interacciones en este punto nodal, es necesario resaltar que los funcionarios nacionales y provinciales, los operadores políticos, y los miembros de PRONTO y RECICLAR pretenden cumplir el rol de asesores de la organización "21 de septiembre", frente a los conocimientos técnicos de los ingenieros y gerentes del CEAMSE. No obstante, estos múltiples actores no siempre tienen las mismas perspectivas respecto a los problemas planteados. De esta forma, el movimiento muchas veces se encuentra atrapado en medio de las tensiones generadas por la oposición de las diferentes lógicas de estos actores. Dada la poca experiencia de que gozan sus líderes en los aspectos referidos a la construcción de una planta y su administración, les resulta muy difícil resolver estas contradicciones.
Esta es la razón por la cuál buscar el asesoramiento de profesionales "independientes" o de miembros de ONGs que les resultan confiables. En el próximo apartado, veremos los límites de esta estrategia al analizar la dinámica de las relaciones con estos asesores.

4.4 "La mesa chica": La organización y sus asesores.

En este punto nodal encontramos la búsqueda de autonomía por parte de los líderes de la organización a partir de rodearse de asesores a los que consideran confiables. Estos "profesionales independientes" contribuyen con su conocimiento experto a que la organización diseñe su propio modelo de planta social. Por tanto lo que está en juego en este punto nodal es tanto la formulación del proyecto como las estrategias que permitirían que el movimiento se posiciones firmemente en la negociación con otros actores institucionales.
Los participantes son algunos líderes de la "21 de septiembre", PRIMA, los asesores técnicos, los operadores políticos y nuestro equipo de investigación. Aunque estos actores son quienes más

frecuentemente intervienen en este punto nodal, dado lo informal de las relaciones que la organización mantiene con esta "mesa chica", los límites de este conjunto son vagos y cambian constantemente.
La inestabilidad en este grupo afecta todo el desarrollo del proyecto dado que en este marco es muy difícil establecer competencias claras y realizar una delimitación de atribuciones adecuada entre quienes lo componen. Estas dinámicas obstruyen la posibilidad de establecer una estrategia consistente frente a los demás actores en el largo plazo. Bajo este patrón de relaciones, una importante cantidad de energía es consumida en la afirmación de los compromisos y los lazos dentro del grupo.
Asimismo, los actores participantes, de acuerdo a su experiencia, sus interese profesionales y sus responsabilidades en el proyecto, tienen distintas lógicas y perspectivas. Por ejemplo, en el caso de nuestro equipo considerando los objetivos de nuestro proyecto de investigación, nosotros nos hemos preocupado por construir capacidades para el funcionamiento colectivo y la interacción entre los "quemeros". La principal preocupación para otros profesionales es, por el contrario, la generación de beneficios económicos como una forma de asegurar la sustentabilidad de la planta y el fortalecimiento de la organización. En la búsqueda de esta meta, no consideran central la participación de los trabajadores en el proceso de toma de decisiones.
Esta diferencia en las visiones, experiencias y competencia entre los asesores podría haber sido una oportunidad para ofrecer un amplio rango de opciones a la organización considerando los diferentes aspectos del proyecto (técnicos, sociales, políticos). No obstante, el patrón de interacción establecido por la organización ha sido el de reunirse separadamente con cada uno dentro del grupo, abordando simultáneamente los mismos tópicos con distintos asesores. Esta actitud no permite la generación de una visión integral del proceso y dificulta la posibilidad de alcanzar una posición sólida e informada para participar en los otros espacios de negociación. Al mismo tiempo, dado que los líderes de la organización no se sienten capaces de sintetizar las diversas lógicas o de elegir entre las diversas opciones que se les plantean, muchas veces se encuentran, una vez más atrapados en medio de las contradicciones entre diferentes concepciones.
Finalmente, otra característica de las relaciones establecidas en la "mesa chica" es son altamente informales y cargadas de afectividad, lo cuál lleva a que los lazos de confianza frecuentemente se rompan con lo que el grupo de asesores cambia su composición en forma frecuente.

4.5. La organización "21 de septiembre" como punto nodal.

La organización "21 de septiembre" organisation, en tanto actor colectivo, se encuentra atravesada por dinámicas internas que condicionan sus formas de participación en los distintos proceso de negociación. Asimismo, las discusiones y actividades que llevan a cabo en pos de formular el proyecto amenazan el funcionamiento de las actividades cotidianas preexistentes, lo que pone en riesgo la vida en el conjunto del movimiento.
Un punto a resaltar es que dentro de la organización se han delimitado dos tipos de roles. Por un lado, algunos líderes que se encuentran a cargo de la discusión del proyecto y por tanto, son quienes efectivamente participan en los puntos nodales antes referidos. Por otro lado, el resto de los miembros de la organización que se encuentran dedicados a las actividades sociales en el barrio (como las encuestas acerca de las condiciones sanitarias, la administración de los programas sociales, los comedores comunitarios, la administración de los roperos sociales, la clasificación y distribución de alimentos, etc.
Esta distribución de responsabilidades no siempre viene acompañada con una adecuada circulación de la información dentro del movimientos, lo que lleva a problemas de coordinación, malos entendidos y conflictos internos. Tomando en cuenta el proyecto de la planta, el riesgo es una vez más la falta de articulación entre los diferentes niveles: los miembros de la organización más activamente comprometidos con las actividades "sociales" no son capaces ni de discutir los avatares

y resultados de las negociaciones en torno a la planta, ni de aportar las visiones y demandas de dichos vecinos para que sean consideradas en los otros espacios de negociación.
Además, como frecuentemente ocurre en las organizaciones sociales de este tipo, la "21 de septiembre" posee un esquema de funcionamiento sumamente informal. Si bien hemos podido encontrar una división de los roles entre sus miembros esto no significa la asignación de áreas estables de competencias, especialmente porque un pequeño grupo de participantes tiene que lidiar con una multiplicidad de actores y que hacerse cargo de las situaciones inesperadas que se plantean a diario. Sin embargo, el proceso de definción del proyecto de la planta requiere en forma urgente una verdades delimitación de responsabilidad y un mecanismo transparente de toma de decisiones. Esto parece ser un aspecto central, no sólo por el monto de dinero que la organización tendría que administrar sino por la multiplicidad de actores involucrados en el proceso. Más aún, los miembros de la organización son conscientes de que estas exigencias se multiplicarán cuando la planta esté funcionando.
Hemos podido identificar estos tópicos como resultado de nuestra relación con los diferentes miembros de la organización, de nuestra participación en algunas de los espacios de interacción (tanto en la organización como en los que ésta interactúa con otros de los actores concernidos) y también a partir del trabajo realizado con el grupo de los "quemeros", sobre el que volveremos en el próximo apartado. A partir de este diagnóstico, realizamos talleres[168] especiales con los miembros de la organización con el objetivo de abordar las tensiones generadas a lo largo del proceso así como las diferentes perspectivas acerca del rol de la organización en el proyecto de la planta.
Como resultados de estos talleres identificamos como la principal fuente de los conflictos es como los miembros de la organización están lidiando con este proceso. Los líderes a cargo de las negociaciones a veces se sienten sobrepasados por las responsabilidades que tienen que afrontar y sufren por no poder afrontar sus antiguas ocupaciones cotidianas. Los otros miembros de la organización también experimentan la ausencia de sus principales referentes como un problema dado que deben afrontar situaciones conflictivas para las cuales no se sienten preparados.
Se sienten en cierta forma en el medio de presiones cruzadas: muchas veces no pueden dar la información que los miembros del grupo de quemeros les solicitan, piensan que no están cumpliendo adecuadamente con las actividades sociales del movimiento, no siempre son capaces de cumplir con las actividades relacionadas con el proyecto de la planta de las que están a cargo (asambleas informativas, fortalecimiento del grupo de quemeros, etc.). De esta forma, la falta de coordinación aparece como un síntoma de un problema más profundo.
Este taller, así como el último realizado en conjunto con el grupo de quemeros y los miembros de la organización, contribuyó a crear conciencia acerca de la necesidad de mejorar la circulación de la información. Otro resultado positivo del mismo, como analizaremos en el próximo apartado, fue el establecimiento de mecanismos que permitirán extender la participación de estos grupos en las negociaciones con el gobierno y con el CEAMSE. De todas formas, queda pendiente la realización de un trabajo más profundo con la organización que permita mejorar las dinámicas internas de funcionamiento.

4.6. El grupo de los quemeros: Los futuros trabajadores de la planta.

Como hemos señalado, un rasgo distintivo de este grupo es su heterogeneidad y su falta (o al menos la debilidad) de canales que permitan expresar sus demandas y perspectives acerca del proyecto de la planta. Entonces, nuestras actividades en los talleres fueron importantes para

[168] Estos talleres fueron organizados como parte del proyecto PAMS como respuesta a las demandas de la organización. En éstos trabajamos como una metodología participativa con el fin de clarificar los roles organizacionales, los patrones de comunicación, y las expectativas de los miembros en relación al proyecto de la planta.

permitirles expresar sus opiniones, lo que permitió que esta instancia se constituyera en un importante punto nodal en el proceso analizado.
En efecto, de acuerdo con la definición dada, los puntos nodales son espacios virtuales o reales en los que se encuentran las lógicas de los diferentes actores y en el que se manifiestan acuerdos y conflictos cuya resolución es estratégica en el proceso de implementación. En este sentido, estos talleres constituyeron espacios adecuados para la construcción de acuerdos y la identificación de controversias que necesitan ser resueltas para establecer canales de resolución de los conflictos, que de otra forma pueden atentar contra la sustentabilidad de la planta.
Una evaluación del trabajo realizado hasta aquí nos permite declarar que estos workshops fueron de gran utilidad en al menos tres sentidos: primero, para permitir la expresión de las aspiraciones y puntos de vista de los quemeros, luego para detectar las fallas en los canales de circulación de la información como una fuente de tensión de cara a todo el proceso, finalmente, para construir mecanismos que permitan profundizar la participación de los quemeros en el proceso de toma de decisiones.
En lo que se refiere al primer punto, en el inicio del proceso, los talleres fueron uno de los pocos espacios disponibles para que los quemeros pudieran expresar sus perspectivas.[169] De esta forma, durante los talleres pudimos identificar intereses comunes y acuerdos básicos que resultaron centrales para construir la vinculación de los quemeros con el proyecto. Además, a partir de lo discutido en los talleres emergieron una serie de aspectos a ser negociados entre los futuros trabajadores. Dichos aspectos, que no fueron considerados en otros puntos nodales- parecían una potencial fuente de conflictos entre los futuros trabajadores, dadas sus diferentes posturas frente a éstos. Algunos ejemplos son: la distribución de las tareas en la planta, la organización jerárquica, la participación de los trabajadores en las decisiones estratégicas (tales como la administración y el destino que tendrían las futuras utilidades, o la incorporación de nuevos trabajadores) y el apoyo que recibirían los trabajadores para atender las cuestiones relacionadas con sus obligaciones familiares.
En relación a este último punto, las mujeres fueron quienes se mostraron más preocupadas dado que contar con guarderías o turnos diurnos de trabajo para quienes tienen niños en edad escolar, son condiciones básicas para permitir su efectiva incorporación como trabajadoras en la planta.
En cuanto al segundo punto, las fallas en las comunicación atraviesan todo el proceso. Por un lado, las asimetrías en el conocimiento y acceso a la información dificultan el proceso de fortalecimiento de la Red de Barrios. Por otro, la incertidumbre respecto al rol del movimiento en la futura planta –lo cual refleja los conflictos internos, como mencionáramos en el apartado anterior- es una fuente de tensiones y malos entendidos.
Entonces, al principio de nuestro trabajo en relación a la planta, una de las responsabilidades que asumió nuestro equipo fue actuar como "voceros" de las visiones y demandas expresadas por los "quemeros" en los talleres, en los otros puntos nodales en los que participamos, especialmente en la "mesa chica". Además, dados los problemas para coordinar espacios para transmitir la información, impulsamos la generación de espacios comunes de trabajo entre los quemeros y los líderes y participantes de la organización
Esto resultó muy interesante, dado que pudimos ver como ambos grupos –quemeros y participantes de la organización – retomaban los tópicos y conceptos discutidos en los talleres anteriores para construir acuerdos entre sí.
Finalmente, los talleres fueron promovidos también para mejorar el compromiso y la participación de los quemeros en el proceso de toma de decisiones en torno al proyecto de la planta. Exploramos y discutimos en un debate ampliamente participativo, diferentes modelos de organización y de toma de decisiones, como resultado de lo cual se llego a un esquema de elección de delegados que representarían a los futuros trabajadores en cada uno de los espacios de negociación que hemos

[169] Otro espacio de similares características en este sentido fueron las asambleas de la Red de Barrios.

explorado (particularmente con el CEAMSE y el gobierno nacional y provincial). Otro de los resultados obtenidos fue el fortalecimiento y enriquecimiento de las asambleas de la Red de Barrios, la cual fue valorizada como un espacio de circulación de la información y de toma de decisiones. Los temas y discusiones que en un comienzo fueron abordados en los talleres, fueron desarrollados más profundamente en estas asambleas que tienen lugar en forma semanal.

5 Reflexiones finales.

La aplicación del marco analítico de la gobernancia al estudio de la política de descentralización nos ha permitido reflexionar acerca de la complejidad de las dinámicas sociales involucradas en este proceso. De hecho, este marco nos permitió aprehender las diferentes lógicas de los actores concernidos por estas problemáticas –aún la nuestra- en el contexto de una política pública que busca incentivar la participación de la sociedad civil en los asuntos públicos.

El examen de los diferentes puntos nodales permitió establecer los aspectos críticos en cada uno de los niveles en que se define la implementación de la política. De todas formas, la estrategia analítica de considerar cada punto nodal como dotado de su propia lógica interna no nos debe llevar a perder de vista la integridad de todo el proceso. En efecto, hemos mostrado que las deficiencias en la comunicación y la falta de coordinación entre los diferentes actores y espacios de negociación dificultan la concreción de este proyecto.

Un segundo aspecto importante es la transferencia de recursos y poder. La idea de descentralización –particularmente en lo que se refiere a la descentralización democrática- implica la apertura de los procesos de toma de decisión a diferentes lógicas e intereses. No obstante, y más allá del discurso, los actores más poderosos desde el punto de vista político y económico frecuentemente tratan de aprovechar en su favor la participación de los actores locales, limitando el alcance de su efectiva participación y por tanto de la descentralización misma. En el caso examinado, observamos esto en los esfuerzos permanentes del CEAMSE por mantener un alto nivel de control sobre la plata. Asimismo, algunos funcionarios intentar imponer los plazos de implementación de acuerdo con sus cronogramas políticos o electorales, más allá de los tiempos requeridos para un proceso de toma de decisión realmente participativo.

En este sentido, consideramos que el éxito los procesos de descentralización participativa requieren tomar en cuento la complejidad del proceso de construcción de mecanismos de involucramiento efectivos en la toma de decisiones, especialmente en sectores de la población que han esta históricamente marginados de la participación política. Las discusiones que tuvieron lugar en el grupo de los quemeros ilustran esta complejidad, la cual ha sido subestimada en el diseño de la política provincial.

Como fue discutido en el análisis de varios puntos nodales[170], los movimientos sociales y las organizaciones comunitarias frecuentemente tienen que llevar a cabo tareas que exceden sus capacidades técnicas y humanas sin recibir apoyo gubernamental en términos de herramientas y recursos –inclusive tiempo. En estas ocasiones el discurso de la descentralización oculta las dificultades del estado para asumir algunas de sus responsabilidades. En el caso estudiado, hemos visto que la coordinación y la articulación de las tareas –por ejemplo entre los gobiernos nacional y provincial, o entre las agencias gubernamentales y el CEAMSE-dependen de la capacidad de presión y la actuación del movimiento. De esta forma, la organización "21 de septiembre" es quien asumirá localmente los costos políticos frente a un eventual fracaso del proyecto.

Más aún, en ocasiones todo el proceso puede llevar a una transferencia indirecta de recursos destinados a asistir a los sectores más vulnerables de la sociedad, a manos privadas. En

[170] Por ejemplo, en el de la discusión técnica con el CEAMSE, en la definición de la estrategia de la "21 de septiembre en la "mesa chica", en las dinámicas internas de la organización.

efecto, si la planta "social" –financiada por el Estado- no resulta sustentable, ésta puede ser privatizada, lo que supone una absoluta alteración de los objetivos del programa.

De esta forma, el análisis de este caso ilustra alguno de los aspectos mencionados al comienzo del trabajo: las políticas de descentralización no tienen una lógica unívoca. Esto resulta más claro frente a las políticas que buscan incentivar la participación de la sociedad civil local en el proceso de toma de decisiones. La incorporación de nuevos actores al proceso de toma de decisión implica la multiplicación de lógicas y niveles de interacción (como hemos visto en los puntos nodales examinados). En consecuencia los resultados concretos de tales políticas de descentralización en términos de favorecer la creación de poder local autónomo, dependen de la resolución de los problemas de gobernancia que emergen de la complejidad de este proceso de conflicto y negociación.

En el caso de esta planta, los problemas de coordinación entre las agencias gubernamentales, la ambigüedad de las políticas públicas y su dependencia de la coyuntura electoral, la intransigencia del CEAMSE en aspectos relativos a sus facultades de control, las dificultades de la organización "21 de septiembre" para establecer alianzas y estrategias estables, y la complejidad de las tareas que le han sido delegadas, son todos factores que han dificultado la implementación de la política. Los resultados están claros: a casi dos años de comenzadas las negociaciones, la planta está apenas en fase de construcción.[171].

Aún habiendo avances considerables en las deficiones y la constitución de la red de barrios, las condiciones de vida de los habitantes siguen siendo las mismas: sobreviven a partir de los materiales que obtienen en el relleno sanitario, con los consabidos riesgos para su salud e integridad físicas (considerando que además las actividades represivas contra los *"quemeros"* se han visto incrementadas). Por su puesto, los problemas ambientales siguen sin solución. Esto erosiona la legitimidad de la organización en el barrio y en la red, a la vez que constituye una fuente de desgaste físico y moral de sus participantes.

Finalmente, queremos decir algunas palabras respecto al impacto de la descentralización en el fortalecimiento de la legitimidad de las instituciones democráticas, el cual depende de dos aspectos. Primero, la verdadera voluntad política de las autoridades gubernamentales para abrir el proceso de toma de decisiones a nuevos actores en aspectos realmente relevantes (incluidos los movimientos sociales y los líderes comunitarios). Segundo, la capacidad de los movimientos sociales y sus líderes para representar los intereses, visiones y valores locales y hacerlos jugar un rol importante en el proceso de negociación.

Respecto a la capacidad de los movimientos sociales de representar los intereses y perspectivas de la comunidad local, el estudio muestra que tal representatividad es compleja en su construcción pero posible de alcanzar. Una característica de la experiencia de los movimientos sociales en Argentina –y la "21 de septiembre" es un ejemplo en ese sentido-ha sido su habilidad para otorgar visibilidad y poner en el ámbito de la discusión política la situación de las poblaciones marginadas (Jelín, 1991) . Muy frecuentemente, la movilización política de estos sectores se basa en prácticas políticas clientelares: las personas pobres se suman a determinados movimientos sociales para conseguir algunos recursos que les permitan afrontar sus necesidades básicas. No obstante, éstos tienen la capacidad de impulsar procesos más profundos de organización colectiva a través de actividades tales como la capacitación, la reflexión en torno a sus condicione de vida, la discusión política y participación en los procesos de decisión colectiva.

[171] Sabemos que los procesos de descentralización democrática normalmente requieren de plazos largos para su implementación. Pero al mismo tiempo, es necesario considerar la seriedad de los problemas sociales y ambientales que el programa *"Sin Desperdicios"* propone resolver, los cuales no admiten más dilaciones.

Para nuestro equipo, un aspecto enriquecedor de la experiencia de investigación –acción ha sido la posibilidad de colaborar en este proceso de organización a partir de nuestros conocimientos profesionales. Este tipo de involucramiento deriva de una particular forma de entender nuestro compromiso como cuentistas sociales. En este sentido, hemos buscado articular nuestra práctica profesional con la construcción política de estos actores sociales, sin olvidar la especificidad de nuestra tarea: No somos militantes, sino investigadores que ofrecemos nuestro conocimiento y capacidades de comprensión del mundo social. Los esfuerzos por desarrollar una comprensión analítica de los procesos de conflicto y negociación en los cuales nos hemos visto necesariamente involucrados fueron parte del difícil intento de encontrar un equilibrio entre investigación y acción.

Referencias bibliográficas:

- Alcantara, Cynthia Hewitt (1998): "Uses and Abuses of the Concept of Governance", in Revista Internacional de Ciencias Sociales, 155, París: UNESCO.
- AA. VV. (2005) "Documento sobre gobernancia del Seminario de Buenos Aires", CEIL-PIETTE (CONICET), Buenos Aires, mímeo.
- Boron, Atilio (2000a): América Latina: crisis sin fin o fin de la crisis, in López Segrera y Daniel Filmus (comp., América Latina 2020: Escenarios, alternativas, estrategias.: Unesco-Flacso-Temas Grupo Editorial, Buenos Aires.
- Boron, Atilio A. (2000b): Tras el Búho de Minerva -. Mercado contra democracia en el capitalismo de fin de siglo, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Bourdieu, Pierre y Loïc Wacquant (1995): Respuestas por una antropología reflexiva. Grijalbo, México.
- Bresser Pereira, Luiz C. (1998): La reforma del Estado en los años noventa. Lógica y mecanismos de control, en *Desarrollo Económico* N° 150, Vol. 38: 517-550.
- Crozier, Michel, Huntington, Samuel y Watanuki, Joji (1975): The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission, New York University Press, Nueva York.
- Freytes Frey, Ada y Cross, Cecilia (2005): "Movimientos Piqueteros y Construcción de Ciudadanía: Lecciones para la democracia argentina" ponencia presentada en el *XXIV Congreso de Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología*, (Asociación Latinoamericana de Sociología, Porto Alegre, agosto.
- Gorbán Débora (2005): "Formas de organización y espacio. Reflexiones alrededor del caso de los trabajadores cartoneros de José León Suárez", Tesis de Maestría, Maestría en Investigación en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

  http://www.iade.org.ar/Re/Articulos/Na/art/articulo%20190%20Bis.html
- Hufty, Marc. (2004): "La gouvernance vers un cadre conceptuel", versión 2, 15 de noviembre , Institut Universitaire d' Etudes du Développement, Ginebra, mímeo.
- Larson Ann M. and Ribot Jesse C. (2004): "Democratic decentralisation through a natural resource lens: an introduction", en *European Journal of Development Research*. 16.1: 1-25.
- Merklen, Denis (2005): Pobres Ciudadanos: Las clases populares en la era democrática: (Argentina 1983-2003); Gorla, Buenos Aires.
- Milani, Carlos (1998): "La globalisation, les organisations internationales et le débat sur la gouvernance mondiale. Regards croisés sur la globalisation" in Cahier du Gemdev. N° 26, pp. 87-106.
- Notis Lebessis, John Paterson (2000): Developing New Modes of Governance, Forward Studies Unit,European Commission
- Pellow, David (2000): "Environmental Inequality Formation: Toward a theory of Environmental Injustice" en *Revista American Behavioral Scientist*, Vol. 43, N° 4, Enero, Sage Publications, Thousand Oaks, London, New Delhi.

- Prignano, Angel O. (1998) Crónica de la basura porteña. Buenos Aires: Junta de Estudios Históricos de San José de Flores.
- Przeworski, Adam (1998): Democracia Sustentable, Editorial Paidos, Buenos Aires.
- Rosenau, James (2003): "Governance, order, and change in world politics" in Rosenau, J. and Czempiel, E.: Governance without government: order and change in world politics, Cambridge: Cambridge University Press
- Schamber, Pablo J. y Suárez Francisco M. (2002): "Actores sociales y cirujeo y gestión de residuos. Una mirada sobre el circuito informal del reciclaje en el conurbano bonaerense", en *Revista Realidad Económica* N° 190.
- Schuster, Federico y Pereyra, Sebastián (2001): "La protesta social en la Argentina democrática" en N. Giarraca y K. Bidaseca: La protesta social en la Argentina. Transformaciones económicas y crisis social en el interior del país, Alianza Editorial, Buenos Aires.
- Svampa, Maristella y Pereyra Sebastián (2003): Entre la Ruta y el Barrio: La experiencia de las organizaciones piqueteras, Biblos, Buenos Aires.
- Veneziano Esperón, Alicia (2004): "Izquierda y descentralización en Montevideo" en *Revista Debate, N° 61*, Quito, disponible en:
- Wolf, M. (1994): Los efectos sociales de los media. Barcelona. Paidós.
- World Bank (1997) World Development Report, Oxford University Press, New York.
- World Bank (2000) "Entering the 21st Century",. World Development Report 1999/2000, Oxford University Press, Oxford.

www.dlh.lahora.com.ec/paginas/debate/paginas/debate1061.htm.

Estructuras de gobernanza y niveles de gobernabilidad en Bogotá D.C. El caso de la política de empleo

William Guillermo Jiménez
Escuela Superior de Administración Pública
Bogotá-Colombia.

La transformación de la esfera pública producida por la globalización y la pérdida de la centralidad del Estado en la organización de la sociedad, entre otras razones, plantean retos para las teorías sobre el gobierno, su práctica cotidiana y las nuevas formas de acción-intervención pública, entre ellas, las políticas públicas. La teoría al respecto no solamente ha señalado el resurgimiento de un nuevo localismo en lo global, sino además desde el punto de vista técnico-operativo se ha señalado el hecho que lo global se gestiona en lo local. Por otro lado, están los planteamientos sobre la supranacionalización de los problemas y las políticas públicas, la interdependencia mundial y el surgimiento de nuevos centros de poder globalizado, que desafían los tradicionales conceptos de soberanía y autodeterminación dados por descontado en las teorías tradicionales sobre el Estado y el gobierno.

Como resultado de todo esto, las ciudades y en especial las ciudades capitales han venido adquiriendo un nuevo rol y protagonismo tanto para la formulación y gestión de servicios y políticas públicas que antes no conocían, así como para el desarrollo y potenciación de procesos más políticos en cuanto a participación, democratización, gobernabilidad e inserción internacional.

El caso de Bogotá D.C., es relevante para los estudios sobre gobernabilidad, gobernanza y políticas públicas, dado el protagonismo que ha adquirido la ciudad capital, su importancia económica, política y social al interior del país, su proyección hacia la competitividad internacional, la conformación de Bogotá como ciudad región, el desarrollo de procesos de concertación público-privada y la presencia de diversas problemáticas sociales (marginalidad, desempleo, desplazamiento, inseguridad y pobreza, entre otros.); todos estos elementos se constituyen en retos que han demandado de alguna manera, formas de conducción y gestión política de la ciudad.

Ahora bien, los temas relacionados con el "componente social", por llamarlos de alguna forma, se han identificado como un sector de relevancia central para el tema de la gobernabilidad en las ciudades. Para algunos, la gobernabilidad depende del éxito o fracaso en compatibilizar los factores económicos, sociales y políticos de los que depende la satisfacción de demandas ciudadanas; para otros, el aspecto social junto con temas como la seguridad, la gestión transparente y confianza en el gobierno local, la descentralización y la participación, conforman la agenda propia para lograr una ciudad "bien gobernada". De otro lado, también se resalta que los temas ligados a la *gobernanza local* en América Latina son de dos tipos: a) La participación, especialmente de ONG´s como representantes de la sociedad civil; y b) Medidas de lucha contra la pobreza: desmarginalización, vivienda social, saneamiento básico, lucha contra la indigencia y el hambre, salud, empleo, seguridad, etc.

De esta manera, el objetivo general de la ponencia es realizar aportes que permita establecer la relación entre una determinada estructura de gobernanza y el mayor o menor nivel de gobernabilidad, que se presenta en la política capitalina de empleo durante 2001-2005. Los objetivos específicos serían: a) caracterizar el tipo de estructura de gobernanza que determina las

interacciones entre actores públicos y privados en torno a la política de empleo en Bogotá; b) explorar la relación necesidades/capacidades como núcleo central del concepto de gobernabilidad, para el caso de la problemática del desempleo, a partir de los conceptos analíticos de gobernabilidad negativa y gobernabilidad positiva; c) determinar las capacidades de gobernabilidad de los gobiernos locales en el actual contexto, y d) poner a prueba las elaboraciones teóricas que explican o relacionan los enfoques de políticas públicas y los enfoques sobre la gobernabilidad y gobernanza.

La experiencia de construcción del control social en el gobierno local: diseño e implantación de una estrategía de contraloria social en el municipio de Quito.

Ximena Ponce León ([172])

Resumen

La presente ponencia se enmarca en la experiencia desarrollada en Quito, Ecuador específicamente en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito –MDMQ- desde julio 2004 a marzo 2005. El proyecto consistió en el Desarrollo de Mecanismos de Control Social para el MDMQ, requerimiento presentado por la Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción, unidad del Gobierno Local y que fue ejecutado gracias al Fondo Justicia y Sociedad de ESQUEL, cuyo financiamiento proviene de la USAID.

El proyecto estaba orientado fundamentalmente a identificar y aplicar mecanismos de control social en el MDMQ; específicamente para el proceso de contratación pública; desde la perspectiva de su contribución a la transparencia de su gestión. La propuesta técnica del equipo de consultoras identificó –desde su experiencia previa en una institución nacional similar- la necesidad de un pensamiento sistémico para el Control Social, es decir que dentro de acciones de control social, se identifiquen todos los actores relacionados, la forma y contenidos de dichas relaciones y las herramientas o instrumentos que permiten que el sistema actúe, de tal manera que todas las acciones de control social tengan un marco referencial y apuntalen un objetivo común. Bajo ese concepto, el proyecto giró en torno a la construcción de un "Modelo de Control Social, para al MDMQ".

El desarrollo del modelo se lo realizó inicialmente, sobre la base de una reflexión teórica del rol del control social y la gobernabilidad, el marco legal habilitante para el mismo, sus características propias dentro del gobierno local y sobre todo; formas concretas de aplicación del control social que puedan ser utilizadas por la ciudadanía del territorio del DMQ; en lo referido al proceso de contratación pública como ya se mencionó.

La construcción del modelo se alimentó de la misma experiencia de su aplicación en un proceso iterativo. En primer lugar se diseñaron las posibles herramientas y estas fueron trabajadas con un equipo ciudadano e institucional a fin de identificar mejoras a la propuesta y sobretodo, posibilidades de aplicación en el pilotaje a ser realizado como parte del proyecto.

---

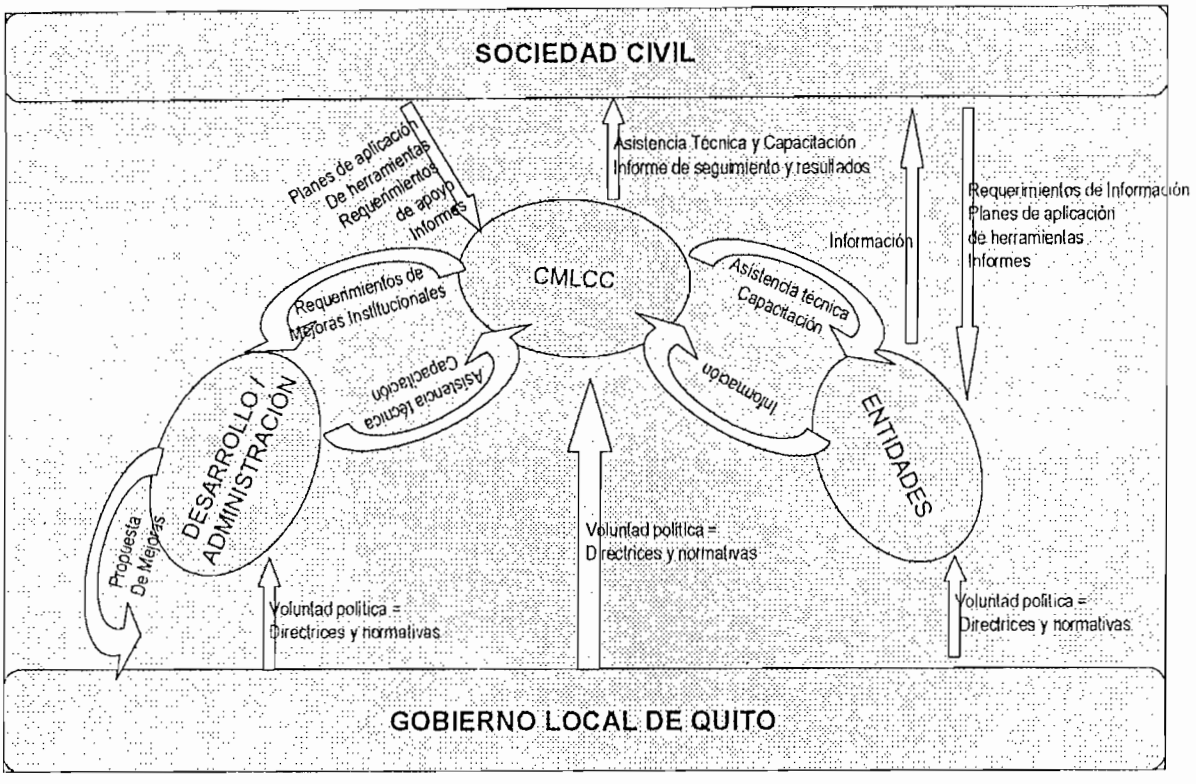
[172] Ingeniera Quimica (1992), Master en Ingeniería Industrial (1996), practicante de temas de Gobernabilidad, Control Social y Rendición de Cuentas, Gobierno Electrónico. Vicepresidenta de ORGANIZACCIÓN, ONG independiente de reciente creación
Direcciones electrónica: xponceleon@yahoo.com
Dirección postal: Isla Seymour 509 y Pasaje Tortuga, Quito. Ecuador
Teléfono: 593 2 2885160 (casa) 9 7096048 (celular)

De esta manera, se consolidaron –en el diseño- diez herramientas, las cuales fueron "empaquetadas" en la Caja de Herramientas, denominación que permitió dotarle de concreción a la propuesta de control social. Un subconjunto de herramientas fueron aplicadas en procesos e instituciones piloto, práctica que permitió identificar algunos elementos claves del Modelo de Control Social. En el siguiente cuadro se presentan una clasificación y breve descripción de las herramientas.

SUBPROCESO DE CONTRALORÍA SOCIAL	HERRAMIENTA Y BREVE DESCRIPCIÓN
Programas de Información a la Ciudadanía	**Comparación de precios** Consiste en información sobre precios de bienes comunes de uso general de las entidades municipales. Los precios de adquisición se comparan con los vigentes en el mercado a fin de promover su autorregulación y mejorar los procesos de contratación en beneficio de la economía del sector público. **Guías para el acceso de información de compras públicas** Son elementos comunicacionales de fácil utilización que orienta a la ciudadanía hacia la utilización de los sitios web de las entidades en donde se transparenta la información sobre compras públicas.
Formas de Organización Social	**Observatorios ciudadanos para al gobernabilidad local** Los Observatorios son formas en las que se organiza la sociedad civil con el fin de hacer seguimiento y/o evaluación de la aplicación de políticas públicas, o programas de largo alcance, que son responsabilidad del estado. **Veedurías** Esta herramienta de participación ciudadana tiene fines similares al Observatorio, pero con un carácter temporal, mientras ocurra el hecho que motiva la vigilancia. Generalmente se realizan a proyectos, o procesos administrativos específicos como una contratación de obra por ejemplo. **Juntas de Vecinos** En esta herramienta se mantienen las acciones de vigilancia y control ciudadanos, de un grupo de vecinos, es decir ciudadanos cuya afinidad es la cercanía a la obra o proyecto que está por analizarse. Tienen una duración menor que las veedurías y fines mas acotados o específicos.
Programas de Capacitación y Asesoría	**Talleres de Adquisiciones Públicas** Consiste en eventos de capacitación tanto de los funcionarios de las entidades municipales o adscritas al gobierno local, como de la ciudadanía que posteriormente realizará acciones de control social. La finalidad es la de homogenizar el conocimiento de los funcionarios de diversas áreas de las entidades y proveer de información de primera mano a la ciudadanía para el ejercicio de su derecho al control.
Programas de Evaluación Social	**Evaluación de la Gestión Municipal** En esta herramienta se trabaja con indicadores relevantes de la gestión municipal: transparencia, probidad administrativa,

	participación ciudadana y capacidad de gestión, a fin de en base a ellos, conocer el desempeño de la misma, por parte de la ciudadanía. **Metodología para la Rendición de Cuentas de Autoridades y Funcionarios** La Metodología establece criterios básicos para realizar procesos de rendición de cuentas mediante el relacionamiento continuo de autoridades y funcionarios con la ciudadanía, a partir de la información que ofrecen los primeros y las observaciones, recomendaciones, objeciones que emiten los segundos, con el fin hacer los correctivos pertinentes. **Equipos Técnicos Ciudadanos de Mejora –ETECIM-** Se propone la conformación de equipos de ciudadanos cuyo requisito es el de poseer experiencia y conocimientos en el tema a mejorar. El equipo se integra también por funcionarios involucrados con el proceso bajo análisis. Conjuntamente se establecen entonces, iniciativas de mejoramiento.
Espacios de Relación Sociedad - Estado	**Compromiso por la Honestidad** Se sugiere la formalización mediante un convenio entre el sector público y privado, del fomento de la transparencia en las acciones de un contrato en específico o de los procesos de contratación en general. Esta herramienta tiene un alto componente de comunicación, pues su carácter es voluntario y parte de la sanción por su incumplimiento radica en la presión social. **Hoja de chequeo de ejecución de contratos de Obras** Es un procedimiento para construir una hoja de verificación de la ejecución de un contrato de tal manera que se facilite la acción ciudadana de control durante el mismo.

En el modelo desarrollado que se presenta en el siguiente esquema, se identifican los diversos actores que tienen responsabilidades en su funcionamiento y mediante las flechas se mencionan cuales son.



La ponencia describe de mejor manera tanto los conceptos propuestos como base del modelo, así como también la experiencia acumulada durante la ejecución e implantación de las herramientas que forman parte de el. Más que conclusiones del proyecto ejecutado, se comparten algunas reflexiones motivadas a partir de presentaciones públicas de la experiencia y de relecturas de todo el proceso, con la expectativa de aportar a la construcción del control social, su aplicación y el mejoramiento permanente de su práctica.

Entre las reflexiones se identifican algunas de las que vale la pena mencionar en el resumen, la referida hacia el cambio de objetivo del control social, el cual inicialmente fue para la transparencia y poco a poco se convirtió en control social para el mejoramiento de la gestión. También, se analiza el impacto territorial del control social, pues en esta experiencia narrada, a pesar de que una institución local promueve la participación ciudadana en el control social, esta puede "desbordar" la circunscripción local al enfocarse en un tema que no tenga esta variable como límite y este es podría ser un "detonante" para algunos procesos de control social.

En síntesis, la experiencia arroja un saldo positivo por el avance conceptual y metodológico logrado. El "bajar" el concepto de control social a un Modelo con instrumentos y herramientas para ser aplicado puede ser un aporte importante no porque este sea la última palabra, sino por el contrario, una de las primeras piedras en la construcción de una democracia participativa que se demuestre en acciones cotidianas. También la consolidación de experiencias de control social en los ejemplos realizados permite ahora tener cierta capacidad en la sociedad civil local para activar procesos similares, que de hecho se empezaron a gestar al finalizar este proyecto.

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

Armajani, B.; Atravesando La Burocracia. Una Nueva Perspectiva de la Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, México D.F, 1992

CCCC, Dirección de Prevención, Área de Contraloría Social, La Sociedad Civil en Movimiento: Veedurías Ciudadanas, Sistematización de la Experiencia, Ecuador 2003

CCCC, Dirección de Prevención, Área de Contraloría Social, Manual de Veedurías Ciudadanas, Ecuador, 2003

Cunill, N., Repensando lo público a través de la sociedad, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Editorial Nueva Sociedad, Venezuela, 1997

Harmon, M. y Mayer, R.; Teoría de la Organización para la Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, México D.F, 1999

Participación Ciudadana, El poder de una ciudadanía informada, Editorial Ecuador, Ecuador, 2003

Transparency Internacional, Caja de Herramientas para el Control Ciudadano de la Corrupción, 2003

Normas y documentos legales:

Constitución de la República del Ecuador
Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública
Ordenanzas Municipales del MDMQ

Gestión territorial colectiva y auto-producción del hábitat popular urbano: la gobernanza al servicio del barrio "Hábitat para la Mujer Comunidad María Auxiliadora" (Cochabamba, Bolivia)

Amonah ACHI

Resumen: La prescripción de « buena gobernanza » por las instituciones internacionales de desarrollo ha participado al advenimiento de nuevos modos de acción pública y de acción colectiva. El barrio « *Hábitat para la Mujer Comunidad María Auxiliadora* » es un caso paradigmático de aprovechamiento por una organización popular de la nueva gobernanza urbana a fin de urbanizar e instituir su territorio, según normas colectivas que impulsan un cambio cultural y político dentro de la Comunidad en torno a tres principios centrales: la propiedad colectiva de la tierra, los derechos de la mujer, y la solidaridad comunitaria. En base a esta práctica de auto-ayuda, las militantes de María Auxiliadora tratan de construir un activismo femenino por el derecho a la vivienda y de proponer otras políticas de gestión urbana a nivel municipal y nacional.

INTRODUCCIÓN

A partir de los años 1990, el Banco Mundial reformula el Consenso de Washington en cuanto a la gestión urbana, complementando las medidas económicas de privatización con reformas políticas dirigidas a reintroducir el Estado y democratizar el ejercicio del poder[173]. Estas prescripciones de "buena gobernanza" urbana conciernen en particular la descentralización municipal, la participación y el "empoderamiento"de la "sociedad civil" (en Bolivia, eso se traduce por las Leyes de Municipalidad y de Participación Popular de 1994)[174]. En este artículo, se utilizará el concepto de gobernanza para describir los nuevos modos de acción pública (la transición de una estructura jerárquica y centralizada del poder hacia una que valoriza la coordinación entre diferentes instancias) y de acción colectiva engendrados por la apropiación de los principios y políticas definidos a nivel internacional por los actores nacionales y locales (el Gobierno Municipal, la Prefectura, las organizaciones populares, las ONG, etc.) en función de estrategias, intereses, recursos, herencias históricas[175] en una "arena política local"[176].
En Cochabamba, el nuevo referencial neoliberal-participativo de la gestión urbana modificó efectivamente las estructuras políticas locales. Lo que sí cambió con la Ley de Participación Popular fue la integración formal de los ciudadanos subalternos (vecinos de los barrios peri-urbanos) a la arena política local, no sólo a través de la obligación legal de acordar con las OTB la utilización de los recursos de Participación Popular, sino como nuevos destinatarios directos de las empresas de conquista del poder municipal[177], como lo muestra el libro *Democracia representativa y*

[173] Banco Mundial, *Rapport sur le développement dans le monde 1999-2000*, 2000.
[174] Ver para las políticas de "buena gobernanza urbana" en general: A. Osmont, « La "gouvernance": concept mou, politique ferme », 1998.
[175] E. Dorier-Apprill, S. Jaglin, « Gestions urbaines en mutation : du modèle aux arrangements locaux », 2002.
[176] J.-P. Olivier de Sardan, *Anthropologie et développement. Essai en anthropologie du changement social*, 1998. El concepto de "arena política local" permite pensar la variedad de intereses, lógicas y actores en competición así como combinar las visiones estructural y estratégica.
[177] Ver F. Antezana, *Participación Popular : Vivencias y perspectivas*, Cochabamba, CEPLAG, 2003, p 11-15.

liderazgos locales[178]. Describe las recetas del éxito de un líder populista, Manfred Reyes Villa, en el contexto favorable de la Participación Popular: número de obras ejecutadas bajo su gestión con un "impacto social en zonas peri-urbanas anteriormente no atendidas" (p.166); relación más estrecha con las organizaciones vecinales o gremiales que con las instituciones de notables; "intercambio de favores al estilo clientelar" (p.188) con los dirigentes vecinales: obras y benevolencia frente al desarrollo del mercado informal de tierras a cambio de votos.

Sin embargo, si se observa un contraste entre las políticas urbanas hasta los años 1990, y la nueva "gobernanza urbana", no se puede ignorar, en las ciudades latinoamericanas, una cierta continuidad de las prácticas populares de auto-producción del espacio urbano en los barrios pobres que disponen de poco o ningún apoyo público. En realidad, la prescripción de "buena gobernanza" cambió el paisaje de las políticas urbanas al crear una "estructura de oportunidad política" [179] más favorable a las organizaciones populares y dentro de la cual pueden movilizar recursos más diversificados pero no automáticamente más numerosos.
De hecho, la "descentralización participativa" ha promovido las Organizaciones Territoriales de Base[180] al rango de primeras responsables de la urbanización de "su" territorio, sobre todo en una zona popular peri-urbana como es la Zona Sur de Cochabamba: tienen que hacer respetar su derecho a los fondos de Participación Popular y de otras partidas presupuestarias del municipio, arbitrar entre diferentes necesidades de infraestructuras para la utilización de estos fondos, atraer las donaciones o los créditos de las ONGs e Iglesias, auto-financiar y administrar algunos servicios (en particular el agua a través de Comités, asociaciones o cooperativas de agua), convencer a los sindicatos de transporte de entrar en su barrio o crear su propia línea de transporte vecinal, etc.

"Hábitat para la Mujer Comunidad María Auxiliadora" es un proyecto de vivienda social que ha logrado constituir un barrio peri-urbano "ejemplar" conformado por 373 lotes en la zona sur (Distrito 9, Sivingani) de la ciudad de Cochabamba. María Auxiliadora fue fundada en 1999 por una mujer con rica trayectoria militante para luchar contra la violencia intra-familiar en vínculo con la privación del derecho a la vivienda de las mujeres. Este barrio ha instaurado normas colectivas internas originales (propiedad colectiva de la tierra, prohibición de las chicherías, cargo de presidente de la comunidad reservado a las mujeres, etc.), y en siete años de existencia ha obtenido grandes resultados en cuanto a su urbanización (familias viviendo en un tercio de los lotes, sistema de agua potable y alcantarillado, regularización del asentamiento, electrificación parcial, transporte, parque infantil, guardería), sobre todo en comparación con otros barrios más tradicionales.

---

[178] F. Mayorga (coord.), L. Andia, M. Zegada, J. Saravia y otros, *¿Ejemonias ? Democracia representativa y liderazgos locales: Percy Fernández, Manfred Reyes Villa, Mónica Medina*, La Paz, PIEB/Sinergia, 1997.
[179] « Esta noción designa el estado de una estructura de juego en la cual se desarrolla un movimiento social. Apunta a medir el grado de apertura y vulnerabilidad del sistema político a las movilizaciones », E. Neveu, 2002, p. 102.
[180] Con la Ley de Participación Popular de 1994, el Municipio recibe una participación presupuestaria del Gobierno Central con la obligación de distribuirla entre las Organizaciones Territoriales de Base que conforman su territorio. Estas OTB, en zona urbana, son el simple reconocimiento legal de las Juntas Vecinales generalmente preexistentes.

Al recurrir hábilmente a los capitales simbólicos, políticos y económicos[181] de la "buena gobernanza", este proyecto ha sabido reforzar (dentro el grupo) y promover (hacia el exterior como organización social) una "lógica" colectivista o de reciprocidad[182] frente al Mercado o al Estado. Es decir que la agenda internacional ha permitido la emergencia de formas sociales distintas de las deseadas, cuya práctica y discurso son a la vez opuestos a la lógica del neoliberalismo e innovadores frente a la acción colectiva tradicional del sindicalismo obrerista anterior al ajuste estructural, incapaz de tener "un horizonte propositivo más allá del corporativismo dentro del Estado de bienestar"[183].
En una primera parte, veremos como María Auxiliadora urbaniza e instituye (en el sentido de establecer normas colectivas de comportamiento) "su" territorio y como sus transacciones con otros actores actuando en diferentes espacios (local, nacional e internacional) contribuyen a esta territorialización.
En una secunda parte, exploraremos la cuestión de la producción local, sobre la base legitimadora de los discursos de circulación internacional (el derecho a la vivienda y a la ciudad; la igualdad de género), de un discurso político propio dirigido a las autoridades nacionales y municipales.

1. Urbanizar e instituir su territorio

Los éxitos en la urbanización y la valorización por actores exteriores (ONG, autoridades públicas) y poderosos de la identidad dada al barrio por su fundadora, refuerzan las normas colectivas establecidas por la fundadora. Esta tendencia de aceptación progresiva de normas exigentes y radicalmente progresistas por los integrantes de la Comunidad denotan una apropiación progresiva de la identidad colectiva asignada por ajenos (la fundadora, las autoridades, las ONG), identidad que es, no sólo altamente valorizadora, sino también muy beneficiosa. Esta apropiación varía mucho según las ventajas que cada uno puede sacar o perder, el género siendo unos de los elementos los más importantes para ello.

1.1. Urbanizar "su" territorio

El sueño de Rosmary Irusta, plasmado en los Estatutos de la Comunidad, es una urbanización completa que cumpla con todos los elementos del derecho a la vivienda digna a fin de "hacer ciudad" de este pedazo inicial de cerro.

> Estatuto de María Auxiliadora : « Art. 3.- Una vivienda digna será considerada a una casa asentada en un espacio-lugar seguro y libre de riesgos-peligros geológicos, medioambientales y legales; que cuente con los espacios necesarios: dormitorios, baño y

[181] En referencia al trabajo de P. Bourdieu sobre los campos sociales, y a su aplicación por numerosos autores, en particular J.-P. Olivier de Sardan, al "campo del desarrollo", se considerará que la buena gobernanza conforma una suerte de campo del desarrollo local (uso flojo y no estricto de la noción): un espacio social autonomizado en el cual entran en competencia instituciones y agentes especializados dotados de capitales desiguales (en volumen y estructura), espacio de posiciones (objetivas) y de tomas de posición (subjetivas) en el cual, más allá de los conflictos materiales y simbólicos, se ha constituido una "doxa", un interés específico y común para luchar a favor de retos comunes. Ver J.-P. Olivier de Sardan, *Anthropologie et développement. Essai en anthropologie du changement social*, 1998.

[182] Según K. Polanyi, la organización de las sociedades recae en tres principios: el principio demarcado, el de redistribución (Estado), y el de reciprocidad (sociedad civil). Cada uno ocupa un lugar más o menos importante según la sociedad considerada. Ver K. Polanyi, *La grande transformation (Aux origines politiques et économiques de notre temps*, 1983.

[183] A. García Linera, *Sociología de los movimientos sociales en Bolivia. Estructuras de movilización, repertorios culturales y acción política*, 2005, p. 14-15.

cocina adecuadamente ventilados y debidamente construidos, contando esta con todos los servicios básicos como son: Agua potable, Alcantarillado sanitario, Calles y vías de acceso, Luz eléctrica, Alumbrado público, Recojo de basura.
Así como también acceso a: Centros de salud, Centros educativos, Centros de abasto de alimentos y servicios necesarios, Áreas deportivas y de recreación, Centros de producción, Centros de desarrollo artístico y cultural. »

Fundación de María Auxiliadora y construcción de las viviendas

Mientras a partir de 1995, prosperan los asentamientos espontáneos no-autorizados y los casos de loteadores engañosos[184], las familias que se acercan a la Comunidad María Auxiliadora vacilan entre el miedo a la estafa, la garantía de seriedad que da el respaldo de un cura al proyecto y las condiciones de compra muy atractivas (la inscripción con montos desde 5 $us, el precio de 3 $us el metro cuadrado para lotes de 200 o 300 m2, las facilidades de pago de poco a poco, etc.).

Después de un año para el diseño de un plano de urbanización y de arduo trabajo comunitario para limpiar el terreno ubicado en un cerro y abrir calles, se edifican las primeras casas.

Las primeras personas que vinieron a vivir en María Auxiliadora se instalaron bajo una carpa mientras construían su casa. Por ejemplo, Juan y su esposa vivieron un año bajo una carpa con sus tres hijos y una maquina de costurar. En el caso de Angélica, su marido no conoció la casa hasta el día en que se trasladaron. Sabía que existía pero no le gustaba porque era lejos. Ana María vivía en la casa de sus suegros en Villa Brazil. Su suegra es una comadre de Rosmary y les informó de que existía esa posibilidad de un lote en Maria Auxiliadora. Se inscribió, pero su esposo le presionó para que se retire argumentando que iban a encontrar otro lote en un lugar menos alejado. Después de varios meses, ella se inscribió de nuevo porque no quiso dejar pasar esta oportunidad de tener su vivienda ya no más en vez de seguir donde sus suegros o en alquiler.
De las familias que ahora viven en la Comunidad, en pocos casos fueron los hombres los que impulsaron la construcción de una casa y quienes trajeron a su familia a vivir en la Comunidad. Cargadas de sus bultos, de sus wawas, fueron las mujeres quienes tomaron la decisión de instalarse en María Auxiliadora. Las primeras casas se construyeron con los ahorros propios de las familias, con el pasanaku organizado por las mujeres y con la ayuda mutua (el ayni) de los futuros vecinos, según un principio de solidaridad comunitaria fuertemente valorizado en esta urbanización.

De las más de cien casas construidas en María Auxiliadora (septiembre 2006), la mayoría se han hecho con los ahorros propios de las familias. Sin embargo, María Auxiliadora beneficia del apoyo de varias instituciones para financiar a crédito las construcciones: Pro Hábitat (desde 2003), Hábitat para la Humanidad (desde 2006), y el Programa nacional de vivienda del Gobierno en los próximos meses. La escasez de créditos implica una selección de los beneficiarios, por la directiva de la Comunidad, en función a ciertos criterios, en general ligados al cumplimiento de las normas colectivas de la Comunidad.

Saber captar los financiamientos de las ONGs.: el ejemplo del agua y alcantarillado

Carmen: "Nadie creía a doña Rosmary cuando decía que iba a haber agua aquí!"

[184] Hallazgos de las investigaciones en curso de A. Achi y M. Delgado sobre Estrategias populares de acceso al suelo urbano en el Distrito 9 de Cochabamba, y sobre Inversiones municipales y mercado de suelo en Cochabamba desde 1993.

El acceso al agua en María Auxiliadora, hasta 2004, era tan precario como en la mayoría de los barrios de Cochabamba: la compra por turril a las cisternas o aguateros de un agua de calidad dudosa y a un precio exorbitante[185], con además todos los problemas ligados al transporte del agua por la familia desde el lugar de compra, la planicie, hasta su vivienda en el cerro.
A través de los contactos de Rosmary Irusta , una estudiante suiza se interesó al barrio y facilitó la visita de una ONG suiza.

> Carmen: Me acuerdo este día. Toda la Comunidad estaba reunida, la gringa estaba pijch'ando coca. Nos preguntó que era lo que necesitábamos más. La gente decía: vivienda, hasta que alguien dijo: no, agua es lo que necesitamos más, tanto sufrimos con los aguateros! La gringa dijo: perfecto, presenten un proyecto. Tenemos ya presentado a su institución, le dijo Rosmary. Nos financiaron 50% del costo del sistema de agua y alcantarillado, y nosotros teníamos que poner nuestra contraparte.

Bien organizados como para concretar rápidamente su mano de obra (para el cavado de zanjas) y bien relacionados como para conseguir el apoyo complementario de otra ONG con un crédito que cubra la contraparte financiera[186], los vecinos de María Auxiliadora concluyeron el proyecto a bajo costo y corto plazo. Poquísimos barrios cuentan con alcantarillado en los barrios peri-urbanos del Sur y seguramente ninguno tiene como ellos una planta de tratamiento: son comodidades que provocan la envidia de los barrios vecinos (según María Auxiliadora) y enorgullecen a la Comunidad, aun que falte extender la red de alcantarillado a la mitad superior del barrio, en este entonces vacía de casas.

Grado de consolidación física y mejoras en el proceso de urbanización: los ejemplos de la electricidad, la regularización del asentamiento y el transporte

En 2005, se iniciaron las gestiones del transporte público a través de negociaciones con dos líneas: una del transporte federado, más rígido frente a las necesidades de los nuevos asentamientos, y una del transporte libre o transporte vecinal, que actualmente sirve con más frecuencia al barrio (6 por día).
En cuanto a la energía eléctrica, la conexión por la empresa privada ELFEC (todavía en curso) dependía del visto bueno del Municipio. Con el cambio de Alcalde en las elecciones municipales de diciembre 2004, se fueron estableciendo relaciones benevolentes con María Auxiliadora, lo cual permitió la entrada de María Auxiliadora en el programa ARCO[187] de regularización masiva de asentamientos humanos (ver segunda parte para más detalle). Una vez obtenido el favor político, la concretización de las mejoras conseguidas del Municipio u otra autoridad pública implica, para los barrios, largos trámites y procesos de seguimiento (presionar, por su presencia regular, para que se cumplen los compromisos), muy costosos en tiempo, energía, y a veces en dinero (transporte de los dirigentes, invitación de un plato de comida y de bebida a los funcionarios involucrados para ganarse su buena voluntad, honorarios de asesores para ciertos trámites, etc.).
Además, la condición principal, tanto para el extendido de la red eléctrica y la regularización del asentamiento, como para la negociación con las líneas de transporte, es la consolidación física del

[185] Ver A. Achi, "Innovar para alcanzar el Derecho Humano al Agua de la zona sur de Cochabamba: La experiencia de apoyo a los comités de agua potable de la Fundación Pro Hábitat", en: F. Quiroz, N. Faysse, R. Ampuero (comp..), *Apoyo a la Gestión de Comités de Agua Potable – Experiencias de fortalecimiento a Comités de Agua Potable con gestión comunitaria en Bolivia y Colombia*, Cochabamba, Centro AGUA, p. 209-238, 2006.
[186] A través de la garantía sobre los bienes de Rosmary Irusta.
[187] Acuerdo de Responsabilidad Compartida entre el Gobierno y seis Municipios del país. Es un programa nacional financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo para regularizar asentamientos urbanos no autorizados, implementado hasta diciembre 2005.

barrio, entendida como el porcentaje de lotes con casas construidas o como la cantidad de clientes potenciales para el transporte en función del número de familias ya viviendo en el barrio.
En el barrio vecino de María Auxiliadora como en muchos otros, el requerimiento municipal de consolidación física suscitó la construcción precipitada de cuartos mínimos sin que eso se traduzca en una mayor cantidad de familias viviendo realmente en el barrio.
Mientras que en María Auxiliadora, los vecinos que ya viven en el barrio así como la directiva presionaron con mucha insistencia a los demás adjudicatarios para que construyan y vengan a vivir en el barrio. El argumento de muchos reticentes en trasladarse a María Auxiliadora es justamente la falta de transporte, en particular para sus hijos que atienden la escuela en barrios más céntricos.
Como muchos elementos de la urbanización de un barrio, se trata de un círculo vicioso entre la cantidad de personas viviendo en el barrio y la cantidad de equipamientos del barrio, sean esos obtenidos por esfuerzos propios (si viven en el barrio, son más motivados a esforzarse financieramente y físicamente) o por alguna institución (cuyo objetivo es siempre beneficiar a la mayor cantidad de gente). Generalmente, los barrios sufren del síndrome del pasajero clandestino: pocos quieren asumir los costos humanos iniciales de vivir en un barrio sin servicios y esperan a que los primeros mejoren la calidad de vida en el barrio antes de trasladarse. Además, la costumbre popular de ahorrar en terrenos convierte esos en "lotes de engorde" que esperan una plusvalía inmobiliaria antes de una nueva venta o que son destinados a los hijos todavía jóvenes. En ausencia de un poder coercitivo o de un sentido de solidaridad colectiva, la consolidación física y humana de un barrio puede tardar más de una década, si en María Auxiliadora, que goza de estos mecanismos, menos de un tercio de las familias adjudicatarias viven en el barrio después de 7 años de existencia.

1.2. Instituir "su" territorio

Al centro de una gran red de apoyo por parte de ONGs e instituciones que facilitaron su reconocimiento por las autoridades públicas (ver segunda parte), María Auxiliadora ha podido progresar en su urbanización (hacer de una tierra de uso agropecuario un barrio equipado con todos los servicios urbanos) mucho más rápidamente que otras urbanizaciones comunes, lo cual refuerza, dentro la Comunidad, las normas colectivas de gestión del territorio, que, a su vez, permiten más logros en la urbanización.

Una Comunidad solidaria

Se da particular énfasis al cumplimiento de los trabajos comunitarios (todos los domingos, dos horas temprano en la mañana para los que viven en María Auxiliadora, y en fin de mañana para los demás), para abrir y mejorar calles, reparar instalaciones de agua, construir las piscinas de tratamiento del agua, plantar árboles, pero también para ayudar en la construcción de alguna casa (llamado ayuda mutua o ayni). En general, muy pocos externos trabajan los domingos – un promedio de treinta personas, razón que motivó la directiva a llevar un control más estricto de la asistencia a estos trabajos para condicionar directamente la selección al programa de vivienda del gobierno.
Otro criterio tomado en cuenta, en particular para este programa de vivienda pero también para otros beneficios (como préstamos sobre los fondos generados por la misma comunidad, o anteriormente la promesa de recibir uno de los baños donados a la Comunidad por una asociación de Damas empresariales), es la participación a las Asambleas generales, talleres y reuniones de la Comunidad. Por ejemplo, el Comité de Vivienda reúne semanalmente a unas sesenta personas (80% de mujeres según las listas de asistencia) para discutir los asuntos de la Comunidad, desde los riesgos de inundación y otros daños a la vivienda en época de lluvia, las fallas del sistema de agua, la manera de auto-organizar el recojo de basura, hasta los pequeños robos y las clases de arte a los niños. Es un espacio aprovechado por las ONG que trabajan en el barrio para dar talleres de

capacitación (desde el derecho a la vivienda digna hasta administración familiar) y coordinar con la Comunidad. Además, los jueves en la tarde, se reúnen unas diez a quince mujeres para realizar trabajos de crochet y macramé, con el fin declarado de vender sus productos, pero también y sobre todo salir de sus casas para compartir entre amigas. Los jueves en la tarde acogen también talleres ocasionales de instituciones traídas por Rosmary Irusta, sobre violencia familiar, auto-estima femenina, salud reproductiva, y otros temas afines.

Si existe cierta presión para la participación a estas actividades, los que asisten los jueves lo hacen voluntariamente, y aun con gusto, aprovechando la oportunidad para "des-estresarse y reír" (Juana) y porque son concientes que debe haber unión y participación en la Comunidad para que se siga logrando avances en la urbanización. Incluso se manifiesta la satisfacción de pertenecer a una "comunidad" en el sentido de que cada uno se preocupa por el otro lejos del aislamiento individual común en los otros barrios.

> Ana María: Con la directiva anterior, ya no se hacía trabajo comunitario ni ayuda mutua: hemos tenido que construir nuestra casa solos, sin ninguna ayuda. Incluso habían dicho que no se iba a hacerse porque causa muchos problemas. Gracias a Ana (presidenta actual), se ha retomado esto. Yo feliz trabajo para la Comunidad, porque sé que cuando voy a necesitar para mejorar mi casa, voy a poder contar con la ayuda mutua.
> Macedonio: Lo que más me gusta aquí es la solidaridad de la gente, en primero de Doña Rosmary y de nuestros dirigentes. Nos preocupamos los unos por los otros, no se deja a nadie en problemas, ayudamos a los enfermos y otros casos sociales.

De hecho, la Comunidad se hizo cargo de Hortensia y de sus hijos cuando, abandonada por su esposo y en fase terminal de su cáncer, ya no podía sostenerse económicamente: los vecinos que lo deseaban se turnaban para llevarle comida todos los días y ayudarla en sus tareas domésticas.

Violencia conyugal y alcohol

De la misma manera, una mujer o un niño víctima de violencia puede contar con el apoyo de la comunidad que no fingirá la indiferencia.
En general cuando ocurre, habrá siempre alguien que llame a Rosmary Irusta (ver arriba como trabaja con las parejas con dificultades) para que venga, a cualquier hora. Mientras tanto, la presidenta, ayudada por otras mujeres activas de la Comunidad, va a la casa, interpela al agresor, entra y empieza a hablar con la pareja para bajar la tensión y tratar de que la pareja dialogue. A la vez que se trata de ablandar al agresor, se le dice firmemente que no puede seguir pegando a su mujer o a sus hijos, que la Comunidad le denunciará antes de que ocurra una catástrofe y a las mujeres pegadas, en este momento, o informalmente en conversaciones posteriores, se le reafirma que la solución no es que se vaya de la casa, porque esa casa es de ella y de sus hijos, antes que del esposo.

> Rosmary Irusta : ¡Tengo un problema ahora, es que las mujeres les dicen a su esposo: "Te vas de esta casa, no es tuya"! (risas). Claro que la titularidad les ayuda mucho a las mujeres, porque si el hombre pega mucho y sino cambia, ella le bota de la casa y se queda tranquila; no está desesperada de quedarse con él por el problema económico. Y justamente para no darle el gusto a ella de dejarle la casa, es que el hombre se abuena un poquito.

La preocupación y el seguimiento se dan también en casos de maltrato a niños. Igualmente, la voz de los vecinos alerta, por ejemplo en las reuniones de mujeres los jueves, y la directiva empieza a imaginar la manera de solucionar el problema.

La última iniciativa de la Comunidad es de negociar con la Defensoría de la Niñez y de la Mujer que se implemente en María Auxiliadora la ley de violencia familiar en la cual el agresor es condenado a realizar trabajos comunitarios.
Como medida complementaria para lograr la "erradicación de la violencia intrafamiliar" (Estatutos), se prohíbe las chicherías en María Auxiliadora. De concierto con el padre del lugar y con los asentamientos vecinos, pidieron a la Alcaldía que cerrara estos lugares en la zona (lo que no ocurrió hasta ahora). Mientras tanto, las fiestas de María Auxiliadora ya dejaron de ser celebradas con alcohol, lo cual es una medida muy impopular dentro María Auxiliadora y resta a estas fiestas mucha concurrencia.

Dirigencia de la mujer

La norma de reservar el cargo de presidente de la Comunidad a una mujer data de la última elección de directiva, en diciembre 2004. Esta elección tuvo la apariencia de un enfrentamiento entre una parte de los hombres, "los más machistas, borrachos y pegadores" según Rosmary Irusta, y las mujeres, estos primeros echándose a un lado para no respaldar la elección de una mujer. Según otra interpretación, hubiera sido, más que un conflicto de género, un conflicto entre opositores y partidarios de Rosmary Irusta. Dos ONG (la que financió el sistema de agua y la que da crédito para vivienda y el sistema de agua y alcantarillado) muy importantes para la Comunidad y que estaban presentes este día, apoyaron la candidatura exclusiva de mujeres diciendo que una Comunidad de mujeres, que a este título recibe mucha ayuda, tendría que ser dirigida por mujeres. Este argumento tuvo razón de la oposición interna, pero se eligió una presidenta mujer (está ahora estipulado en el Estatuto de la Comunidad que siempre tiene que ser mujer) y un vice-presidente hombre.

Hacer cumplir la función social del suelo urbano: "construir y venir a vivir"

La norma colectiva que genera más conflicto en la Comunidad es la ausencia del derecho de disponer libremente del lote y de la vivienda que significa la propiedad colectiva de la tierra. En realidad, las personas que empujaron a Rosmary Irusta para que funde María Auxiliadora tenían intenciones especulativas, en el contexto de la fuerte especulación que caracteriza el mercado de tierra en la ciudad de Cochabamba, y en particular en el Distrito 9.

> Rosmary Irusta : Los primeros pagaron casi al contado los 600$. Como unas 15 personas que eran de Capinota que ahora no hay ninguna porque todos tenían casa en otros barrios, en otros lugares, y por supuesto sus terrenos en Capinota.
> En realidad no tenían interés de construir porque no necesitaban. Lo que necesitaban es tener el terreno a bajo costo. Entonces se salieron, les devolvimos. Ahí recién empezamos a controlar más quienes entraban. En realidad, de principio, era más un anzuelo. Era para gente de escasos recursos y no entraban los que tenían casa ni lote. Sin embargo, en algunos casos, cerramos los ojos porque necesitábamos pagar del lote y recibimos al contado porque sólo él que tiene puede invertir así los 600. Ya luego cuando más o menos habíamos dado a los dueños una cantidad, recién es que ya nos pusimos más fuertes porque él que podía poner 600$ que vaya y compre de otro lado que era más fácil para ellos porque sólo aceptamos a la gente que realmente no tenía. Y a esa gente, en realidad la empujamos a comprar. Venían a preguntar pero 600$, para él que no tiene, es muchísima plata. Entonces les decíamos puedes pagar de 5$, de 10$, incluso puedes pagar de 1$, 10 Bs en la semana. Los pasanakus[188] a muchos les han servido para pagar del lote, no solamente de la construcción.

[188] Ahorro colectivo redistribuido por turno entre todos los aportantes.

Creo que en todo ese tiempo, han debido pasar 700-800 familias. Porque en cada Asamblea vamos machucando que eso no va a ser con minutas individuales y que nadie va a poder vender, ni transferir directamente, porque fuera así, pierden el lote él que transfirió y él que compró. Y recién entienden.
A los que se han retirado del proyecto, todo se les ha devuelto. Aunque, claro, dice en las Actas, por eso de no terminar de pagar, de que los dueños reclaman, de que deberían de perder. De repente en cuatro casos que realmente se ha visto que estas personas tenían dinero, entonces se les ha hecho perder. Pero este dinero ha ido a parar al lote de 2 niñas que sus dos padres han fallecido en un accidente. En este momento las niñas están a cargo de sus tíos. Pero el lote está ya al nombre de ellas y el compromiso de la comunidad es que cuando ellas ya sean un poco mayores puedan también construir, apoyarlas, etc. En otro caso que ha perdido otra persona es que ha ido a parar a Hortensia, tenía un cáncer, hicimos las cuentas, tenía una deuda, entonces toda la deuda se borró. Ha muerto ahora ella, sus hijos están quedándose con la casa. Por ahora están con sus tíos en La Paz pero la casa va para ellos. En estas situaciones cuando sabemos que la persona tiene posibilidad. Pero cuando no tiene posibilidad se les devuelve hasta el último.

De las cuatro últimas Asambleas Generales de la Comunidad, el tema central y más discutido ha sido la función social del lote: en particular los vecinos que ya viven en la Comunidad reclamaron a una media-docena de personas que ya tenían construidas sus casas o que demoraban mucho en empezar esta construcción a pesar de las presiones regulares, y que tienen casas en otros barrios, para que vinieran a vivir de inmediato a María Auxiliadora o que abandonaran la Comunidad. Algunas de estas personas, un grupito de hombres, acusaron a Rosmary Irusta de estafar la Comunidad por haber realizado beneficios extraordinarios con el loteamiento y fueron hasta reiterar que querían minutas individuales. Los abucheados de la sala, compartida entre la risa y la rabia ante tanta obstinación insolente, les hicieron callar y hubieron varias intervenciones que pidieron un voto resolutivo que les saque de María Auxiliadora. La decisión tomada fue de obligar todas las familias adjudicatarias a venir a vivir en María Auxiliadora y a construir antes de enero 2007: venir a vivir en una de las casas vacías de la Comunidad mientras construyen su casa propia a fin de evitar otras casas vacías.
Parecería ser que la Comunidad, la que vive en María Auxiliadora y tiene mayor interés a que se pueble el barrio para mejorar las condiciones de vida, haya asumido ahora el principio de la función social del suelo y la vivienda (evitar los lotes de engorde y los pasajeros clandestinos). En cuanto específicamente a la propiedad colectiva de la tierra, podría ser que las mujeres sean las que más se hayan apropiado de la idea. Si realmente son las que más desearon comprarse un lote para tener su propia vivienda (es el caso hasta ahora según mis entrevistas, que todavía son insuficientes), y como la propiedad colectiva protege su tenencia sobre la vivienda, puede ser que la definición, en María Auxiliadora, de la vivienda como "bien doméstico" (el hogar, el techo donde crece la familia) haya logrado convencer y movilizar a un grupo estratégico, las mujeres. Como mujeres, en adecuación al rol asignado por la división tradicional del trabajo (la reproducción social y biológica), se oponen a una interpretación mercantil de la vivienda, ligada al rol masculino asignado de sustentador económico de la familia (rol de productor), habilitado y presionado a jugar de las lógicas del mercado.

Sin embargo, la pregunta crucial es el porvenir de esta propiedad colectiva de la tierra: si algunos están realmente convencidos, otros piensan que es positivo por el momento pero condenado a volver a la lógica dominante de propiedad individual, y otros esperan con impaciencia que los vecinos de María Auxiliadora rebalsen la influencia de la fundadora para obtener las famosas minutas individuales. La misma Rosmary Irusta busca ansiosamente una solución al problema insoluble de la herencia de la vivienda entre varios hijos. El respeto, dentro la Comunidad, de un

principio tal como la propiedad colectiva de la tierra, depende en gran medida del respaldo legal o político que pueda obtener afuera, del Municipio y, quizás de manera más probable, del Gobierno nacional cuya política de tierra rural adopta la dotación colectiva de tierra como manera de garantizar su función social y de reafirmar el modo de gestión indígena de los recursos naturales. Proteger la autonomía de la Comunidad en la "regulación social de la tenencia de la tierra"[189] es un impulso más para que las dirigentes de María Auxiliadora busquen influir las políticas de tierra, politizando y generalizando su experiencia concreta.

2. Un "nuevo" discurso sobre la urbanización que apunta a cambiar las políticas urbanísticas

Antes de profundizar sobre la incursión de María Auxiliadora en la política, reconstituiremos la génesis de este proyecto de vivienda social a través de la trayectoria militante de su fundadora y el bricolaje ideológico en el cual desembocó, para comprender el capital simbólico del cual goza el barrio en el campo de las ideas y actores de la nueva gobernanza. Este capital permite a sus militantes utilizar la arena de las ONGs a fin de hacerse escuchar por las autoridades públicas en su petición de políticas nacionales de vivienda y de tierra urbana inspiradas de su experiencia y su denuncia de las prácticas municipales de gestión urbana.

2.1. La génesis del proyecto de vivienda "Hábitat para la Mujer Comunidad María Auxiliadora"

La trayectoria militante de la fundadora

Rosmary Irusta fundó la Comunidad María Auxiliadora en 1999 a cabo de una trayectoria de más de veinte años de militancia en diferentes organizaciones, en torno a tres sensibilidades primordiales: el catolicismo, la violencia intra-familiar y los derechos humanos.
Hija de un minero adinerado de Oruro, se educó en un colegio de religiosas donde el cariño y la comprensión de una monja le permitieron apaciguarse y desarrollarse. Llegó a pensar que el dinero no era deseable por ser responsable de la infelicidad de su madre: él, "buen padre pero mal esposo", mantenía a varias mujeres y pegaba a su madre. Aunque todos sus hermanos y hermanas son "profesionales" (abogados, ingeniero, agrónomo, auditora), ella quiso entrar en un convento, pero se casó con un carpintero y abandonó sus estudios de trabajo social. Se ganó la vida con diferentes actividades comerciales (se define actualmente como cocinera) y de vez en cuando con actividades asalariadas (profesora en un instituto de sordos, capacitadora en la Asamblea Permanente de Derechos Humanos).
La política partidaria no fue extraña a su entorno familiar: su padre fue perseguido por el MNR (Movimiento Nacionalista Revolucionario) por ser de la Falange Socialista Boliviana; su tío fue diputado del MNR; su esposo fue alcalde de un pequeño municipio y dirigente del MBL (Movimiento Bolivia Libre) en Cochabamba, experiencia a través de la cual Rosmary Irusta conoció de cerca los mecanismos de la política clientelista en los ámbitos municipales de Cochabamba (bajo las gestiones de la NFR, Nueva Fuerza Republicana) y los rechazó.

Su carrera de militante empezó con una monja de su parroquia que la invitó a acompañarla en sus visitas a las parejas con problemas. Además del seguimiento a parejas, sus vecinos y relaciones la buscan para "recuperar" niños en dificultades: por ejemplo, acogió un año en su casa a una

[189] Ver G. van der Haar, « The contested nature of land tenure regulation », *in* : A. Zoomers et G. van der Haar (ed.), *Current land policiy in Latin America : regulating land tenure under neo-liberalism*, KIT Publishers - Vervuert Verlag, Amsterdam, 2000, pp.271-287.

adolescente que había fugado. Esta experiencia en las comunidades eclesiales de base la llevó a participar en muchas otras instituciones vinculadas a la problemática femenina: la Oficina Jurídica de la Mujer, Marie Stoppes (ONG de salud reproductiva), el IFFI (Instituto Femenino de Formación Integral), pero también la Asamblea Permanente de Derechos Humanos de la cual fue Secretaria General de 2004 a 2006 (¿).

Cuenta Rosmary Irusta:

> La monjita decía "No soy casada, no sé que problemas tendrán las parejas, ayúdame, tú sabes". No soy el producto de las ONG, contrariamente a lo que dicen las ONG como IFFI por ejemplo, soy el producto de esta monja. En general, es la mujer que me pide ayuda. A veces, los hombres me insultan de todo, me amenazan. Pero después se disculpen cuando mejora la situación. En toda mi larga experiencia, sólo tuve cuatro fracasos. Lo que ayuda es que terminamos en oración, les hablo de Dios. Y antes de ir a visitarles, hablo a Dios y le pido que hable para mí, que yo sea su instrumento.
>
> ¿Por qué me metí en el tema de la vivienda? Porque las mujeres que visitaba me daban mucha pena, viviendo en un solo cuarto, los niños bajo la cama, no sabiendo donde escapar cuando la pegaba su esposo, teniendo que callarse y no hacer ruido por los dueños.
>
> Pero cambia realmente mucho para una mujer tener su casa. Me dicen los hombres de María Auxiliadora, antes mi mujer no era así, no respondía, no opinaba así. No es cuestión de un feminismo extremo que sería el revés del machismo, sino de igualdad.
>
> Si una mujer no tiene su casa, no es porque el marido no lo ha hecho sino porque ella no se ha puesto las pilas para llevar adelante la construcción de su casa. Porque con los hombres, es puro sueños, sueños demasiado grandes que no se logran concretar.

Con el apoyo moral de cinco compañeras del IFFI, Rosmary Irusta decide en 1992 crear un proyecto de vivienda dirigido a las familias de bajos recursos y sobre todo, a las mujeres jefas de hogar: funda el barrio Yuraq Rumi, en el Distrito 8. Esta experiencia fracasó porque las 40 familias que ahí compraron su lote objetaron la propiedad colectiva.

> Rosmary Irusta : Después de Yuraq Rumi, ni soñaba con Maria Auxiliadora porque ya me había decepcionado por completo. Pero vinieron a buscarme un grupo de Capinoteños, 5 o 20 personas. Parecían sinceros, querían que les organice para tener lotes y vivienda. Me han visto la cara de inocente, porque lo que querían era hacer negocio, pero como no les dejé vender las casas, muchos se salieron.

Cuando en 1999, Rosmary Irusta compra a crédito otro terreno para fundar lo que es ahora la Comunidad María Auxiliadora, ha adquirido mayor experiencia.

Fuente ideológica y legitimación de María Auxiliadora

Cabe recalcar que la concepción del proyecto de María Auxiliadora fluye de la experiencia vivida de una militante autodidacta y no de una visión abstracta de los derechos humanos.

En el transcurso del proceso, Rosmary Irusta aprende a mejorar la legitimación ideológica de su proyecto para enfrentar la hostilidad de la Alcaldía, la incomprensión de muchas instituciones, y la necesidad de defenderse frente a las amenazas y a los juicios de los dueños iniciales de los terrenos y de adjudicatarios expulsados por no haber cumplido las normas del proyecto. Es así que busca los consejos de sus amigos y familiares profesionales, lee atentamente la Constitución Política del Estado, el Código Civil y las Declaraciones internacionales de los Derechos Humanos.

> Rosmary Irusta : Desde nuestra experiencia en Yuraq Rumi, nadie pensaba que era posible hacer una urbanización con propiedad colectiva: pregunté a abogados, me acerqué de ONGs, nadie creía. Cuando fracasó Yuraq Rumi, estudié para encontrar yo misma la forma de

hacerlo. Finalmente, encontré en los Derechos de la Mujer y de los Niños el derecho a una vivienda segura. Encontré también en la Constitución Política del Estado la posibilidad de la propiedad colectiva y la función social de la tierra. Y así se plasmó la propiedad colectiva en el Estatuto de María Auxiliadora.

Gracias a la propiedad colectiva de la tierra, se retira este bien de la lógica de mercado, quitándole su valor mercantil. En concreto, la vivienda edificada sobre esta tierra no se puede vender, ni alquilar, ni dar en anticrético. La idea es que estos bienes cumplan con su función social, el derecho humano a una vivienda digna, y que la familia, y sobre todo los hijos, siempre tengan un techo seguro donde crecer. La mujer es titular de la casa para reforzar la seguridad de la tenencia de la familia (los hijos): protege a la mujer, socialmente a cargo de la crianza de los hijos, de un despojo por su pareja en caso de separación o aún de una venta por el hombre sin consentimiento de la mujer (por medio de la disposición discrecional de la minuta de compra).

Rosmary Irusta : En el momento que venía la gente a preguntar por el lote, yo decía "éstas son las condiciones". Primera cosa, aquí tú no la pegas, aquí tú no bebes, cuidamos 100% la integridad de la mujer y de los hijos. Si aceptas estas condiciones, te quedas. Desde un principio, yo dije que no sería con documentos individuales. Aunque tengan pareja, ellas son las titulares, no ellos. Entonces, por esta razón, dijimos que no había documentos individuales. Claro también que era para gente que realmente necesitaba. Esta es una diferencia grande, porque los que no necesitan van siempre con fines de negocio, y algunos que necesitan, prefieren vivir en un cuarto y vender.

Es interesante preguntarse cómo nació la idea de propiedad colectiva de la tierra. El primer factor es seguramente el conocimiento práctico de la lógica popular mencionada en la citación anterior y de los engaños y loteos especulativos que ocurrían intensamente en Cochabamba a partir del medio de los años 1990: por ejemplo, es común que hasta con falsas minutas de compra (documento privado sin mucho valor legal) se venda un terreno a varias personas al mismo tiempo.
También, ha debido influir el contexto nacional más amplio de resurgencia de la identidad y de los valores indígenas, a partir de la primera marcha de indígenas de tierras bajas (1990) pidiendo el reconocimiento de sus territorios tradicionales. Con la adopción de la Ley INRA en 1996, se reconoció la forma comunitaria de apropiación colectiva de la tierra (la forma T.C.O, Territorio Comunitario de Origen). Esta inspiración en la revalorización de la cultura indígena está presente en el Estatuto de la Comunidad.

Art. 6, inciso j- "Respetar y hacer respetar las costumbres y prácticas comunitarias tradicionales como lo son: El trabajo en Ayni, el Pasanaku, la K'oa, el Pijcheo de la hoja de coca ».

Por fin, otra fuente de inspiración para esta forma comunitaria no-mercantil de gestión del suelo ha debido ser la influencia del catolicismo social.

2.2. Capital simbólico en el campo de la nueva gobernanza e interpelación de las autoridades políticas

Capital simbólico en el campo de la nueva gobernanza

Los tres principios que irrigan el proyecto de María Auxiliadora (el derecho a la vivienda, la igualdad de género, y la idea de comunidad solidaria, tres principios que parecen responder como en echo a las tres sensibilidades militantes de la fundadora: los derechos humanos, la violencia intra-familiar y el catolicismo) explican el éxito de María Auxiliadora en el campo de la nueva gobernanza.

De hecho, el discurso de Rosmary Irusta, apropiado por las líderes de María Auxiliadora, y la práctica de estos principios en la Comunidad corresponden perfectamente al credo ideológico de muchas ONGs, o sea a los valores progresistas globalizados por el segmento "populista-participativo" del "campo del desarrollo"[190]: la visión idealista de la solidaridad de una comunidad sin conflicto, y los enfoques de moda como "mujeres en desarrollo", el empoderamiento, la participación "propositiva" de las poblaciones, y la "voz de los pobres" que demuestra en actos como "luchar contra la pobreza".

El resultado es que María Auxiliadora está insertada en una importante red de apoyo constituida por más de quince ONGs e instituciones tanto nacionales como internacionales que ven en este barrio un modelo de "*best practices*" (mejores prácticas) y que le han cooperado, ahora o en el pasado, con apoyo material o inmaterial.

Tipo de apoyo	Nombre de la institución	Tipo de institución	Qué se hizo?
Apoyo material para la consolidación física de la Comunidad (donación, crédito, asistencia técnica)	Ciprodec	ONG nacional, Red Nacional de Asentamientos Humanos (RENASEH)	construcción sistemas de agua y alcantarillado
	Pro Hábitat	ONG nacional (RENASEH)	Crédito para construcción de vivienda y sistema de alcantarillado, donación guardería, talleres de capacitación
	Hábitat para la Humanidad	ONG internacional (RENASEH)	Crédito para construcción de vivienda
	PAMS Suiza	ONG Internacional	Donación para sistema de agua
	UNITAS	Red de instituciones católicas	Donación para herramientas de construcción
	AGRUCO	Centro universitario	Donación de árboles
Apoyo inmaterial en capacidad organizativa o difusión de su experiencia	Red Hábitat	ONG nacional (RENASEH)	Incidencia política sobre el derecho a la vivienda
	Pro Casha	ONG nacional (RENASEH)	Capacitación sobre vivienda
	Promesha	centro universitario	Difusión en medios de comunicación
	CEPLAG	centro universitario	Investigación
	Oxfam	ONG internacional	Realización de un video
	Damas Empresariales	Asociación	Capacitación empresarial y de

[190] J.-P. Olivier de Sardan, 1998.

		género
IFFI	ONG nacional	Capacitación
Marie Stoppes	ONG internacional	Capacitación en salud reproductiva
Defensoría de la niñez y de la mujer	Institución municipal	Capacitación sobre violencia familiar
Asamblea Permanente de Derechos Humanos	Asociación	Capacitación sobre derechos humanos

Sin embargo, si el origen y la concepción del barrio proceden de la misma lógica de "proyecto" específica al campo del desarrollo, si las influencias ideológicas son un catolicismo de izquierda que ha marcado hasta hoy una gran parte del campo del desarrollo, los modos de acción (tanto de la fundadora como de las líderes de María Auxiliadora) que concretaron este proyecto se diferencian totalmente del burocratismo al cual están limitadas las ONGs y la mayoría de las instituciones, y se asimilan al militantismo moral y político, o sea a la figura, bien establecida en Bolivia y en sus barrios, del dirigente.

Esta "autenticidad" incrementa todavía el capital simbólico de la Comunidad María Auxiliadora en el campo del desarrollo, y este capital recae sobre las ONG que logran asociar sus actividades con este proyecto. Vecinos y dirigentes de María Auxiliadora llegan a veces a sentirse utilizados sin recibir los beneficios correspondientes.

> Rosmary Irusta : Me acuerdo de una reunión en 2003, donde había IFFI, Red Hábitat y Fundación Pro Hábitat con Oxfam, y todos recibían fondos de Oxfam a nombre de María Auxiliadora cuando ninguno trabajaba con nosotros.

La fama de María Auxiliadora es de particular interés para las ONG que han entrado en el enfoque de "incidencia política" (en comparación con el enfoque "tradicional" de contribución al bienestar material y a las necesidades básicas). Por ejemplo, el objetivo de la ONG Red Hábitat de lograr la adopción por el Estado de una Ley que haga realidad el derecho a una vivienda adecuada, sólo adquiere alguna legitimidad frente a representantes democráticamente elegidos como son los parlamentarios, y chance de realización, si pregona ser una propuesta de la "sociedad civil" y si puede hacer ostentación de militantes movilizados. Con la moda actual del "enfoque de género", que estos militantes sean mujeres es un punto de legitimidad más.

La interpelación de las autoridades políticas

Suscitar el interés de las ONG y salir de la condición de simple "beneficiario" o "militante" de éstas para lograr utilizar la arena[191] que representan las ONG y otras instituciones de ayuda a fin de hacerse escuchar de las autoridades políticas, constituyen dos cosas distintas y pasar del uno al otro es un verdadero saber-hacer adquirido por María Auxiliadora.

De hecho, Rosmary Irusta inicia el proyecto de manera ferozmente autónoma de las autoridades políticas locales. No quiso entrar en las relaciones clientelistas omnipresentes en la gestión urbana:

[191] E. Neveu define la arena como "un sistema organizado de instituciones, de procedimientos y actores en el cual las fuerzas sociales pueden hacerse escuchar, utilizar sus recursos para obtener respuestas – decisiones, presupuestos, leyes – a los problemas que plantean. Hay que subrayar dos elementos. Una arena es un espacio de visibilización y de tratamiento de una carpeta considerada como problema social. Las arenas se estriban en procesos de conversión de recursos". (traducción propia, E. Neveu, 2002, p.17).

> No me gustan mucho las OTB porque son tan corruptas, tan manejadas, no me gustan. Por eso no he querido que sea OTB sino Comunidad, porque una comunidad es solidaria de los demás, porque así lo dice también en la Biblia. [...]
> La otra cosa era esa: no meternos con la Alcaldía ni la Prefectura. Queríamos salir adelante solos. Porque además queríamos demostrar el presupuesto que manejamos nosotros. [...]
> El Estado tendría que hacerse cargo, pero la idea es que con costos reales les digamos: Ustedes con tantos millones cuánto han hecho y nosotros con cuantos miles tanto hemos hecho. Y además para cuánta gente. Eso ya vino en el camino. Voy a muchos talleres y ahí. Por ejemplo, he ido a un taller en 2001 donde nos han informado que el Ministerio de Vivienda había hecho hacer una consultaría por 500.000 us$ para un proyecto de Ley de vivienda que ni ha servido. Estos 500.000 us$ nos hubieran venido muy bien a Maria Auxiliadota y hubiéramos tenido las 350 casas con todo completo. El Gobierno, la Alcaldía están administrando muy mal nuestro dinero.

Al no participar en este sistema de gobernanza clientelista y al reivindicar, en su lugar, derechos universales, María Auxiliadora encontró varios obstáculos por parte de las autoridades locales: en particular, la Alcaldía trató de derrumbar las primeras casas cuando al mismo tiempo se constituían decenas y decenas de asentamientos en el Distrito 9 en las mismas condiciones de ilegalidad sin ser amenazados. Después, María Auxiliadora tropezó varios años para obtener la energía eléctrica, porque las autoridades no querían reconocer la propiedad colectiva de la tierra:

> Rosmary Irusta : Para hacer el diseño urbano, primero fuimos a la Alcaldía: Urbanismo, Planificación, Consejo, a todos. Queríamos ser legales desde el principio. No me parece justo que vivamos ilegales. Bueno, no somos ilegales porque hemos comprado. Pero nadie nos hizo caso. No puede ser prohibido si tú estás fallando en una parte[192].
> Yo hablé con el abogado de ELFEC por el motivo de la luz, y le dije: "Ud nos condiciona la conexión a que las familias de la Comunidad presenten minutas de compra individuales. Igual, yo hago hacer las minutas y a todos reparto, y acaba el problema. Pero eso no es legal, porque debería ser la luz, el agua y el alcantarillado un derecho." Más que sea una casa, ellos tienen la obligación de conectar la luz, pero como la Alcaldía les prohíbe, entonces ellos no aceptan. Por eso es que también estamos trabajando en los derechos, el derecho a la vivienda y el derecho a los servicios básicos. Y aquí casi nada hablamos de estos derechos.
> Antes de que empiece la campaña electoral municipal, estábamos biensísimo. Empezó la campaña, y se volcó todo. No hay una consigna de cualquier partido en Maria Auxiliadora, tenemos que respetarnos. Pero un grupito se hizo NFRista[193] y decían que si nos poníamos con su partido, íbamos a obtener tal cosa y tal cosa, pero es mentira. Es nuestro derecho, ellos tienen la obligación de darnos lo que nos corresponde, no es un favor.

En 2005, María Auxiliadora sale de su aislamiento político, gracias a la oportunidad abierta por instituciones de la "buena gobernanza urbana" y a la personalidad de su presidenta, Ana Soliz, menos penetrada de derechos universales, más pragmática, y por ende más cercana al que hacer dirigencial, que Rosmary Irusta. La ONG Pro Hábitat, dentro sus actividades de incidencia política, y el CEPLAG, dentro sus actividades de investigación, invitaron a estas dos mujeres para que presenten su experiencia en un Seminario sobre el problema de la Inseguridad jurídica predial en Cochabamba donde exponían también funcionarios municipales y académicos. El

[192] El Distrito 9, según una ley nacional de uso del suelo, es declarada zona agrícola, y cualquier asentamiento ahí es considerado ilegal. Sin embargo, es el distrito de segundo mayor crecimiento urbano (12% anual) según el Plan Municipal de Ordenamiento Territorial a adoptarse en 2006, porque constituye la reserva más grande de suelo disponible.

[193] Partido de la Nueva Fuerza Republicana, que dirigió la Municipalidad de Cochabamba durante 10 años aproximadamente, en torno a una figura populista: el Capitán Manfred Reyes Villa.

reconocimiento del capital moral y simbólico de María Auxiliadora por los actores de la "sociedad civil" presentes, creó un contexto favorable del cual supo aprovecharse la presidenta para acercarse amistosamente al funcionario a cargo y pedirle una cita. Fue el inicio de una relación mucho más fluida: la Alcaldía inscribió María Auxiliadora en su programa de regularización de los asentamientos no autorizados; reconoció la propiedad colectiva de la tierra como una figura interesante, y hasta digna de hacer de María Auxiliadora un "barrio piloto" a ser replicado; y eso facilitó la obtención por la Comunidad de la energía eléctrica – todo ello con la intención implícita de utilizar la imagen de María Auxiliadora a favor del partido del Alcalde.
La reputación de María Auxiliadora sigue creciendo en Cochabamba, tanto dentro el círculo de las OTB por sus éxitos rápidos en cuanto a su urbanización, como dentro el ámbito gubernamental (Municipio, Prefectura, Gobierno nacional). Mientras el Prefecto quisiera que la fama de María Auxiliadora recaiga también sobre su bando político, la Sub-Alcaldesa del Distrito 9 presta a la Comunidad todo su apoyo y la presidenta de María Auxiliadora es Vice-Presidenta del Concejo Distrital.

¿Hacia un movimiento social de mujeres por un hábitat digno?

Otro ejemplo de la hábil utilización de la arena de las ONG, pero esta vez para proyectarse al nivel nacional, concierne la participación de María Auxiliadora en las actividades de la ONG Red Hábitat (Encuentro latinoamericano de mujeres líderes barriales y otros seminarios de capacitación y de incidencia política a nivel nacional). Con otras líderes barriales, las dirigentes de María Auxiliadora hablaron con varios Parlamentarios y con el Vice-Ministro de Vivienda para defender el Ante-Proyecto de Ley de Vivienda. Ellas supieron aprovechar la oportunidad para presentar María Auxiliadora y obtener del Vice-Ministro que se implemente en la Comunidad el Programa Nacional de Vivienda de manera prioritaria. Además, pidieron personalmente la presencia de esta autoridad en un Taller de "incidencia política" (término recuperado del léxico de las ONGs) sobre el tema de la propiedad colectiva de la tierra que quiere organizar María Auxiliadora, con un lema "Tierra y territorio" que conecta su lucha a los movimientos sociales campesinos, sin tierra e indígenas de audiencia nacional.
La idea es proponer que su experiencia sirva de base a la elaboración de políticas que hagan cumplir la función social de la tierra urbana por encima de la dinámica especulativa del mercado de suelo en Cochabamba y otras ciudades. Esta "subida en generalidad" ("politizar" una lucha particular en un contexto particular al lograr extraerse de esta particularidad para proponer principios generales válidos para todos) en cuanto a la propiedad colectiva terminó de operarse cuando las militantes de María Auxiliadora se encontraron con académicos en un espacio de reflexión sobre el derecho a la ciudad y los problemas urbanísticos en Cochabamba organizado por una ONG: pudieron reubicar su vivencia en el marco más amplio y abstracto de la normativa nacional (principio de función social de la propiedad, bien definida para la tierra agrícola pero sin aplicabilidad para la tierra urbana por falta de definición adecuada) y de la economía del mercado de suelo.
Como lo explica la presidenta de la Comunidad, Ana Soliz, con el tiempo y la experiencia de los ámbitos de la "buena gobernanza urbana", se adquiere conocimientos y se aprende mecanismos que permiten a las organizaciones sociales mayor autonomía tánto para formular y gestionar sus propios objetivos, como para pedir a las instituciones mayores beneficios y resultados.
Así fue que, a partir de su ponencia en un Seminario Internacional sobre el agua en El Alto-La Paz, las líderes de María Auxiliadora fueron invitadas por una radio y un canal de televisión a presentar su experiencia a la audiencia. Recibieron en directo numerosas llamadas entusiastas que querían inscribirse al proyecto y que, en su defecto, les pedían que organicen otras "María Auxiliadora" en otras ciudades.

Frente a ello, Ana critica la incapacidad de tantas instituciones que trabajan en el tema de la vivienda desde tantos años y con tanto dinero, y que nunca lograron resultados parecidos a los suyos. Más militantes, más eficaces y más legitimas, las dirigentas de María Auxiliadora quieren protagonizar sus propias acciones a favor del derecho a la ciudad y a la vivienda, y canalizar directamente (en vez de que una ONG reciba fondos para actividades de incidencia política con ellas) los fondos de la ONG internacional Oxfam. Este protagonismo político autónomo se está materializando con los primeros pasos de un movimiento de mujeres, llamado "Hábitat para la Mujer", y con su participación como socio (y no beneficiario) a un proyecto (a presentarse en una convocatoria internacional de financiamiento) para replicar la propiedad colectiva de la tierra a través de un programa estatal de vivienda.

María Auxiliadora, como organización que moviliza prioritariamente dentro el grupo los medios de concretizar el acceso a la vivienda y de producir un "nuevo orden de vida" en vez de buscar el conflicto frontal con las autoridades políticas, no tiene un uso despolitizado de la auto-ayuda, como se ha podido decir de otros movimientos de auto-ayuda (self-help), como el mutualismo o el cooperativismo[194]. Al contrario, la autonomía frente al Estado nacional y local es un rechazo al clientelismo y a la corrupción, pero para reivindicar mejor valores políticos más universales y democráticos. Quizás esta organización ilustre el surgimiento, según varios intelectuales bolivianos[195], de una nueva era de movimientos sociales en Bolivia, cuyo horizonte propositito se demarca radicalmente del sindicalismo obrerista estadista que falleció con la Nueva Política Económica lanzada en 1985.

CONCLUSIONES

El caso, seguramente excepcional, de la Comunidad María Auxiliadora invita a evitar de tratar las prescripciones internacionales de "buena gobernanza" bajo el ángulo de la pura arma neoliberal que favorece unilateralmente las lógicas del Mercado. Es importante, al contrario, tomar en serio, por la investigación empírica, sus impactos locales, en particular en lo que concierne el "empoderamiento" de las capas sociales más desprotegidas, su acceso a los lugares de decisión, la influencia de sus discursos políticos sobre temas discutidos a nivel nacional e internacional y los resultados en términos de mejoramiento de sus condiciones de vida.
La urbanización "Hábitat para la Mujer Comunidad María Auxiliadora" es particularmente interesante por su práctica de la propiedad colectiva de la tierra, un modo de gobernanza y gestión del territorio urbano totalmente a contra-corriente de los paradigmas liberales de la gestión urbana, pero en fase con los nuevos movimientos sociales más contestatarios de la actualidad boliviana.
Merece ser subrayado de nuevo que la consolidación de este modo de gestión territorial recae en la interpretación de la vivienda como bien doméstico (que protege el bienestar del hogar y de la familia) y por consiguiente como bien social, interpelando a una "cultura" (como representación del mundo) propiamente femenina para movilizar un "grupo estratégico" particularmente interesado a cambiar las reglas de acceso a la tierra que hacen a su dominación.

[194] Ver, al respecto, las reflexiones de E. Neven (2002).
[195] Ver los escritos de A. García Linera (2005) y de otros autores del grupo La Comuna; ver también el número sobre Movimientos sociales en Bolivia de *Barataria*, Revista trimestral de El Juguete rabioso, nº1, octubre-diciembre, 2004.

Sin embargo, ¿esta forma de movilización es considerada por las mujeres de base de María Auxiliadora como una simple extensión de su espacio doméstico o les lleva a cuestionar la "jefatura" del varón y a irrumpir en el ámbito público tradicionalmente masculino[196]?

Bibliografía

- Achi, A. (2006), "Innovar para alcanzar el Derecho Humano al Agua de la zona sur de Cochabamba: La experiencia de apoyo a los comités de agua potable de la Fundación Pro Hábitat", en: F. Quiroz, N. Faysse, R. Ampuero (comp..), *Apoyo a la Gestión de Comités de Agua Potable – Experiencias de fortalecimiento a Comités de Agua Potable con gestión comunitaria en Bolivia y Colombia*, Cochabamba, Centro AGUA, pp. 209-238, 2006.
- Antezana, F., (2003) *Participación Popular : Vivencias y perspectivas*, Cochabamba, CEPLAG.
- Arnold, D. y Spedding, A., (2005) *Mujeres en los Movimientos Sociales en Bolivia 2000-2003*, La Paz, CIDEM e ILCA.
- Banque Mondiale, (2000) *Rapport sur le développement dans le monde 1999-2000*, « Le développement au seuil du XXIème siècle », Paris, Ed. Eska.
- Baron, C., (2003) " Gouvernance et pauvreté urbaines en Afrique - Concepts polysémiques et débats contradictoires », présentation au Séminaire *Beyond the neo-liberal consensus on urban development: Other voices from Europe and the South*, Paris, Université Denis Diderot.
- Blondet, C., (1990) "Establishing an identity: women settlers in a poor Lima neighbourhood", en: JELIN, E. (ed.), *Women and Social Change in Latin America*, London, Zed Books.
- Cajías, M., (2004) "Articulaciones ideológico culturales en los movimientos sociales. El poder de la memoria", en: *Barataria*, Revista trimestral de El Juguete rabioso, n°1, octubre-diciembre.
- Delgado, M. (2005), *In-Seguridad jurídica predial en Cochabamba*, documento inédito, Cochabamba, CEPLAG.
- Dorier-Apprill, E. y Jaglin, S. (2002), « Gestions urbaines en mutation : du modèle aux arrangements locaux », revista *Autrepart*, n°21, p.5-15.
- Ferry, P., (1997) « ¿Existe el « sentido común » de una « identidad colectiva » ? Apuntes a cerca de nociones ambiguas y aplicadas a Villa El Salvador », in *Bulletin de l'Institut Français d'Etudes Andines*, 26 (1), 113-128.
- García Linera, A. (2005), *Sociología de los movimientos sociales en Bolivia. Estructuras de movilización, repertorios culturales y acción política*, La Paz, Diakonia y Oxfam.
- Mamani, P., (2003) "Territorio y estructuras de acción colectiva. Microgobiernos barriales en El Alto", en: *Barataria*, Revista trimestral de El Juguete rabioso, n°1, octubre-diciembre, 2004. F. Patzi, *Memoria testimonial de la "Guerra del Gas"*, La Paz, CEPAS- CÁRITAS.
- Mayorga, F. (coord.), L. Andia, M. Zegada, J. Saravia y otros (1997), *¿Ejemonías ? Democracia representativa y liderazgos locales: Percy Fernández, Manfred Reyes Villa, Mónica Medina*, La Paz, PIEB/Sinergia.
- Monasterios, K., (2004) "Entre las ONGs, la "tecnocracia de género" y el anarco feminismo. El movimiento de las mujeres", en: *Barataria*, Revista trimestral de El Juguete rabioso, n°1, octubre-diciembre.
- Muller, P. (1990), *Les Politiques Publiques*, PUF, Paris.
- Neveu, E., (2002), *Sociologie des mouvements sociaux*, Paris, La Découverte.
- Olivier de Sardan, J.-P. (1998), *Anthropologie et développement. Essai en anthropologie du changement social*, Paris, APAD-Karthala.
- Osmont, A. (1998), « La «gouvernance» : concept mou, politique ferme », in *Les Annales de la Recherche Urbaine*, « Gouvernances », n°80-81, Décembre, 19-26.
- Polanyi, K., (1983 ; éd. originale 1944), *La grande transformation (Aux origines politiques et économiques de notre temps)*, Paris, Gallimard.
- van der Haar, G. (2000), « The contested nature of land tenure regulation », *in* : A. Zoomers et G. van der Haar (ed.), *Current land policy in Latin America : regulating land tenure under neo-liberalism*, KIT Publishers - Vervuert Verlag, Amsterdam, pp.271-287.

[196] En el caso del activismo femenino en una barriada limeña, C. Blondet contesta negativamente a esta pregunta. Ver C. Blondet, "Establishing an identity: women settlers in a poor Lima neighbourhood", 1990.

Ilegalidad de la tenencia de la tierra en Colombia. Dos experiencias en torno a los procesos de regularización urbanística y legalización de los títulos de tenencia de inmuebles en el Valle de Aburra.

Juan Camilo Mejía Walker.
Dany Alexander Granda Jaramillo

RESUMEN: El Valle de Aburra es el eje urbano e industrial del departamento de Antioquia, en el habitan aproximadamente 3.000.000 de personas. Conformada por Medellín y nueve municipios: Barbosa, Bello, Caldas, Copacabana, Envigado, Girardota, Itaguí, La Estrella y Sabaneta, esta región ha experimentado desde la segunda mitad del siglo XX, al igual que la mayoría de los centros urbanos en Latinoamérica, una acelerado proceso de crecimiento debido al proceso de industrialización y el destierro de la población campesina a raíz del conflicto armado. La falta de políticas públicas en materia urbana ha conllevado que la ilegalidad sea en muchos casos la única forma de acceso de esta población a una solución de vivienda y a un espacio en la ciudad. Bajo esta problemática encontramos en el caso de Medellín, el sector denominado Moravia un asentamiento que data de finales de los años setenta del siglo pasado habitado en la actualidad por 61.000 personas en 46 hectáreas y en el municipio de Caldas al sur del Valle de Aburra, se encuentra el asentamiento del antiguo corredor férreo en conformación desde 1982, año en que dejo de funcionar el tren; en la actualidad viven allí aproximadamente 5000 personas.

Desde el ordenamiento jurídico colombiano se plantean unas pautas y unos caminos para lograr la regularización urbanística y la legalización de los títulos de tenencia de inmuebles en asentamientos de desarrollo incompleto e inadecuado, pero este marco legal de intervención es relativamente nuevo, confuso y precario, significando la ausencia de políticas públicas claras en la materia.

En este contexto la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia en convenio con entidades del orden municipal y departamental ha venido adelantando proyectos de investigación mediante los cuales se pretende diagnosticar el estado actual de los asentamientos desde los puntos de vista socio-jurídico y físico-espacia y allanar posibles soluciones a las problemáticas jurídicas y urbanísticas.

Se pretende en la ponencia dar cuenta de las dos experiencias de investigación, evidenciando el marco jurídico de intervención en este tipo de asentamientos, así como sus alcances, retos y críticas, desde el punto de vista de los procesos de democratización vividos desde lo local y como parte de un proyecto que garantice la gobernabilidad

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

RINCON PATIÑO, Análida. (ed.). Espacios Urbanos No Con-sentidos: Legalidad e ilegalidad en la producción de ciudad. Colombia y Brasil, Universidad Nacional de Colombia. Área Metropolitana del Valle de Aburrá. Alcaldía de Medellín, Medellín, 2005.

RINCON PATIÑO, Análida y ECHAVARRIA, Maria Clara. Ciudad de Territorialidades - Polémicas de Medellín. Centro de Estudios del Habitat Popular, Universidad Nacional de Colombia, Medellín, 2000.

ZULETA, Estanislao. La tierra en Colombia. Editorial Super. Medellín. 1973.

NARANJO GIRALDO, Gloria y HURTADO GALEANO Deicy. "El derecho a la ciudad. Migrantes y desplazados en las ciudades colombianas". En: Desde la Región. Medellín, Corporación Región, 2002.

APRILLE-GNISET, Jacques. La Ciudad Colombiana. Siglo XIX y XX. Santa Fe de Bogotá, Biblioteca Popular, Colección Textos Universitarios, 1992.

Jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Jurisprudencia del Consejo de Estado.

Normatividad nacional y local.

Sexta Sesión: Gobernabilidad, Participación y Desarrollo Local

¿Qué lugar para la economía popular en la realidad económica y social de Cochabamba?

Claude LLENA

Resumen

El sector informal es una forma de organización productiva. Pero, perdió su autonomía por la fuerte influencia de la economía de mercado. Estrategia de sobrevivencia en su principio, se convirtió en lógica de mercado acelerada por las dificultades para encontrar recursos. La competencia puede ser muchas veces más fuerte y más cruel que en cualquier sector productivo formal. Una especie de capitalismo atomístico, donde la oferta es capaz proponer precios muy bajos, producciones sin protección de un código de trabajo en ausencia de regulación estatal, abastecimiento de contrabando, producción copiada de marcas originales...
¿ Entonces, qué queda de los valores comunitarios ?
A nivel del sector informal, la competencia entre productores o entre comerciantes es muy fuerte. Puede existir una solidaridad en escasos casos, cuando por ejemplo, permitiría incrementar los recursos obtenidos. Los efectos de la crisis, aceleran esa actitud. Además, la familia parece ser la última célula social donde permanece la solidaridad mancomunitaria. Familia ampliada que puede incluir amigos o compadres...
Como todas las demás diversidades, la economía plural forma parte de la riqueza propia de Bolivia. Dejar al mercado todos los sectores de actividad, es como pensar que podría haber una sola especie de papa en la alimentación de los pueblos andinos. Perdemos mucho de nuestra independencia o autonomía, dejando al mercado el poder de regulación de la sociedad. Cada uno de nosotros, tiene en sí mismo muchas posibilidades para satisfacer sus necesidades. La monetarización de las actividades sociales y la división social del trabajo, dejaron de lado todas las prácticas autoliberadoras que pertenecen a la diversidad productiva y social. Los pueblos europeos, como el pueblo boliviano, sometidos a la misma ley, están ya haciendo la prueba de esa evolución económica y social.

Introducción

Vendedores de sopa, de zumo de frutas, de empanadas en la misma acera, lavadores de coches alrededor de los puntos de agua, restauradores populares, difusores de diarios con bicicleta, amoladores ambulantes, talleres informales o clandestinos... Estas son algunas de las prácticas que se pueden observar sobre las aceras o en las calles de Bolivia. La ciudad de Cochabamba no se escapa de esta norma, al contrario, da la impresión de integrar plenamente esta realidad[197].
La extraordinaria diversidad de las prácticas informales es a menudo asombrosa para las personas exteriores. Cabe decir que las prácticas de la economía popular son tan diversas como la necesidad de supervivencia de las poblaciones excluidas.
Al basarse en la realidad socioantropológica, se puede afirmar que estas actividades obedecen a normas interiorizadas a partir de la educación del pueblo y tanto más respetadas cuanto que vienen

[197] Este artículo pudo realizarse gracias a una investigación de terreno en torno a los actores económicos de la ciudad de Cochabamba. 45 entrevistas semi directivas fueron realizadas entre mayo y septiembre del 2000, dieron lugar a una tésis depositada por el autor en el Instutito Agronomico Mediterraneo de Montpellier (Francia) en abril del 2001 : www.iamm.fr

de él. Existe, en consecuencia, una potente regulación social de la economía popular verdaderamente insertada en la sociedad. El nuevo Gobierno de Evo Morales no puede olvidar esta realidad económica y social. Deberá componer su nueva política sin subestimarla.
¿Entonces, qué lugar para la economía popular ante un mundo que se homogeneiza, que se desarrolla sobre un único modelo? ¿Cuáles son las estrategias de los protagonistas de la economía popular en la ciudad de Cochabamba?
Si se pretende estudiar las prácticas de la economía popular se destacan 3 grandes tendencias o estrategias entre los protagonistas sobre los cuales se hizo la investigacion.
Se mantienen en efecto:

1. Estrategias y prácticas réciprocitarias. ¿Los protagonistas tienen conciencia de estar en una situación de resistencia o disidencia frente al sistema dominante o más simplemente están en una situación de reproducción de las prácticas ancestrales andinas? En cualquier caso, las lógicas sociales que los animan se ejercen, generalmente, en las familias ampliadas de barrio popular o en las comunidades campesinas a la periferia de la ciudad.
2. Ahora bien un espacio competitivo y mercantil se establece, prioritariamente en las ciudades. Termina por ser muy perturbador del frágil equilibrio de las estrategias réciprocitarias. En efecto, produce, ilusión, ostentación y va a generar muchas frustraciones. En consecuencia, numerosas serán las estrategias intermedias entre el polo reciprocitario y las influencias del polo competitivo y mercantil. Esta forma de sincretismo organizativo, productivo y comercial se encontrará en un gran número de estrategias de protagonistas de la economía popular, y corre el riesgo de causar fenómenos de aculturación. Se trata bien de estrategias de adaptación o reapropiación de la eficiencia racional del modelo occidental por la identidad cultural del pueblo de Cochabamba.
3. Ante la creación de necesidades por la influencia de los medios de comunicación, del turismo de masa, y los efectos de la universalización impuesta por las transnacionales de los países desarrollados, las poblaciones debieron buscar cómo monetarizar en parte o en totalidad el conjunto de sus actividades. ¿Cómo escapar, en efecto, a la potencia del sistema de consumo donde cada quien sólo existe con relación a lo que consume? Al asalariarse o al monetarizar las actividades productivas, es frecuente percibir cambios importantes en las estrategias de los protagonistas. La familia ampliada a menudo se ve descartada en beneficio de la familia nuclear, fenómeno que se acelera con la urbanización de las poblaciones. Sobre el modelo occidental, la eficiencia racional va a imponerse, como filosofía universal. Va a someter a los individuos a prácticas sociales y productivas en el marco de la acumulación individual, en ruptura con los valores tradicionales del pueblo inca. A este nivel, ya no se puede hablar de estrategias sino más bien de comportamientos de oferta al modelo dominante.

Esta tipología será la base de mi artículo puesto que cada punto determina mi esquema.

1 - La conservación de los valores tradicionales a través de las prácticas de economía popular

Se puede ser un productor eficaz, sin volver a entrar en una lógica de destrucción de los frágiles equilibrios sociales y/o ecológicos. Esta filosofía se basa en el sentido común. Da sentido a los informes réciprocitarios y a la realidad social del pueblo andino. La eficiencia racional no es filosofía productiva que puede inscribir a la humanidad en un desarrollo sostenible. En la actualidad, este valor central resiste en el mundo de lo informal. Es, a menudo por otra parte, su único heredero. Es lo que resulta del discurso de un economista del CERES (Centro estudios y de investigaciones en ciencias económicas y sociales de Cochabamba) :

-"Por otra parte, los empresarios del sector informal son también notables recicladores. Pueden, por ejemplo, hacer objetos con materiales de recuperación[198] .

- Sí, por supuesto, existe también esta clase de productores que reciclan muchos materiales. Hay familias que se encargan de clasificar los residuos: los plásticos, los papeles, los alambres... Eso forma parte de la extraordinaria capacidad de los individuos para buscar rentas para garantizar su supervivencia y la de su familia... "

Es también la realidad de Milán el lavador de coches informal que conserva una conciencia colectiva ejemplar:

-"¿Qué productos utilizas?

- Champú para automóviles, jabón.

-¿Vi a algunos cerca del río que utilizaban bombas para sacar agua?

- Sí, compraron bombas para lavar los coches, pero el problema es que el agua sucia vuelve al río y contamina el agua. Con mi sistema, el agua sucia permanece sobre la calzada y seca con el sol, no contamino mi puesto... "

En un ámbito muy diferente, él de Ubaldo Anze, médico tradicional heredero de conocimientos técnicos de los ancianos:

" ... A mi regreso, quise encontrar las recetas, los conocimientos de los ancianos y desarrollar la medicina tradicional. Estas prácticas curativas forman parte integrante de la cultura del pueblo de América Latina. En la época de los Incas, algunos tenían el conocimiento de las plantas, hoy, los jóvenes no se prestan tanto a la difusión de este conocimiento. A pesar de todo, se encuentran aún descendientes de estos médicos tradicionales que se convirtieron en ambulantes y que se desplazan por toda América Latina. No ha sido fácil para ellos, fueron perseguidos por las autoridades que los trataban de brujos, algunos fueron encarcelados, maltratados. La medicina oficial, ayudada por los laboratorios les hizo la guerra para hacerlos desaparecer. Pero bien, el conocimiento popular fue más fuerte... Soy uno de los herederos... "

Con la reducción del poder adquisitivo de las categorías populares, estaba claro que se utilizarían las técnicas tradicionales curativas más empleadas. Por qué pasar por una relación comercial cuando se poseen en el grupo técnicas de curación inspiradas por la tradición, por la razón. Se percibe bien, aquí, la oposición entre dos lógicas diferentes. Una que pretende desarrollar los conocimientos técnicos de cada uno y de la colectividad, y otra que intenta someter al comercio todas las actividades sociales.

Por otra parte, Patty, "anticuchera" (vendedora de pinchos de corazón de buey llamados "anticuchos") en la calle "Papá Paulo" que prefiere no abrir un restaurante formal para no decepcionar a sus clientes:

- "... ahora que tienes tremendo éxito, no piensas abandonar la acera e instalarte en un local oficial. ¿Por qué no con un restaurante...?

- No, para mi, lo que cuenta es la calidad de nuestro producto. Si se hiciera más, se perdería inevitablemente en calidad. Luego, necesitaríamos una inversión mucho más importante que nuestra familia no puede ofrecerse. Lo que ganamos nos permite vivir, no más..."

Y eso guardando su esquina lo más limpia posible... :

- "... sobre la acera, ponen diarios, cartones, para proteger el cemento y dejar así la esquina limpia. ¡Es una buena práctica!

- No queremos líos con los habitantes del barrio. Dejamos la esquina limpia para estar seguros de poder volver al día siguiente... ".

Generalmente, hallan entre ellos la lógica de la eficacia razonable. La razón se pone al servicio de lo colectivo. Nadie abusa de la situación, cada uno es responsable de sus actos ante la colectividad. Existe una fuerte imposición de lo colectivo sobre lo individual. No obstante, las actividades dado

[198] NB: por deseos de una mejor lectura, las preguntas del investigador se materializan en caracteres gruesos

su cariz racional no pierden por ello eficacia. Puesto que se trabaja para la colectividad, las cualidades de cada uno se explotan con el máximo de eficacia. El ejemplo más sintomático es, ciertamente, él de la comunidad de Huankárani[199] dicho por Joaquín:

"... La capacidad creativa de la comunidad es increíble... Un día vino un amigo arquitecto para ver las realizaciones efectuadas. ¡Concluyó, asombrado, que el trabajo se había hecho respetando las normas...! No sé si lo saben pero, el tanque de 40.000 litros debe construirse con algunas precauciones para garantizar a la población un suministro regular de agua. Eso se hizo a pesar de la falta de profesionalismo de los campesinos pero, gracias a una lógica muy práctica que se inscribe en la necesidad de la vida... A partir del este tanque, se distribuye el agua a los habitantes de la comunidad según el principio de la gravedad. Un pozo, una bomba que abastece el tanque y un circuito de distribución que proporciona el agua a las distintas casas de la comunidad..."

Con valor central la amistad, la fiesta y el respeto del otro de los cuales he aquí algunos testimonios. Primero, él de Cristobal (cambista informal o librecambista):

-"¿Entre ustedes, se conocen?"

- Por supuesto, que nos conocemos... ¡Eh...!... ¡Pregunta si nos conocemos...!

Llega uno de sus colegas de trabajo que se instala sobre un taburete a su lado. Puesto de trabajo institucionalizado por la práctica cotidiana.

-"¿Qué si nos conocemos...? »

Se abrazan. Luego, sigue:

-"¡ Hace años que trabajamos juntos, él junto a mi...! "

Y se contoneó sobre su taburete.

-" Sí, unos 15 años de trabajo. 12 horas al día incluyendo los domingos..."

Luego, gracias a la entrevista en torno a la" chicha "(bebida tradicional a base de maíz muy popular) Marco se refiere a la pasión de la amistad que se cristaliza generalmente alrededor de una copa. En filosofía del razonable, el vínculo es más importante que el bien, y la fiesta prioritaria con relación a la acumulación:

> *"... Entras en una chicheria[200], y ya te están ofreciendo una " totuma[201] "de medio litro, sólo para probar. Los fines de semana, si no quieres beber, no debes salir te tienes que quedar en casa. Si sales, siempre serás invitado, vas a un lugar, hay amigos, y zás... ¡Vas a otro lugar, y zás...! Los fines de semana, tengo miedo de salir, ya que si me negase, eso podría se muy mal percibido, es una señal de falta de respeto, de grosería... Pues, no puedes rechazarlo. La gente va a invitarte a comer, beber... Si no quieres engordar o si estás cansado, es necesario quedarte en casa, sino es imposible negar... "*

A continuación, Reinaldo, amolador de calle:

-"...¿ ahora, eres amolador de calle?"

- Sí, me construí esta máquina que debe afilarse con material de recuperación. Compré dos piedras que deben afilarse que vienen de Brasil, recuperé el hierro que soldé, e hice mi sistema de afilado... "

O también Germán en un taller informal de zapatos de la ciudad:

- "... Cuando compro las suelas en Brasil, me dan catálogos de presentación de zapatos brasileños. Me basta entonces que los copie. Mis hijos y yo, nos dedicamos principalmente a esta actividad".

A la vez muy asombrado y maravillado:

- "¿Con una simple fotografía, puedes copiar un par de zapatos?

- Por supuesto..."

Si la imaginación, la amistad y la razón se ponen al servicio de la supervivencia, se obtiene una sociedad que se organiza en torno a lo fundamental. Las relaciones sociales sanas mantienen la

---

[199] Comunidad instalada a algunos kilómetros de Cochabamba

[200] Lugar de venta de la *chicha*, lugar más a menudo muy popular porque el alcohol es muy barato

[201] Calabaza vaciada que se utiliza como recipiente

relación al otro, a su diferencia. Es con él, y no contra él, como se construye una realidad económica y social rica con un fuerte vínculo social. Lo económico no es más que un medio para reforzar el vínculo social. Toma, por otra parte a menudo, la forma del donar[202].

Pretendí pues descubrir lo que pertenece aún al acto de donar en la sociedad cochabambina. En los Andes, el sistema del "cargo" según el cual cada año con motivo de la fiesta de un santo, o de un trabajo colectivo ("ayni" en quechua) un miembro de la comunidad, "un carguyoc" se encarga con grandes gastos de las celebraciones, se arruina y se endeuda, pertenece al vínculo reciprocitario tradicional. Gracias a Walter de la ONG INCCA ("Instituto de Capacitación Campesina"), se puede medir la filosofía del "ch' alla":

- *"... es necesario que te hable del " ch' alla "... Es quechua... Cuando una persona quiere construir una casa, puede recurrir a una red de amistades o a profesionales para la construcción colectiva de su vivienda. Será necesario para ello proponer una especie de fiesta con comida, bebidas. Se puede con este motivo matar una vaca sobre todo si el número de obreros es importante. Esta tradición es muy frecuente en el campo. Pero las poblaciones migrantes que se instalan a menudo en los barrios populares de las ciudades reproducen a menudo esta tipo de prácticas. Eso se explica por la falta de liquidez y también, por la tradición popular. En efecto, construir su casa es honrar a la Pacha Mama así pues, es sinónimo de felicidad. Es de buen augurio para la vida dentro del hogar. Por otra parte, la expresión "estar ch' allando" significa dar un poco de bebida a la tierra, a la diosa Tierra: La Pacha Mama. Eso siguió siendo muy presente en las prácticas populares..."*

Conviene tener en cuenta, por otra parte, que las relaciones de reciprocidad y redistribución pueden contribuir a crear fuertes desigualdades sociales. En efecto, en los Andes, el " cargo" reanuda el concepto de redistribución tradicional y el "compadrazgo" o apadrinar, el de reciprocidad. Actualmente, el hecho de nombrar a un compadre o un padrino obliga a ambas familias afectadas a una relación de ayuda mutua dentro de la familia ampliada. Rechazar apadrinar a un niño sería rechazar a la autoridad colectiva que se les confiere. Walter va a aportarnos algunas precisiones sobre este tema:

"... aquí, no puedes quedarte solo, siempre eres el hijo, el nieto de alguien. O al carecer de ello, puedes ser también el hermano o el sobrino de otro... Siempre se te integra en un colectivo, encontrarás también quien te apadrine. Los padrinos y las madrinas deben sostener al individuo en caso de fallo de los padres. Se elegirán siempre a padrinos y a madrinas en una capa de población superior. Es similar para los "compadres". Ser "compadre", es compartir una profunda amistad, una verdadera solidaridad recíproca. Así pues, numerosos trabajos pueden realizarse conjuntamente, es una forma de seguro colectivo. Ante las dificultades de la vida, somos más fuertes juntos que completamente solo. El pueblo quechua supo organizarse colectivamente para resistir. Hasta crear la " Mancomunidad", que puede ser el resultado de la acción colectiva, una ayuda comunitaria, un intercambio de trabajo para una mejora de la situación colectiva... "

Ahora bien, los compadres más valorados son los que gozan del mayor prestigio en la comunidad o que son considerados como los más ricos.

Eso genera desigualdades, aunque al origen, esta institución tenía por objetivo encubrirlos. En la actualidad, cada vez más, los antiguos vínculos de reciprocidad se vaciaron de su esencia.

La economía de mercado, en las sociedades antiguas, tuvo un impacto muy fuerte que, en parte, desestructuró la comunidad introduciendo una lógica totalmente nueva para ellas.

La solidaridad entre las comunidades, que se expresaba por la reciprocidad, poco a poco, desapareció para dejar lugar a nuevas formas híbridas de modelos de sociedades donde la lógica del dinero y la acumulación entran en competencia con las formas tradicionales de solidaridad y generosidad.

La reciprocidad es un sistema tan determinante como antes, aunque formas residuales subsisten.

[202] Godbout J. (1996) in, *Le langage du don*, Ed. FIDES. Montréal. 41 pp.

II - Las estrategias intermedias entre el polo reciprocitario y las influencias del polo competitivo y mercantil: sincretismo religioso, bancario, organizativo, productivo y comercial

Se trata aquí de presentar situaciones de adaptación o reapropiación de la eficiencia racional del modelo occidental. Se constata, en efecto, una escasa autoestima en los comportamientos del pueblo boliviano. Eso se explica por la historia (colonización española) y por la realidad actual (imperialismo económico y cultural norteamericano). En consecuencia, el modelo occidental va a calcarse sobre una situación económica y social poco segura de sí misma y sujeta a la atracción del sistema dominante bajo las influencias políticas y financieras del FMI y del Banco Mundial. In situ eso toma la forma:

II-1. De un sincretismo religioso

En todas partes del planeta con los fenómenos migratorios y la colonización, los valores humanos se mezclaron profundamente. La religión no escapó a la norma. En Bolivia, el sincretismo religioso es ya antiguo. Viene de la colonización española. Hoy aún, se encuentran rastros de esta hibridación entre el animismo religioso del pueblo inca y el catolicismo. Esta mezcla tomará toda su fuerza a través de la pintura "la Virgen Cerro" que es la obra más conocida del museo "Casa de la Moneda" en Potosí. Era necesario convencer a los Indios de la potencia de la religión de los colonizadores. Para ello, el catolicismo iba a teñirse de prácticas locales. Esta pintura es el reflejo. La Pacha Mama simbolizada por el "Cerro rico" tiene aquí el paso de una virgen coronada por el Padre, el Hijo y el Espíritu Santo representado por una paloma. Dioses incas están presentes a la derecha y a la izquierda del cuadro: "Inti" (el sol) y "Quilla" (la luna). Fue en este "Cerro" donde los colonizadores españoles explotaron el oro y el dinero para financiar su siglo de oro que hacía de Potosi una ciudad centro del mundo en el sentido de Braudel.
Análisis de Federico Aguilo, jesuita:
- ***"... hubo una recuperación de las creencias tradicionales del pueblo Inca por la Iglesia Católica. ¿Cómo lo explicas ?***
- *El pueblo inca poseía sus propias creencias. La Iglesia Católica se impregnó de todo eso y produjo una relación al divino adaptada a la población andina. Por qué rechazar a la Pacha Mama, era preferible adaptarla... "*
Si en el pasado, el encuentro con el animismo local con la religión católica ha producido un modelo de religión adaptado a la realidad social del pueblo andino, lo mismo ocurre hoy de algunas prácticas económicas y sociales.

II-2. De un sincretismo bancario: el crédito solidario

Bancosol y Cidre, por ejemplo, distribuyen créditos a las microempresas sin verdadera garantía financiera pero, con una garantía social o humana. El préstamo es una forma de ayuda al desarrollo, pero con garantías inscritas en la riqueza humana y no financiera de los prestatarios. Es allí una forma de reconocimiento de la riqueza social del pueblo boliviano que se inscribe a menudo en un informe reciprocitario. Este es un pasaje de una entrevista con Gimena Cano responsable de los créditos a Bancosol (Banco Solidario) líder del microcrédito en Cochabamba:
- *"... proponemos varios tipos de créditos con distintas garantías. Garantías sobre las máquinas, sobre los valores inmobiliarios o si no tienen nada de todo eso, sobre los valores humanos... En efecto, el crédito solidario tiene esto de particular que propone un préstamo sin garantías hipotecarias. Basta con formar a un grupo de 3 a 7 personas del mismo barrio, y de ser propietario de un negocio desde más de 6 meses, ya está... Es una garantía solidaria, no financiera... "*

Es interesante constatar que la tasa de reembolso de los préstamos solidarios es cercana al 100 %. Esto muestra que el reconocimiento social es más importante que todo. Existo a través de los demás, a través del reconocimiento que me dan. Debo inevitablemente honrar mi préstamo, me juego el honor, mi lugar en la colectividad. No es "el dinero frío" que hubiera sido prestado por un banco clásico con garantías financieras. Es "dinero humanizado", con valores que pertenecen a un colectivo. Difícil entonces no honrar los reembolsos. Cidre va a confirmarlo:

"- ... Los que poseen menos son los primeros en reembolsar, es para ellos un punto de honor, para esta gente, la dignidad es más fuerte que la riqueza.

- ¿Cuál es el porcentaje de reembolso de sus préstamos, de manera global?

- Si me intereso a la tasa de no reembolso, asciende a 3,4 %... esto es relativamente poco, sobre todo si se lo compara a la tasa de los bancos oficiales... "

La garantía solidaria parece una solución interesante, incluso si no es siempre fácil encontrar amigos capaces de apoyar el empréstito.

Este límite fundamental ya es la prueba de una progresión del individualismo. Conclusión, si el crédito es favorable en ambos tipos de comercios, formales e informales, todo indica que la flexibilidad de la mano de obra familiar en el comercio no oficial garantiza el éxito de la operación de endeudamiento. Sin embargo, el nivel de los tipos de interés frena aún la utilización del crédito oficial en el mundo de lo informal en el que se prefiere a menudo el "pasanaku[203]". Walter nos lo confirmará:

"... El pasanaku, es ahora una práctica que afecta todas las clases sociales, incluso los más favorecidos o la clase media. Las mujeres son, generalmente, los motores de esta actividad. Debo decirte también que en el campo, el pasanaku puede hacerse como ayuda a la producción. Las patatas, las zanahorias, la leche, la carne... Todo eso participa en la creación y, en la valorización de una conciencia colectiva. Los activos de lo informal son los que más practican el pasanaku. ¡Las vendedoras de Cancha, por ejemplo, hacen uno, por 1 Boliviano pero, cada día...! "

II-3. De un sincretismo a través de la interacción entre economías formales e informales

Las interacciones entre economías formales e informales son numerosas y elaboran una suerte de sincretismo organizativo, en busca de los costes de producción más bajos. La economía formal integra en sus estrategias de desarrollo la explotación de la producción informal. Estos talleres familiares pertenecen a estrategias de externalización de las empresas oficiales que están en busca del coste de producción más bajo. Se trata bien, de una hibridación entre el modelo occidental y la particularidad esencial del capitalismo boliviano, es decir, su informalidad.

Posición de un periodista de "Los Tiempos", diario cochabambino más popular:

- "... Nuestro diario pretende interesarse a la vida cotidiana de la población de la ciudad. Ahora bien, el pan de cada día de los cochabambinos, es matar tigres. Los pequeños empleos, las actividades informales... Prêtendemos, por lo tanto, a menudo ponerlos al día. Pero, no sé si pudiste observarlo, siempre con un espíritu de valorización de los esfuerzos emprendidos. Pensamos que se trata de una riqueza social de la que el pueblo boliviano no tiene que avergonzarse.

- Ciertamente. ¿Pero, cómo se perciben estos artículos por las empresas formales que los financian por la publicidad?

-Sabes, lo informal no es el enemigo de las empresas formales. Viven con... E incluso, se puede decir que se aprovechan, subcontratando una parte de su actividad por las empresas informales, que proponen generalmente costes de producción imbatibles..."

Versión de Marco Antonio Rios de Cidre:

[203] Suerte de « banco » popular gestionado colectivamente que permite crear un ahorro y obtener un préstamo sin interés

- "¿Me hablaron de una empresa de zapatos, la Manaco que utilizaba talleres informales para realizar su producción?

- Sí, para no pagar la protección social de sus empleados y reducir sus costes, Manaco descentralizó su producción. Manaco les da la materia prima y, los talleres informales lo transforman. Estos talleres no son ya familiares, generalmente, ellos se transformaron en unidades productivas relativamente importantes

... Algunos, por otra parte, se formalizaron dado su importancia. Manaco les permitió registrar un fuerte crecimiento, nosotros mismos, ayudamos, con un préstamo para inversión, a 2 ó 3 talleres informales que trabajaban con Manaco. En cualquier caso, el pequeño tamaño de la unidad de producción se adapta a la informalidad, cuando la empresa progresa, ella a menudo tiene que formalizarse... "

Aprovechando al mismo tiempo de los bajos costes de producción de la economía popular, las empresas formales externalizan una parte cada vez más importante de su actividad. Participando de este modo al desarrollo de lo informal que impide al mismo tiempo al Estado ser demasiado intervencionista por falta de ingresos fiscales. La sinergía entre empresas formales e informales es tal, que se convierte en una estrategia productiva y que desarrolla comportamientos antietáticos. Dejando así el terreno libre a los jefes de empresa y a las transnacionales. Por otra parte, si los productores de lo informal se encuentran sobre un punto, es por supuesto la crítica del Estado. Sería demasiado largo seleccionar todas las partes de las entrevistas que se producen beneficio a este tema...

Un solo testimonio: él de Germán, productor clandestino de zapatos:

- "¿Quisieras formalizar tu actividad, tener una empresa oficial?"

Y sacudiendo al mismo tiempo la cabeza, en señal de interrogación, responde:

- "Sería bueno, pero ¿que hace el Estado para las microempresas? ¿Te crees tú que nos ayuda? ¿ Que nos abre nuevos mercados? "

Abriendo sus manos en señal de evidencia, añade:

-"¡No...! Entonces, yo tampoco tengo ganas de pagar impuestos para un Estado que no hace nada para nosotros... Ni siquiera es capaz de mantener nuestras carreteras... ¡Y desde luego, que me ayude a vender mis productos, a exportar, y luego veremos...! "

II.4. De un sincretismo en las relaciones de producción y en las prácticas sociales

Ahora, esta relación privilegiada es raramente desinteresada. Desemboca, a menudo, en relaciones productivas dominantes-dominados. ¿No se habla, por otra parte, de explotación familiar? Roberto Laserna del CERES nos desdibuja los contornos:

- "¿Esta misma familia puede ser, por momentos, el lugar de la explotación productiva?

- Sí, tienes razón... Esta misma familia que es el lugar donde se mantienen los mejores valores de solidaridad es también el ámbito donde la explotación productiva es la más fuerte. Sobre todo en la esfera informal... Conozco numerosos casos de jóvenes campesinos que atraídos hacia la ciudad por padrinos poco escrupulosos y que son dispuestos a trabajar en condiciones a menudo degradantes. Porque permitió al joven salir de su condición de rural, el padrino lo pone a trabajar muy duro, controlando sus salidas, sus gastos... El salario es a menudo muy escaso y las condiciones de trabajo imposibles... "

En una relación productiva a menudo paternalista que he sentido cuando quiero entrevistar con los asalariados en los talleres informales, y en particular en CALVILL' S, taller de vaqueros:

-"¿Cuánto los pagas?

- Los pago por pantalones realizados... 3 Bolivianos por pantalones.

-¿3 Bolivianos por pantalones acabados...? ¡Es poco...!...

-Cada uno puede producir 300, 400 pantalones al mes. Eso depende... Cuanto más trabajan, más ganan... El taller abre a partir de las 7 h de la mañana, y se van cuando quieren. Algunos permanecen hasta las 9, y a veces las 10 h de la noche... Eso depende... Al final del mes, se ganan entre 900 y 1.200 Bolivianos... Están tranquilos, saben que conmigo, no hay problemas.

-¿Podré entrevistarme con los obreros?

- No te dirán otra cosa que lo que te digo. Y además, trabajan..."

Sentía que no merecía la pena insistir...

Cuando pude entrevistarlos, sin Germán, tuvieron una respuesta muy clara:

- "¿... Cuáles son tus relaciones con Germán?

- No hay problemas. Nos conocemos desde hace tiempo.

-¿Y con los demás asalariados?

- Para los más jóvenes, es más difícil... No tienen especialización que los vuelva imprescindibles. Ganan menos y, cuando se van, no se los vuelve a contratar".

Incluso de tipo mafioso, en las relaciones entre los pequeños limpiabotas de la plaza del 14 de septiembre en Cochabamba y aquellos que llaman " los grandes":

- "¿Pueden trabajar libremente en la plaza?

- Si se paga el 50 Bolivianos, no hay problemas."

Dijo un pequeño que estaba a mi derecha. Los otros asienten con la mirada...

-" ¿ Qué, 50 Bolivianos, pero a quién se los deben dar?

- Debemos pagar 50 Bolivianos para el año a un Grande para tener el derecho a trabajar en la plaza. Sino, nos expulsa.

-¿Quién pagó, aquí, entre ustedes?

- Yo, di 28 Bolivianos". **Dijo uno.**

-" Yo, no pude pagar... Yo tampoco...". **Reconocen 2 otros un poco avergonzados.**

-"¿Y tú, pagaste?" **Le dije al pequeño que estaba a mi derecha.**

- "Yo, sólo di 48 Bolivianos.

-¿Pero, por qué pagan?". **Dije dirigiéndome al grupo.**

-"Se paga para que nos dejen trabajar, sin eso nos expulsan de la plaza. Y luego, nos dicen que es para una caja común, y que cuando estemos enfermos, nos curarán gratuitamente... ".

Aquí, no se respeta la libre entrada en el mercado. En todos los casos, cuando el reglamento oficial retrocede, es la ley del más fuerte la que se impone. La civilización desaparece a favor de la barbarie. No obstante en los talleres informales, el empresario no es un capitalista clásico No entra en la lógica de la acumulación individual. Ciertamente debido a la falta de la demanda solvente en el país que lo obliga a practicar precios de venta muy próximos a los costes de fabricación. Se inscriben en una lógica comercial pero, conservando la razón. La acumulación individual no es, aún, un valor reconocido colectivamente. Va, por otra parte, a tolerar algunas prácticas productivas que escapan a lo racional, pero que vuelven a entrar en una lógica de la razón colectiva. Por ejemplo, la tolerancia de la vuelta al pueblo en el taller CALVILL' S:

-"¿Los empleas los 12 meses del año?

- Son muchos los que dejan la empresa para dar regresar al pueblo, por 1 o 2 meses durante el año... Luego, vuelven para trabajar de nuevo... "

Busqué confirmación interrogando a un obrero de Germán (el productor informal de zapatos):

-"Yo, mis padres se quedaron en el pueblo prados de Potosi... Paso un mes en septiembre, cada año, para sembrar patatas, en la tierra de nuestros antepasados... Voy también, unos quince días para la cosecha... Aprovecho, entonces, para llevarles algún dinero y algunos productos de la ciudad... "

Y esto, a pesar de algunas tentativas de racionalización en la gestión de la mano de obra del taller:

- "... Sabes, a menudo no se quedan trabajando todo el año."A ratos se paran, para ir a sembrar al pueblo... Por razones de familia u otras... Entonces, no puedo pagarles su salario regularmente. Los que permanecen todo el año, que trabajan los 12 meses completos les pago un 13er mes... Pero, son raros los que trabajan todo el año sin detenerse... "

Este fenómeno de contactos permanentes entre Cochabamba y los pueblos de origen es también el hecho de las prácticas sociales de los productores individuales.

A diario, se mezclan así modernidad y tradición, lo urbano y lo rural, lo formal y lo informal en una especie de batidora social y cultural. Las interacciones son múltiples y las prácticas sociales son el fruto de este mestizaje ilimitado. Pretender descifrarlos no es siempre fácil. Pero, el que sabe escuchar, el que pone cuidado a esta gran mezcla de culturas puede ser enfrentado con verdaderos flashs como aquí con este ejemplo suculento:
"... Agarra una lata de plástico donde está incrustado: Monsanto... Está llena... ¡de chicha...! ¡ Llena el cubo que se encuentra a sus pies. Y me tiende la "totuma" llena hasta el borde con el delicioso brebaje. Después de haber honrado la Pacha Mama y limpiándome al mismo tiempo la boca de un revés de mano... ".

II-6. De un sincretismo comercial: la Cancha

Para copiar el lema publicitario de las Galerías Lafayette y adaptarlo a las calles de Cochabamba, en un sincretismo verbal: " Siempre pasa algo en las calles de Cochabamba". Hasta el punto que Federico Aguilo[204] pudo hablar de "Canchabamba". Aquí cómo nos lo confirma:
- *"... Después del decreto 21060, relocalizados se unieron con los campesinos que dejaban el campo por la ciudad."*
De Potosí, Oruro o Valle Alto, familias enteras llegaron a la ciudad. Fue necesario alojarlas... Fue necesario que encontraran cómo ganarse la vida. Cuando no se tiene un capital inicial y que no se encuentra trabajo en las empresas oficiales, uno se crea su propia actividad comercial. Numerosos son los que van a convertirse en comerciantes del sector informal. Hasta tal punto que la Cancha pasó a ser una verdadera institución de más de 80.000 comerciantes... "

Este mercado popular[205] que tiene lugar todas las semanas los miércoles y los sábados en las calles de la ciudad de Cochabamba da ritmo a la vida popular de la ciudad. Caracteriza, verdaderamente, la ciudad a los ojos del extranjero de paso. Es el lugar de expresión de la hibridación comercial entre la realidad productiva reciprocitaria e informal y las técnicas de compra-venta basadas en el modelo occidental. Un ejemplo es la utilización particular de las medidas de cantidad. Se habla en arobas (11,5 kg aproximadamente) y no en kilógramo, se vende a la unidad y no por lote, por montón de uno o dos Bolivianos y no al kilógramo... por otra parte, son los productos inspirados por la moda internacional: calzados, prendas de vestir de deporte, vaqueros, CD rom, productos de toda clase ampliamente inspirados por la mundialización...

Pero generalmente plagiados por la extraordinaria capacidad de adaptación de los productores de lo informal. Se trata de un extenso espacio comercial donde millares de comerciantes vienen a proponer los artículos más inauditos para consumidores que afluyen de todo el departamento. Esta cita comercial constituye la principal actividad de la ciudad.

III - De las prácticas de economía popular centradas en la búsqueda de la eficiencia racional sobre el modelo occidental

- **Interés personal e interés general**

En el espíritu del capitalismo, la búsqueda del interés personal no constituye un obstáculo al bienestar de la sociedad. Al contrario, es la continuación para cada uno de su propio interés que va a permitir realizar el interés general. Se encuentra esta manera de analizar el funcionamiento de la

[204] Aguilo F. (2000) in, Canchabamba. Revista *Cuarto intermedio* N° 54. Cochabamba. Bolivia.
[205] Calderon F. et Rivera A. (1984) in, *La Cancha.* Primera edicion. Ed. CERES. Cochabamba. Bolivia.

sociedad en A. Smith: *"No esperamos nuestra cena de la benevolencia de nuestro carnicero o de la del negociante de vino y del panadero, sino de la consideración que tienen de su propio interés." Nosotros no nos dirigimos a su humanidad, sino a su egoísmo, no les hablamos de nuestras necesidades, sino de sus intereses..."*[206].

En consecuencia, es el interés bien personal el que, sin el saberlo y sin quererlo, termina por conducir naturalmente la sociedad al bienestar y a la prosperidad. Es la famosa mano invisible de Adam Smith que demuestra la existencia de un carácter económico natural y espontáneo basado en el interés personal de los individuos. En cuanto a la armonía de los intereses es natural, no es necesaria la intervención del Estado en el ámbito económico. El mercado es pues el único elemento regulador de la organización económica y social. En las prácticas informales, se encuentran a menudo actitudes, comportamientos que se inscriben plenamente en este registro de análisis. La influencia liberal es pregnante. Se impuso progresivamente a las prácticas tradicionales de los pueblos del planeta. Era necesario cuestionar las solidaridades mecánicas generadoras de conciencia colectiva y presentar a las poblaciones la división del trabajo, el salariado, el individualismo sólo capaz de garantizar el desarrollo en el modelo occidental. Al mismo tiempo, los individuos se encuentran atomizados en una realidad social estallada. El poder de los potentes se refuerza y las solidaridades se fracturan. En el caso de Bolivia, convenía dirigir el pensamiento reciprocitario del pueblo quechua cultivando el menosprecio de su verdadera identidad. Una escasa autoestima, insidiosamente, iba a instalarse. Un ejemplo sorprendente es que cuando los productos se fabrican en el extranjero, se venden mejor. Juana va a confirmárnoslo:

*-"¿... **la lana que utilizas dónde la compras...?***

- La compro a la Cancha, es lana boliviana o lana que viene de Chile, pero, en general, es más costosa. En cualquier caso, aquí, es como eso, los clientes prefieren la lana que viene del extranjero. Dicen que tiene mejor el color... "

Al igual que Germán del taller informal de zapatos:

*-"... **¿tiene una marca que lo pertenece?***

- No, no tengo marca... Ponemos, siempre, fabricación brasileña. Sabe como son los Bolivianos, si se les pone: Made in Bolivia, no compran. Entonces... "

Si el pueblo andino no tiene ya de confianza en lo que es, en la cultura o en la identidad que lo hizo entonces, el modelo de desarrollo occidental no tiene ya que imponerse.

- **Individualización de las relaciones sociales.**

In situ, numerosos ejemplos de individualización de las relaciones sociales se me presentarón a lo largo de las entrevistas. Entre ellos la de Betty, buhonera:

*-"**¿...tienes amigos en el barrio?***

-¡ No muchos, la gente no es muy amigable sabes...! Cada uno busca el dinero, eso los vuelve poco disponibles. Se deben encontrar soluciones para sobrevivir.

*¿- **Quieres decirme que no hay solidaridad entre ustedes?***

- Ninguna... Cada uno debe ingeniárselas. ¡Así es! "

La situación también se bloquea con el "pasanaku". Es una pregunta que hice a menudo. Las respuestas eran, siempre, muy reveladoras del avance del proceso de individualización. De nuevo con Betty:

*-"**¿... no haces el pasanaku con amigos?***

-¡ No, nada de eso... No se puede confiar en la gente ! "

[206] Smith A. (1976 Réédition de 1776) in, *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des Nations.* Ed. Gallimard. Paris.

La entrevista de María (vendedora de cachorros en uno de los grandes cruces de la ciudad) irá aún más lejos en la falta de solidaridad. Cuando se conocen dificultades, uno se queda solo... La lucha para la supervivencia impone repliegues idénticos y productivos:
-"... ***¿Se pasan cachorros entre ustedes? ¿Si tu sólo tienes pastores alemanes, podrías tomar cachorros de otra raza, de alguien, y dejar algunos pastores alemanes a una amiga?***
- No, no es posible... Serían capaces de decirte que el cachorro se murió de una enfermedad cualquiera y vender el perro, sin darte el dinero... No, sería demasiado aventurado. Uno no puede confiar en la gente cuando se trata de dinero... "
¿Cómo explicar que un sistema tan contrario a los valores de origen del pueblo quechua llegue a imponerse contra toda lógica social? ¿Cómo comprender que un pueblo que había sabido colectivizar los riesgos se lance sin retenciones hacia un modelo donde triunfa el individualismo y la acumulación? Es cierto que en la historia, el deseo de copiar los amos siempre ha sido potente. La conformidad con las normas de consumo y con las prácticas sociales inspiradas por el "american way of life" pasa por la negación o la automutilación del mundo reciprocitario que hace la particularidad del mundo andino. Esta uniformación del mundo impone la victoria del modelo occidental sobre la diversidad de la humanidad y no la victoria de la humanidad. Por otra parte, para llegar a imponerse, el espacio competitivo y mercantil utilizó instrumentos potentes que supo conquistar para su causa.

- **La sociedad norteamericana como grupo de referencia**

Aquí lo que pude oír de la boca de algunos activos del sector informal en torno al grupo social de referencia. En particular, con Patty "la anticuchera" que, por otra parte, lo había maravillado con sus observaciones y sus prácticas en gran parte volcadas hacia la razón:
-***"¿Qué quisieras hacer en el futuro?***
- Yo, quisiera viajar... Ir a los Estados Unidos.
- ***¿Para hacer "anticuchos"?***
- No, no... Simplemente para ir allí a instalarme.
- ***¡Ah, bien!***
- Sí, tengo amigos allí, quisiera verme con ellos... "
O con Eustaquia, propietaria de una cantina popular cerca del río:
-***"... ¿Qué esperas del futuro?***
- Ir a Estados Unidos.
- ***¿Ir a Estados Unidos...? ¿Tienes amigos allí?***
- Sí... Ahora, estoy cansada. Es hora de parar. Cuando mis niños lo tengan resuelto, iré allí. Quiero saber cómo es... "
O también con Johnny vendedor ambulante de cosméticos:
- "... vendo perfumes, desodorantes, barra de labios, barnices... Pero, son originales, copias.
- ***¿Vienen de dónde?***
- Vienen de Miami. Como yo por, paso allá 6 meses del año y el resto del tiempo aquí. Hago a menudo las idas y venidas. No hay un país como los Estados Unidos. Allí todo es posible... "
Los Cochabambinos no están en margen de esta homogeneización de las prácticas sociales sobre el modelo occidental.

- **Influencia de los medios de comunicación y en particular de la televisión**

Extracto de la entrevista de Isabel comerciante informal en la Cancha:
-*"... deberías mirarlo, es bello... ¡Lo dan en el canal 13!*

- Aquí, no tengo televisión.
- Ah bueno... !?... Es bello... Es una serie americana... "
O también, extracto de la entrevista de Juana, productora informal de jerséis:
- "... El dinero que procede de nuestro trabajo no basta para la familia, las cosas se volvieron costosas." Quizá, poder comprar una nueva máquina más moderna. A veces, quisiera cambiar de trabajo, coser, dibujar... Todas estas cosas tan hermosas que veo por la tele, me gustaría poder comprarlas... Pero, es necesario que piense en la familia, en mis niños. Para mi, es lo que cuenta más... ¡Tengo 7 niños...! "
Este espejo mediático crea frustraciones. Se asiste entonces a una desertificación rural a favor de los núcleos urbanos. Siguen luego fenómenos de aculturación. Es necesario, en efecto, abandonar el quechua y las lenguas regionales para el español. Abandonar los valores tradicionales vueltos hacia la razón y el respeto de la naturaleza, a favor de relaciones sociales placadas sobre el modelo occidental. Generalmente, la familia nuclear se convierte en la nueva forma de organización social en detrimento de la familia ampliada. Es esta transición que está conociendo la población del departamento de Cochabamba. Ello participa en la falta de confianza, en la escasa autoestima del pueblo boliviano. Su identidad es negada por una búsqueda de homogeneización de los valores sobre el modelo occidental.

La entrevista del Ministro de Microempresas nos da una buena ilustración:
"-... desde 1985, el Estado desarrolló una política de gestión de pobreza. No pretendía solucionarla. Todas las políticas que intentó establecer eran políticas de gestión de la pobreza. Era necesario garantizar la reproducción del aparato productivo, nada más. El sector informal se percibía como un conjunto de actividades compensadoras de la pobreza. Cuando llegamos al poder, quisimos conocer la importancia de este sector. Creamos, hace 3 años un viceMinisterio de Microempresa. El primer año, apenas teníamos experiencia en este ámbito, sobre todo trabajamos sobre el microcrédito. Era necesario codificar las instituciones del microcrédito. El segundo año consideramos un poco más el sector informal como una fuente de empleo valorizando la creación de microempresas. Y desde este año, intenté impulsar un cambio de política hacia un análisis más global del sector informal. No es necesario contemplar la microempresa como un sector de gestión de la pobreza sino, como un sector productivo capaz de contribuir a la creación de riquezas económicas y sociales. Vamos a pretender reconocer las empresas informales, formalizarlas... ".

Hay, por lo tanto, un reconocimiento de la particularidad productiva informal, pero de ningún modo, una voluntad de conservar su originalidad. Es necesario formalizarla, pasarla al molde de la formalización para garantizar, obviamente, la reproducción del Estado.

Conclusión

¿Qué lugar para la economía popular ante un mundo que se homogeneiza, que se desarrolla bajo un modelo único?
Su futuro es ser una esfera productiva autónoma que recapacitaría a los excluidos del sistema dominante y que propondría rentas y un reconocimiento colectivo. Aquí el vínculo sería más importante que el bien. Serviría entonces, de conexiones para un conjunto de conectados dentro de redes capaces de desarrollar prácticas que autonomizan. En la actualidad, con la crisis del sector formal, la aceleración del individualismo y las prácticas excluyentes, sería, entonces, el laboratorio de la post modernidad.
O se integra, recuperada por las estrategias de las empresas formales como una esfera taller utilizada para la flexibilidad de su mano de obra y sus escasos costes de producción. Juntoa su aliada formal, sería la segunda componente de un capitalismo bicéfalo cuyo objetivo principal sería la desaparición progresiva del Estado. Para orientarse a largo plazo hacia una sociedad donde el mercado sería el único regulador.

¿Entre estas dos perspectivas, cómo se situarán los protagonistas de la economía popular, ellos que perdieron una parte de su pretensión colectiva, de su capacidad de cohesión? ¿Serán capaces de resistir al desarrollo del modelo único de desarrollo? ¿O van a adaptarse?

El cuestionamiento del Estado protector lanzó al pueblo boliviano en un conjunto de prácticas donde el individuo toma en mano su presente. No se cruzan de brazos, pero se ve una sociedad donde la ausencia de reglamento del Estado volvió las relaciones sociales muy dependientes de la relación emocional. La familia ampliada desempeña un papel esencial en esta organización social. ¿Hasta cuándo? ¿En este contexto, cuál serán la política y la legitimidad de reforma del nuevo Gobierno elegido?

Gobernancia de los territorios y gobierno del territorio en Colombia: el caso de lapolítica pública de vivienda de interés social en Bogotá y Chiquinquirá

Jean-François Jolly

RESUMEN

Asegurar la gobernabilidad territorial en Colombia es combinar *el gobierno del territorio y la gobernancia de los territorios*, es decir, la primacía del Estado soberano y reconocimiento de una multiplicad de actores en la acción pública. En la perspectiva de la "territorialización de la acción pública", la ponencia presenta los resultados de la utilización analítica de un esquema de análisis de las políticas públicas en el territorio desarrollado por el autor en trabajos anteriores, para el caso de la política pública de Vivienda de Interés Social- VIS- en Colombia, ilustrando el discurso propuesto con dos casos.

Una vez caracterizada de la política pública de VIS como una *política dual e hibrida* y un caso típico de "territorialidad indispensable", de "secterritorialidad" (combinación de sectorialidad y territorialidad) y de "gobiernancia" en los territorios (combinación del gobierno del territorio y de la gobernancia de los territorios), se presentan algunos apuntes sobre la génesis y la producción del "instrumento Metrovivienda" durante la Administración de Luís Eduardo Garzón como parte de la política pública de VIS en el Distrito Capital de Bogotá (casi 7.000 000 de habitantes). Así mismo, el análisis de del "proyecto existoso" de VIS nueva *Nuestra Señora del Rosario* en el centro provincial (50.000 habitantes) de Chiquinquirá permite aportar unos elementos en cuanto a la política pública de VIS en Chiquinquirá como construcción de unas "redes de proyecto" y combinación de gobernancia del territorio y de sectorialidad discrecional. Ambas ilustraciones permiten concluir sobre el reto de la territorialización de la acción pública "desde abajo".

Palabras clave; políticas pública, gobernancia, vivienda de interés social, descentralización, gobernabilidad, Colombia, poder, gobierno, territorio.

> "La 'descentralización', a diferencia de la 'desconcentración', no sólo redistribuye responsabilidades, sino *poder*".
> ANTON DE GRAUWE, Amélioration de la gestion des écoles dans un contexte de décentralisation. Programme de recherche et de formation coordonné par l'Institut international de planification de l'éducation (IIPE). Présentation d'un programme de recherche et de formation, Paris, 2002, IIPE, página 6

> "Se observa un *fraccionamiento de la agenda política* hasta este momento bajo el control de la administración central del Estado. Hoy en día tiende a constituirse para cada entidad territorial, una estructura especifica de problemas que van a ser objeto de debates y a generar la puesta en marcha de políticas locales. Eso significa que los políticos elegidos van a definir sus políticas no en función de la repartición de competencias prevista por las leyes de descentralización (cada día más transgredida) sino en función de la agenda política local"

PIERRE MULLER, Les politiques publiques, Paris, 2006, Presses Universitaires de France, *Collection Que-sais-je?* N° 2534, 6ième édition, pagina 108.

"El refuerzo de la descentralización en casi todos los países de América Latina lleva al debilitamiento de las funciones del Estado y a la *exacerbación de las demandas locales de poder* (...)
El *aspecto territorial es central en la problemática de la gobernabilidad,* tanto en las zonas urbanas como en las rurales, porque hay que recordar *que el territorio es ante todo una construcción social por parte de los actores de la sociedad. El poder es territorial,* ya sea con nuevas formas de organización (comité de vigilancia, junta vecinal, Organización Territorial de Base, etc.) o tradicionales (Ayllus, comunidades, etc.) o políticas (circunscripción electoral, sindicato, municipio, etc.). La superposición de las competencias políticas y administrativas de estas formas de organización, así como los niveles del territorio (Departamento, provincia, municipio, área protegida, TCO, mancomunidad, etc.) *dificulta su manejo.* (...)
En zona urbana, la ausencia de una real política de planificación, en un contexto de fuerte migración, plantea *serios problemas de gobernanza*" (bastardillas no originales).
SIN AUTOR, *Invitación al Congreso Internacional "Gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América Latina"*, Cochabamba, Bolivia, 2006, CESU - Centro de Estudios Universitarios Superiores, Universidad Mayor de San Simón, Cochabamba, Bolivia et al., página 2.

Introducción: la cuestión de la territorialización de la acción pública

El examen de la "cuestión del territorio", la "cuestión del gobierno" y la "cuestión del gobierno del territorio" ha constituido el punto central del análisis de la descentralización en Colombia adelantado por el autor de esta ponencia y publicado bajo el titulo significativo de "Regir el territorio y gobernar los territorios" [207]. Como consecuencia en particular de la puesta en marcha de procesos de descentralización en Europa, en general, y en Francia, en particular, el examen de la cuestión de "la territorialización de la acción pública" está en el corazón de la reflexión académica desde ya varios años y se multiplican las obras dedicadas a este tema o al tema de las políticas locales y de la gobernancia de los territorios[208].

Todas buscan responder el reto que presenta par los politólogos, sociólogos y otros especialistas de las políticas públicas esta "cuestión de actualidad", relativa a las transformaciones que se evidencian en la acción pública. Un equipo de investigadores como el del IEP de Grenoble,

[207] JOLLY, JEAN-FRANÇOIS, *Régir le territoire et gouverner les territoires. La politique de décentralisation en Colombie entre 1982 et 2002,* Thèse pour le Doctorat en études des sociétés latino-américaines, Université de Paris 3 la Sorbonne nouvelle. Version définitive finale, 6 de octubre de 2004, 360 páginas. Se anotará a continuación como Jolly, 2004b.

[208] Ver por ejemplo las obras de FAURE, ALAIN y DOUILLET, ANNE CECILE (dir.) (2005), *L'action publique et la question territoriale,* Grenoble, PUG ; LE GALES, PATRICK, (2003), *Le retour des villes européennes: sociétés, mondialisation, gouvernement et gouvernance,* Paris, Presses de Sciences Po ; TERRIBILINI, SERGE (2001), *Fédéralisme, territoires et inégalité sociales,* Paris, L'Harmattan, *Collection Logiques publiques,* 278 páginas; KEATING, M., (2000), *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*, Cheltenham, Edward Elgar; BLAME,RICHARD, FAURE, ALAIN y MABILEAU, ALAIN, (1999), *Les nouvelles politiques locales*, Paris, Presses de Sciences Po ; *Gestion négociée des territoires et politiques publiques,* número especial de **Espaces y sociétés** (1999), Editions L'Harmattan, Paris, 240 páginas.

coordinado por Alain Faure et Anne-Cécile Douillet, llega inclusive a hablar de "afrontar la cuestión de la territorialización de la acción pública" en Francia.

Pero esta preocupación no es exclusiva de investigadores "del Norte", como bien lo muestra la citación anterior, extraída de la presentación a este Congreso Internacional. En una perspectiva similar, y con el fin de entender mejor y responder al "reto de la territorialización de la acción pública 'desde abajo'" que plantea el proceso de descentralización en los pises latino americanos, el autor de la presente ponencia ha adelantado desde hace varios años una serie de investigaciones que recogen estas preocupaciones[209]. A partir de una propuesta de esquema para el análisis de las políticas públicas en el territorio aplicado al caso colombiano, pero susceptible de ampliarse al caso latinoamericano, dichas investigaciones buscan complementar este esquema con el examen de *su utilización en el caso del análisis de tres políticas públicas relativas a los sectores "sociales"* (políticas públicas "sociales") y abordar sus *posibles utilizaciones normativas* a partir del caso de propuestas de políticas públicas relativas a *sectores productivos,* elaboradas por el autor y que utilizan el enfoque propuesto o son compatibles con él.

Esta ponencia está orientada a presentar los resultados de la *utilización analítica del esquema propuesto para el caso de la política pública de Vivienda de Interés Social- VIS- en Colombia, ilustrando el discurso propuesto con los casos de Bogotá y Chiquinquirá.* Por consiguiente, se organizará de la manera siguiente:

- Una presentación breve del esquema de análisis de las políticas públicas en el territorio propuesto por el autor.
- Una caracterización de la política pública de VIS como una política a la vez dual e híbrido, como un caso típico de "territorialidad indispensable", de "secterritorialidad" y de "gobiernancia" en los territorios.
- Algunos apuntes sobre la génesis y la producción del "instrumento Metrovivienda" como parte de la política pública de VIS en Bogotá.
- Unos elementos en cuanto a la política pública de VIS en Chiquinquirá como construcción de unas "redes de proyecto" y combinación de gobernancia del territorio y de sectorialidad discrecional.
- Unas conclusiones sobre el reto de la territorialización de la acción pública "desde abajo".

Breve presentación de un esquema de análisis de las políticas públicas en el territorio

En documentos escritos anteriores[210], el presente autor ha desarrollado unos elementos teóricos relativos a un esquema de análisis de las políticas públicas en el territorio que descansa sobre tres aspectos básicos:

---

[209] Para una presentación sintética de estas investigaciones, ver en JOLLY, JEAN-FRANÇOIS, Sectorialidad y territorialidad de las políticas públicas. Aspectos analíticos y utilizaciones normativas de un esquema de análisis de las políticas públicas en el territorio en CUERVO, JORGE IVÁN y JOLLY, JEAN-FRANÇOIS (editores), *Lecturas sobre políticas públicas*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, por publicarse en noviembre de 2006 (Cuervo y Jolly, 2006).

[210] Ver en Jolly (2004b) el Titulo I: *La combinaison du gouvernement et de la gouvernance des territoires comme conséquence de la combinaison de la territorialité et de la sectorialité* (páginas 169-186). Este titulo ha sido retomado y traducido al español en el articulo Gobierno y gobernancia de los territorios, sectorialidad y territorialidad de las políticas públicas, *Revista Desafíos,* 12, Universidad del Rosario, Bogotá, julio de 2005, páginas 52-85 (Jolly, 2005a). Ver también en Jolly (2004b) la Conclusión de la Primera parte *L'ambivalence des exécutifs locaux : régisseur ou gouvernant ?* (páginas 161-166), publicado en español bajo

- Los *conceptos de sectorialidad y territorialidad* de las políticas públicas y de *gobierno del territorio y gobernancia*[211] de los territorios, construidos a partir de conceptos desarrollados entre otros por Pierre Muller (sectorialidad y territorialidad de las políticas públicas) y Patrick Le Galès (gobernancia y gobierno del territorio).

- Unas consideraciones sobre la *territorialidad del Estado y la territorialidad de las políticas públicas en Colombia.*

- Unas reflexiones sobre la *territorialidad y la sectorialidad de las políticas públicas en el caso colombiano.*

La hipótesis principal de este enfoque es aquella según la cual

> la gobernabilidad en Colombia sólo es posible mediante políticas públicas híbridas, hijas del 'matrimonio indisoluble de la sectorialidad y de la territorialidad', de la "secterritorialidad", que combina en proporción variable lógica sectorial (o sectorialidad, que implica centralización) y lógica territorial (o territorialidad, que implica descentralización), gracias a un modo de gobierno híbrido, la "gobiernancia" del territorio, ésta es una 'dosificación' compleja entre *gobier*-no y gober-*nancia*[212].

En cuanto *a sectorialidad y territorialidad de las políticas públicas, gobierno del territorio y gobernancia de los territorios*, el hecho de que, desde la Constitución de 1991, normas y sentencias tiendan en considerar que los ejecutivos locales (alcaldes, gobernadores) deben ser unos *agentes regidores* que practican el gobierno del territorio y la "descentralización controlada" desde arriba más que *unos actores gobernantes*, defensores de la gobernancia de sus territorios, plantea la cuestión de saber por qué y cómo aquéllos pueden combinar este doble rol. La mayor parte de la respuesta se encuentra en el examen simultáneo de la lógica de regulación de las políticas públicas (Muller, 1997; 2006) y de las condiciones de su implementación en el territorio o "despliegue territorial" (Medellín, 2003).

La territorialidad de una política pública se refiere, según Muller (1997: 142) a una situación en la cual la lógica dominante de una política pública es *una lógica territorial u horizontal*, mientras la sectorialidad se refiere a una situación en la cual la *lógica dominante de una política pública es una lógica sectorial o vertical*

> En el primer caso, el sistema social que debe regularse es un *territorio geográfico*: intervención dentro del marco de una circunscripción dada (región, departamento...) o

---

el título de Departamento y políticas públicas. El gobernador colombiano: ¿agente regidor o actor gobernante? en *Desarrollo Humano e Institucional en América Latina* Nº 46, Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad, 30 septiembre de 2003, http://www.iigov.org/dhial/?p=46_02 (Jolly, 2003a y 2004a). Ver también una síntesis de la tesis doctoral en Gobernabilidad territorial y descentralización en Colombia: ¿Regir el territorio o gobernar los territorios? A propósito de la política pública de descentralización en Colombia entre 1982 y 2002, *Papel político*, 18, Pontificia Universidad Bogotá, diciembre de 2005, páginas 137-154 (Jolly, 2005b) y en la otra ponencia para este Congreso con el mismo título.

[211] A diferencia de los organizadores del Congreso, se ha optado por la "traducción" de *gouvernance* (francés) o *governance* (inglés) por el neologismo castellano "*gobernancia*" de preferencia al vocablo antiguo "*gobernanza*". Para una discusión conceptual completa de la traducción de *gouvernance* y *governance*, ver en SOLÀ, AMADEU, *La traducción de governance*, amadeo.sola-gardell@ccc.eu.int.

[212] Jolly (2005a:53).

> dentro de una zona con un estatuto particular (por ejemplo la montaña). Puede tratarse también de una política pública global de tipo territorial como es el caso de las políticas públicas de descentralización. En el segundo caso, el Estado busca regular la *reproducción de una entidad mucho más abstracta, constituida por un campo de actividad delimitado verticalmente*: la salud, la industria, la defensa, el urbanismo, los transportes o la agricultura (cursivas mías) (Muller 1997: 142).

Siguiendo a Muller (2006: 41), se puede hablar de lógica de territorialidad o territorialidad cuando "la intervención pública se organiza alrededor de un lógica específica de regulación [...], la lógica territorial u horizontal", y de lógica de sectorialidad o sectorialidad cuando la intervención pública se organiza alrededor de otra lógica de regulación "la lógica sectorial o lógica vertical".

Es entonces posible hablar de *territorialidad* de una política pública para referirse a una situación en la cual la lógica dominante de regulación de esta política pública es una lógica territorial o horizontal y de *sectorialidad* de una política pública para referirse a una situación en la cual la lógica dominante de regulación de esta política pública es una lógica sectorial o vertical.

A partir de lo discutido en Jolly (2004a, 2004b) sobre la "cuestión del territorio" y la "cuestión del gobierno", se puede plantear que a *cada lógica de regulación de las políticas públicas le corresponde una manera de gobernar un territorio.* En esta perspectiva, según Le Galès (1995), la gobernancia de los territorios es un modo de gobierno que se caracteriza por la *horizontalidad* (multiplicidad de actores) que se opone a la verticalidad (relación "desde arriba hacia abajo") que implica la primacía dada al Estado soberano, característica del gobierno del territorio.

Es así como el *gobierno del territorio* es el modo de gobierno correspondiendo a una *lógica de sectorialidad* en cuanto a la regulación de las políticas públicas, mientras la *gobernancia de los territorios* es el modo de gobierno correspondiendo a una *lógica de territorialidad.*

Mientras Patrick Le Galès (1995: 60) indica que,

> el término "gobernancia" sugiere (...) funciones y acciones del gobierno, pero sin la idea de uniformidad, racionalidad o estandarización. El término "gobernancia urbana" implica una mayor diversidad en la organización de servicios, una mayor flexibilidad, una variedad de actores, incluso una transformación de las formas que la democracia local pudiera asumir, y toma en cuenta a los ciudadanos y consumidores, y la complejidad de nuevas formas de ciudadanía,

Muller y Surel (1998: 96), definen la *gobernancia*[213] como un modo de gobierno

> en el cual la puesta en coherencia de la acción pública (...) ya no pasa por la acción de una elite político-administrativa relativamente homogénea y centralizada (...) sino por la puesta en marcha de *coordinación multi-niveles y multi-actores cuyo resultado,* siempre incierto, depende de la capacidad de los actores públicos y privados para definir un espacio de sentido (*espace de sens*) común, movilizar competencias con orígenes diferentes e implementar formas de responsabilización y legitimación de las decisiones (cursivas mías).

[213] Para una examen completo de las "utilizaciones analíticas y normativas" del concepto de gobernancia, ver de TOURNIER, CHARLES Le concept de gouvernance en *Lecturas sobre políticas públicas* (JOLLY, JEAN-FRANÇOIS y CUERVO, JORGE IVÁN, editores) (Tournier, 2006).

A su turno la *noción de red de actores,* característica de la gobernancia,

> propone un esquema de interpretación de las relaciones Estado-sociedad que hace énfasis en el carácter *horizontal y no jerárquico de estas relaciones,* el carácter relativamente informal de los intercambios entre actores de la red y la ausencia de cerradura que autoriza la multiplicación de los intercambios periféricos[214] (cursivas mías).

Al contrario del caso francés en el cual la construcción del Estado marca según Pierre Muller (2006: 38) el fin de una lógica de territorialidad (la "territorialidad tradicional"), el Estado colombiano es un Estado endémico, un Estado fragmentado confrontado a la lucha por el control territorial y el temor a la fractura de la unidad territorial (Navas, 2003). Su capacidad parcial por cubrir todo el territorio y actuar sobre él (su "territorialidad parcial" según Medellín) afecta su gobernabilidad y el despliegue territorial de las políticas públicas está entonces sometido a negociaciones inciertas, cercanas a la temática de la gobernancia.

Por ello, la gobernabilidad en Colombia sólo es posible mediante políticas públicas híbridas, hijas del "matrimonio indisoluble de la sectorialidad y de la territorialidad", de la "secterritorialidad", que combina en proporción variable *lógica sectorial (o sectorialidad,* que implica centralización) *y lógica territorial (o territorialidad,* que implica descentralización), gracias a un modo de gobierno híbrido, *la "gobiernancia" del territorio,* ésta es una "dosificación" compleja entre *gobier*-no y gober-*nancia.* Es, entonces, posible determinar el grado de territorialidad y de sectorialidad de una política pública en un momento dado y clasificar las políticas públicas según su grado de territorialidad y de sectorialidad, es decir, según la importancia relativa de sus lógicas de regulación.

En cuanto a la territorialidad y la sectorialidad de las políticas públicas en el caso colombiano, si bien el periodo que empieza al iniciar los años setenta y que termina al iniciar los años ochenta puede considerarse como un periodo en el cual domina primordialmente la sectorialidad y se asegura la gobernabilidad recurriendo casi exclusivamente al gobierno del territorio a través del despliegue territorial separado de cada sector, el periodo que va de 1984 a la época actual, caracterizado por la "descentralización controlada", señala un cambio parcial de lógica de regulación de las políticas públicas a través del recurrir parcial a la lógica de territorialidad como respuesta a alguna crisis de sectorialidad.

La gobernabilidad en este segundo periodo está asegurada, entonces, sólo gracias a la *gobiernancia en* los territorios o combinación entre el gobierno del territorio y la gobernancia de los territorios, es decir, gracias a un modo de gobierno híbrido que les permite a los ejecutivos locales conciliar su inclinación por la gobernancia de sus territorios y sus obligaciones en cuanto al gobierno del territorio y ser, al mismo tiempo, *actores gobernantes y agentes regidores.*

La política pública de VIS o la "territorialidad indispensable". De la dualidad a la hibrididad o la política VIS como caso de "secterritorialidad" y de "gobiernancia" en los territorios

[214] Kenis y Schneider, citados por Muller y Surel (1998: 96).

Una tipología de las políticas de vivienda de interés social[215] construida a partir del concepto de hábitat desarrollado por Fabio Giraldo (1993) y del concepto de déficit habitacional elaborado por Oscar Fresneda (1997), permite establecer la tipología siguiente (Jolly, 2004a: 189-192; 2004b)

- *Política pública de vivienda que tiene que ver con el déficit cualitativo de vivienda* (mejoramiento *de casas y de barrios, reasentamientos*) o política pública de vivienda de *Tipo I.*

- *Política pública de vivienda que tiene que ver con el déficit cuantitativo de vivienda (construcción de vivienda nueva)* o política pública de vivienda de Tipo II.

- Política pública de vivienda que tiene que ver con *la dotación de suelos urbanizables o política pública de vivienda* de Tipo III.

- *Política pública que tiene que ver con el entorno (barrio, localidad) y el contorno (equipamientos metropolitanos)* urbanos o política pública de vivienda (hábitat) de Tipo *IV.*

Una manera de definir el campo de las diferentes políticas definidas *supra* es de proceder a una lectura de las normas en cuanto a vivienda de interés social –VIS, lo que permite determinar los lineamientos teóricos de una política pública de vivienda según los diferentes niveles (nacional y municipal/distrital). El esquema N ° 1 presenta el estado al 30 de septiembre de 2003 de las normas vigentes en Colombia, cruzando responsabilidades, actores y nivel de intervención.

Distinguiendo según *el nivel de intervención* y la repartición de las *responsabilidades entre los actores públicos*, que intervienen en la política pública de VIS, se puede definir dos *vertientes*: una *nacional*, a cargo del Estado (Nación), sobre todo presente en el *apoyo a la demanda* gracias al Subsidio Familiar de Vivienda- SFV y la determinación del sistema de financiación, y otra *local* o municipal/distrital, donde el municipio/distrito debe intervenir más bien *del lado de la oferta*, gracias a la consecución y dotación de suelos urbanizados, la construcción de redes viales y de servicios públicos domiciliarios, la dotación de equipamientos de barrio, el mejoramiento de barrios provenientes de "urbanizaciones piratas" y los reasentamientos de barrios de altos riesgos.

En resumen, se puede decir que la política pública de VIS es una *política dual*, porque su producción (en particular la etapa de implementación) está condicionada por la *articulación entre su vertiente nacional* (a cargo de la Nación) y cuya *lógica es sectorial* y *su vertiente local* (a cargo del municipio/distrito), que sigue una *lógica territorial*

La política pública de VIS es también un caso típico de *política híbrida* en cuanto a su lógica de regulación, porque hija del matrimonio indisoluble de la sectorialidad et de la territorialidad ("secterritorialidad") y a su modo de gobernar el territorio, porque obliga a recurrir a la vez al *gobierno y a la gobernancia* del territorio ("gobiernancia" en los territorios). Se puede afirmar que si su vertiente *nacional* sigue una lógica de *sectorialidad y de gobierno del territorio*, su vertiente *local* sigue una lógica *de territorialidad y de gobernancia del territorio.* Tomada en su conjunto, la política pública de VIS es una *política pública híbrida.* Si bien este carácter no le es específico, sino propio de muchas políticas públicas en Colombia, parece ser la política VIS un caso típico.

[215] Para más detalles, ver de JOLLY, JEAN-FRANÇOIS, Algunos aportes para la conceptualización de la política pública de vivienda de interés social-VIS. *Papel político,* 16, Pontificia Universidad Bogotá (Jolly, 2004c: 77-102). Ver también en Jolly (2004b: 187-220) el Titulo II de la Segunda Parte "La politique publique de logement d'intérêt social ou 'l'indispensable territorialité'".

En efecto, la sectorialidad de la vertiente nacional se manifiesta por el hecho que, bajo la responsabilidad de un Instituto especializado nacional (el ICT) antes de 1991, es ahora la aplicación directa del mandato constitucional (artículo 51) sobre "el derecho a una vivienda digna" para todos los colombianos que debe garantizar la Nación, a cargo de un ministerio especializado que recurre a un instrumento nacional financiado por el Presupuesto General de la Nación y contribuciones parafiscales, el Subsidio Familiar de Vivienda- SFV. Tanto *la naturaleza de los recursos utilizados* (que son recursos fiscales o parafiscales nacionales) como *el modo de asignación del SFV* (asignación nacional) confirman que se trata efectivamente de la expresión del Estado soberano y del gobierno del territorio.

Esquema N ° 1 REPARTICIÓN DE RESPONSABILIDADES POR ACTORES Y NIVEL EN CUANTO A VIS

OFERTA			DEMANDA		
RESPONSABILIDADES	ACTORES	NIVEL	RESPONSABILIDADES	ACTORES	NIVEL
CONSTRUCCIÓN (NUEVA Y MEJORAMIENTO)	Sector privado Comunidad organi-zada (formas aso-ciativas o auto-cons-trucción)	Local Local	SUBSIDIO (VIS NUEVA Y MEJORAMIENTO)	Estado (FON-VIVIENDA, Cajas de Com-pensación, Ban-co Ágrario) Municipio	Nacional Local
SUELO URBANIZADO	Municipio (Banco de Tierras) Sector privado (ur-banizadores piratas en el caso de urba-nizaciones piratas")	Local Local	ASESORÍA	FINDETER	Nacional
FINANCIACIÓN	Sector financiero Sector privado	Local Local	FINANCIACIÓN	Sector financiero Hogares	Local Local
CONSTRUCCIÓN DE REDES DE SERVICIOS PÚBLICOS Y EQUIPA-MIENTOS	Municipio	Local			
MEJORAMIENTO DE BARRIOS Y REASENTA-MIENTOS	Municipio	Local			
DETERMINACIÓN DEL SISTEMA DE FINANCIA-CIÓN	Estado	Nacional			

Fuente: Jolly, 2004b.

Por lo contrario, como bien lo muestran los casos de Bogotá y de Chiquinquirá que se analizan *infra*, la formulación y la puesta en marcha *de la vertiente local* de la política pública de VIS a cargo de los municipios y distritos implica necesariamente recurrir a una serie de largas negociaciones con numerosos actores, entre otros terratenientes, pero también el Consejo Municipal, que aprueba o rechaza el presupuesto y las decisiones relativas a los lotes de expansión para VIS y sus equipamientos. Estas negociaciones significan recurrir a un modo de asegurar la gobernabilidad que se calificó como la *"gobernancia del territorio"*.

Si bien lo anteriormente dicho es cierto para las políticas de mejoramiento de asentamientos humanos (políticas de Tipo I) y las de apoyo a programas de VIS nueva (políticas de Tipo II), lo es mucho más cuando se analizan las condiciones difíciles que presiden a la provisión de suelo urbanizado para programas VIS, eso es, reservar, adquirir y dotar suelos urbanizables en cuantidad suficiente y en un plazo razonable frente a las necesidades[216] (políticas de Tipo III). Condición *sine qua non* previa a cualquier política pública de vivienda, la provisión de suelo urbanizado es también su principal cuello de botella.

Con la presentación del análisis (parcial, pero significativo...) de la formulación y de la implementación de la política VIS en el caso de Bogotá y de Chiquinquirá, se ha buscado a mostrar *cómo se combinan sectorialidad y territorialidad de la política VIS* y cuáles son las *articulaciones entre su vertiente sectorial-nacional-vertical (esencialmente la asignación de los SFV), de un lado, y su vertiente territorial-horizontal (políticas de Tipo I, II y III), del otro y confirmar la indisolubilidad del matrimonio entre territorialidad y sectorialidad.*

La cuestión queda entonces de saber si este modo de gobierno híbrido que es la "gobiernancia" permite realmente a los alcaldes conciliar su inclinación por la gobernancia de sus territorios y sus obligaciones en cuanto al gobierno del territorio, ser al mismo tiempo *agentes regidores* (practicante del gobierno del territorio) y *actores gobernantes* (defensores de la gobernancia del territorio) y resolver así el conflicto entre estos dos roles que les imponen normas y sentencias. El análisis de casos tan disímiles como los de Bogotá y de Chiquinquirá muestra que esta conciliación, si es necesaria, es, también, difícil.

La génesis y la producción del "instrumento Metrovivienda" como parte de la política pública de VIS en Bogotá

La magnitud del problema de la vivienda en una metrópoli de casi 7 millones de habitantes y la importancia de las urbanizaciones piratas y los barrios subnormales explican bien el sentido de los esfuerzos intentados en Bogotá para tratar romper la espírala ascendente de la brecha entre la progresión aritmética de las medidas tomadas (que constituyen la vertiente local de la política pública de VIS) y el crecimiento geométrico de este problema.

El análisis de la génesis de la vertiente local de la política pública de VIS en Bogotá desde 1995 vista a través de los Planes de Desarrollo que al inicio de su mandato cada alcalde recién elegido debe presentar ha permitido identificar los pasos sucesivos que en este sentido han hecho tres administraciones sucesivas (las de Antanas Mockus- 1995-1997 y 2001-2003- y la Enrique Peñalosa- 1998-2000-), antes de lograr la conceptualización de una verdadera *"política habitacional"*

[216] Basta indicar que fue necesario negociar con 453 propietarios para adquirir las 150 hectáreas necesarias a la realización del segundo proyecto (*El Porvenir*) de Metrovivienda en Bogotá. Así mismo, esta el caso de las dificultades de la implementación del proyecto *Campo Verde* cuya base es un aporte *voluntario* de sus lotes por parte de sus propietarios para que Metrovivienda los urbanice.

como referencial que guía sus acciones. Este análisis ha permitido igualmente evidenciar la importancia de las relaciones entre la visión de la ciudad y el proyecto político del alcalde (*politics*) de un lado, y la mega política pública de VIS (*policy* que le corresponde), de otro[217].

En esta perspectiva, el análisis detallado de la identificación, la formulación y la implementación de una de las componentes principales de la mega política pública de VIS, el banco de tierras Metrovivienda, por parte de la Administración Peñalosa (la "producción de la política VIS" según Pierre Muller), es un buen medio para penetrar en *el juego complejo de la gobernancia del territorio y de las redes de políticas públicas implementadas a nivel local* y examinar así las condiciones y modalidades de funcionamientos de estas redes. A su turno, el examen detallado de su aplicación durante tres administraciones diferentes permite, sin duda alguna, captar mejor las relaciones entre un instrumento de política pública[218], la propia política pública y el proyecto político que le sirve de base.
La identificación y la formulación del megaproyecto Metrovivienda por parte de la Administración Peñalosa

El análisis que ha adelantado Mónica Rojas[219] en cuanto a la formulación y la implementación de la política pública de VIS en Bogotá en el caso particular de Metrovivienda, muestra bien las *características y las dificultades de la gobernancia de los territorios.*

Mónica Rojas (2004: 25) analiza el caso de la discusión del proyecto de creación de Metrovivienda en el seno del Consejo de Bogotá durante sus sesiones del segundo semestre de 1998, considerándolo como un ejemplo de "una política pública de VIS de tipo III, la producción de suelo urbano". Para establecer esta génesis de la política pública, identifica

> *múltiples actores* que se ven beneficiados o perjudicados por su implementación. De estos, encuentra, hay cuatro de gran importancia, aunque uno de ellos no aparece explícitamente. Los actores sobre los cuales se trabajará son: la Administración Distrital, el Concejo de Bogotá, los terratenientes y el gremio de la construcción – Camacol [cursivas no originales].

En efecto, la creación de un proyecto como Metrovivienda, destinado según el Plan de Desarrollo de la Administración Peñalosa a "adquirir 2.160 ha para un banco de tierras destinadas a vivienda de interés social" y considerado en aquél como uno de los "cinco proyectos prioritarios", no podía dejar indiferentes los actores de la política de VIS ni no generar en ellos todo tipo de reacciones.

---

[217] Cabe recordar que según Pierre Muller y Bruno Jobert, *politics* et *policies* son inseparables en la medida en que corresponden según la palabra de Jobert a "dos momentos de la lucha política global".

[218] Para una síntesis sobre la aproximación en términos de "instrumentos de políticas públicas" ver el libro editado por LASCOUMES, PIERRE y LE GALÈS, PATRICK (editores), 2004, *Gouverner par les instruments*,

[219] Ver en ROJAS BALLÉN, MÓNICA, 2004, *La oferta de suelo urbanizado por parte de METROVIVIENDA: una política pública de vivienda de interés social de Tipo III en Bogotá.*(Rojas, 2004).Este documento, lo mismo que el de RINCÓN SIERRA, NELSON ORLANDO, 2004, *El análisis de la política pública de vivienda de interés social en el municipio de Chiquinquirá (2001-2003)* (Rincón, 2004) hace parte del documento de JOLLY, JEAN-FRANÇOIS (con la colaboración de ROJAS BALLÉN, MÓNICA y RINCÓN SIERRA, NELSON ORLANDO), 2006, *Políticas públicas, gobernancia y territorio: el caso de la vivienda de interés social-VIS en Bogotá y Chiquinquirá, Informe final del Proyecto de investigación N° registro 1879* (Jolly, Rojas y Rincón, 2006).

A partir de una depuración de los varios informes o opiniones presentados por los diferentes actores, Mónica Rojas reconstruye las lógicas de cada uno de estos actores y los argumentos en pro o en contra del proyecto (ver cuadro N ° 1), es decir, establece los "algoritmos operatorios" que según Muller (2002:77) sirven a los mediadores para construir sus referenciales.

Sin detallar estos algoritmos operatorios[220], se puede concluir lo siguiente (Rojas, 2004: 28):

- *La Administración del Distrito* fundamenta su posición en un análisis en términos de *mercado de la vivienda.*

- *Los terratenientes*, "teniendo en cuenta que el insumo para la puesta en marcha del Banco de Tierras son las tierras suburbanas y de expansión, uno de los principales actores son los propietarios de los predios".

- *En el Consejo de Bogotá*: los concejales se dividen en tres grupos:

  los a favor de la propuesta, quienes apoyan la creación de Metrovivienda gracias a unos informes positivos y a su asistencia en los debates, *los concejales en contra de la propuesta*, que frenan la creación de la empresa, trabando el debate, no seleccionando ponentes, no presentado ponencias o no asistiendo, y un *concejal comunista* que se le opone en nombre.

[220] Ver en Jolly, Rojas y Rincón (2006) una presentación detallada.

Cuadro N ° 1 DEFINICIÓN DE ACTORES Y LÓGICAS EN LA GÉNESIS DE UNA POLÍTICA PÚBLICA DE TIPO III. EL CASO DE METROVIVIENDA EN BOGOTÁ

	LÓGICA	ARGUMENTOS
Administración Distrital	Poner en marcha el banco de tierras del Distrito por medio de la creación de una empresa.	Bogotá crece de manera desordenada Alto costo para la ciudad desmarginalizar. Tierra de expansión se agota. Alto déficit de vivienda En las familias de estratos 1, 2 y 3 se concentra el déficit.
Concejo Distrital	**Concejales a favor de la propuesta** Apoyar la creación de la empresa por medio de ponencias positivas, asistencia a debates.	Importancia de una política de vivienda para la ciudad. Modelo que afronta la problemática de manera novedosa. Beneficio para las familias pues se amplia la oferta de VIS Beneficio para la ciudad pues se ordena la expansión.
	Concejales en contra de la propuesta Frenar la creación de la empresa "trabando" el debate. No selección de ponentes, no presentación de ponencias, inasistencia	Propuesta que no da solución a las familias mas pobres de la ciudad. Enriquece a los dueños de la tierra en la ciudad. Desarrollo no viable en municipios vecinos. Existencia anterior de la figura de bancos de tierra Dificultad para liquidación de la Caja de Vivienda Popular.
Terratenientes		Es difícil esclarecer la lógica de estos actores, en tanto no fueron visibles durante los debates en el Concejo Distrital, ni en los medios. Parece que movilizaron sus intereses por medio del gremio de la construcción en la ciudad. Ver gremio de la construcción.
Gremio de la construcción: Cámara Colombiana de la Construcción - Camacol	**A favor de la propuesta**	MetroVivienda es una herramienta a favor de las empresas en tanto inician un mercado de tierra que quita riesgo al negocio de la construcción. Permite a las empresas constructoras de VIS dedicar todos sus esfuerzos al proceso constructivo.
	En contra de la propuesta Constructores que tradicionalmente habían negociado con los terratenientes de la ciudad	La intervención del Estado en el mercado de tierras iba a hacer más difícil el negocio de la construcción.

Fuente: Rojas 2004: 27

De otra lógica de intervención, más orientado hacia la vivienda misma.

Si los *argumentos de los primeros* son muy próximos a los de la Administración del Distrito[221], aun cuando se centren más hacia la vivienda misma que en el *input* de los terrenos, *los argumentos de los segundos*, lo mismo que los de los terratenientes, nunca se expresaron públicamente. "Sin embargo", indica Mónica Rojas, se puede anotar algunas alianzas entre ciertos concejales que se oponen a la ceración de Metrovivienda y ciertos urbanizadores piratas, sin hablar de los intereses de concejales quienes tradicionalmente han intercambiado votos contra lotes piratas para asegurar su reelección".

- *La Cámara Colombiana de la Construcción* – CAMACOL. Los constructores agrupados en este gremio se dividen en dos campos : *los constructores a favor de la propuesta*, que corresponden a constructores que realizan proyectos VIS y *los constructores en contra de la propuesta* que son "constructores que tradicionalmente habían negociado lotes con los terratenientes de la ciudad".

"El instrumento Metrovivienda" durante la Administración de Luís Eduardo Garzón

El análisis de la implementación de la política pública de VIS "Banco de Tierras Metrovivienda" o, más bien en la perspectiva de Lascoumes y Le Galès (2004) del "instrumento Metrovivienda", a lo largo de las dos administraciones sucesivas de Peñalosa y Mockus 2 y los primeros años de la de Luís Eduardo Garzón, permite evidenciar los referenciales respectivos de las tres administraciones y la articulación entre este instrumento, los otros componentes de la mega política pública de VIS y la "visión de la ciudad" (*políticas*) sobre la cual se apoyan.

Lo que se puede constatar entonces es la construcción en apenas 5 años de tres modelos sucesivos en cuanto al instrumento Metrovivienda: el "modelo de gestión controlada por el Estado", implementado por la Administración Peñalosa (1998-2000), gestora de Metrovivienda, el modelo "ciudadano", apenas esbozado por la Administración Mockus (2001-2003), y las vacilaciones del "modelo comunitario y popular" de la Administración Garzón (a partir de 2004).

Por encontrarle de alguna manera significativo de debates a los cuales da lugar una política pública marcada por la gobernancia, se presentará aquí sólo el análisis del "instrumento Metrovivienda"[222] durante la presente Administración de Luís Eduardo Garzón.

La elección de un ex sindicalista como Alcalde Mayor de Bogotá en la persona de Luís Eduardo Garzón marca un hito en la elección de alcaldes en la capital de Colombia. El proyecto político del candidato, su Programa de Gobierno, intitulado significativamente "Lucho por Bogotá humana y moderna" (Garzón, 2003: 1), el Plan de Desarrollo "Bogotá Sin Indiferencia. Un Compromiso Social contra la Pobreza y la Exclusión" (Plan de Desarrollo Garzón, 2004: 1) dejaban pensar que iba a existir una inflexión en cuanto al papel del instrumento Metrovivienda en la política pública de VIS de la Administración Garzón en relación con sus dos antecesoras.

Sin embargo, un examen minucioso tanto de las decisiones tomadas como de los documentos de política (Programa de Gobierno y Plan de Desarrollo) muestra que la ruptura previsible no es tan

[221]"Importancia de una política de vivienda para la ciudad, modelo que afronta la problemática de manera novedosa, beneficio para las familias pues se amplia la oferta de VIS, beneficio para la ciudad pues se ordena la expansión".
[222] Para un análisis completo, ver en Jolly, Rojas y Rincón (2006).

clara y que la ambigüedad en cuanto al papel del instrumento se puede en realidad interpretar como el reflejo de la ambigüedad en cuanto a la concepción (referencial), la formulación y la implementación del conjunto mismo de la política pública de VIS.

En efecto, la nominación en los primeros días de 2004 como gerente de Metrovivienda del presidente de FENAVIP (unas de las más importantes Federaciones de Organizaciones Populares de Vivienda-OPV existentes en Colombia), Germán Ávila Plazas, en reemplazo de Andrés Escobar que había asumido este puesto desde la creación de Metrovivienda en la época de la Administración Peñalosa, dejaba pensar que la Administración Garzón se orientaría hacia un modelo "comunitario y popular" en cuanto al instrumento Metrovivienda en el cual se privilegiaría las OPV. Sin embargo, una revisión comparada del Programa de Gobierno del candidato y del Plan de Desarrollo evidencia que, de alguna manera, dicha Administración tuvo dificultad para decidir en cuanto al cómo articular *intención de política* antes de la elección (*politcs), mega política pública* (Plan de Desarrollo), *política pública de VIS* expresada en éste y *política pública específica* de VIS de Tipo III (Banco de tierras Metrovivienda).

El único punto común al Programa de Gobierno del candidato Garzón y al Plan de Desarrollo de la Administración Garzón es que *ninguno de los dos no menciona* explícitamente *el instrumento Metrovivienda.* De un lado, el Programa de Gobierno cuando se refiere a la vivienda insiste, entre otros, sobre el hecho que "con la destinación de recursos distritales se acordarán condiciones favorables *para generar micro créditos* para estratos bajos"[223] (cursivas mías), lo que deja pensar que el candidato Garzón iba a orientarse hacia una solución "a la mexicana"[224].

De otro, el Plan de Desarrollo habla en su "Eje urbano regional", Programa "Hábitat desde los Barrios y UPZ", Meta "Elevar el nivel de hábitat en las zonas de pobreza y vulnerabilidad y/o riesgo", Proyecto "Bogotá con Techo", entre otros ítems, de "70.000 VIP y 500 Ha de suelo nuevo urbanizado", sin mencionar cuál sería el instrumento que permitirá cumplir con esta meta[225] (Plan de Desarrollo Garzón, 2004: 52). Si bien importantes recursos de inversiones (212.000 millones de pesos de 2004 o 90 millones de dólares US) aparecen en el componente Hábitat del Plan Plurianual

[223] He aquí el texto integral de los dos párrafos del Programa de Gobierno (Garzón, 2003: 3) dedicados a la política de vivienda: "En vivienda, se promoverán procesos de tecnologías alternativas en la producción de insumos para la construcción de vivienda y reducir costos de las unidades de vivienda. Igualmente con *la destinación de recursos distritales se acordarán condiciones favorables para generar micro créditos* para estratos bajos, garantizando el uso eficiente de los subsidios [nacionales...] para vivienda" (cursivas mías).

[224] Para una reseña completa de la política pública de VIS en el Distrito Federal de Ciudad de México durante las dos últimas Administraciones izquierdistas, ver en GUTIÉRREZ TRUJILLO, JOSÉ MARÍA, *La experiencia mexicana . Una visión desde el desarrollo: El papel de lo local en las políticas de vivienda de los Estados Unidos Mexicanos. El caso del Distrito Federal* (Gutierrez, 2005). "En los años 2001 al 2003, se desarrolló el Programa atendiendo a 57 mil familias, 20 mil para vivienda nueva y el resto para mejoramiento, gracias a *créditos sin tasa de interés otorgados por el Instituto de Vivienda del Distrito Federal- INVI*" (Gutierrez, 2005: 6-7) (cursivas mías).

[225] En todo el Plan de Desarrollo, a penas se encuentran dos alusiones *implícitas* a Metrovivienda como instrumento en las frases siguientes, extraídas de la Exposición de los motivos y relativas a respectivamente los antecedentes de administraciones anteriores: "Se destacan, igualmente, los adelantos (...) en los procesos de *gestión del suelo,* en la creación de mecanismos *para ofrecer vivienda de interés social* (Plan de Desarrollo Garzón, 2004: 18) y las iniciativas de la Administración Garzón: "Se trata de iniciativas en campos como la *gestión y usos del suelo, vivienda,* mejoramiento urbano y rural" (Plan de Desarrollo Garzón, 2004: 23). Así mismo, en la sección dedicada al Programa del Eje Urbano Regional intitulado "Hábitat desde los barrios y las UPZ", se indica: "Con el fin de garantizar el derecho a una vivienda digna y el crecimiento ordenado de la ciudad, *se desarrollará suelo urbano y se promoverán operaciones de vivienda nueva de interés prioritario* y para la rehabilitación (Plan de Desarrollo Garzón, 2004: 50) (cursivas mías).

de Inversiones para Metrovivienda, nada indica cual es la cuota reservada a la *adquisición y dotación de suelos* y la al *subsidio distrital de vivienda*[226].

Sin embargo, el análisis de las decisiones sucesivas tomadas después de la publicación del Plan de Desarrollo permite "reconstruir" los algoritmos operativos iniciales y sus variaciones sucesivas (el referencial) de la Administración Garzón en cuanto a Metrovivienda y distinguir tres periodos: el *primer año de la Administración Garzón* (año 2004), *el primer semestre de 2005* y *el periodo actual.*

Al iniciar la Administración Garzón, se concibe Metrovivienda como *un "desarrollador de suelo urbano"* que va a privilegiar a las OPV[227] como responsables principales de la construcción de las 70.000 VIP proyectadas. Es el sentido del apoyo a la "Operación Estratégica con Énfasis Social 'Nuevo Usme'" que constituye un renacimiento y ampliación[228] del proyecto del mismo nombre iniciado en la época de la Administración Peñalosa con la OPV *APV Simón Bolívar.* La idea inicial era que todo el portafolio de lotes dotados, ya adquiridos o listos para serlo (las 500 ha de las cuales habla el Plan de Desarrollo) fuera vendido, una vez dotado, a las OPV a precio de costo para que los utilizan para construir vivienda por autoconstrucción y/o autogestión.

Simultáneamente, Metrovivienda se piensa como *el gestor de un Subsidio Distrital de Vivienda- SDV* cuyos montos y criterios de asignación estarían copiados del SFV nacional con el cual sería excluyente. Así se supliría la falta de SFV financiados por el Estado central o las Cajas de Compensación Familial (menos de 2000 en 2003). Aun cuando los subsidios locales de vivienda siempre fueron autorizados, se trataría de una incursión en el campo reservado y discrecional de la vertiente nacional de la política pública de VIS.

Con estas dos medidas complementarias, la lógica inicial de Metrovivienda cambiaría totalmente y se asistiría a *una transformación radical del referencial.* Es cierto que la prohibición sin discusión del Acuerdo Distrital 15 de 1998 que crea Metrovivienda ("es taxativamente prohibido a Metrovivienda construir viviendas") no sería transgredida, pero éste se volvería el proveedor de suelos casi exclusivo de unos constructores "comunitarios", las OPV, su mano derecha predial, su auxiliar técnico. Perdería por consiguiente gran parte de su autonomía y ya no sería el protagonista de la vertiente local de la política pública de VIS como sí era el caso en las Administraciones anteriores. Se asistiría entonces *al surgimiento de un nuevo referencial, el modelo "comunitario y popular"* y su corolario, el fin del referencial de mercado controlado por el Estado de la Administración Peñalosa, con su lógica de rotación rápida de capital, y, aún, del referencial "ciudadano" esbozado bajo la segunda Administración Mockus.

---

[226] Cabe anotar que no figura en el Plan de Desarrollo referencia directa alguna a un *Subsidio Distrital de Vivienda- SDV.* Solamente en la sección dedicada al Programa del Eje Urbano Regional intitulado "Hábitat desde los barrios y las UPZ", se indica que "se generarán *instrumentos financieros transparentes* y con control social" (Plan de Desarrollo Garzón, 2004: 50) (cursivas mías).

[227] Prueba de esta preeminencia de las OPV en la mente de los directivas de Metrovivienda se encuentra en las páginas Web *¿Qué es Metrovivienda*" y *Información para Familias* que en su versión 2006 indican respectivamente: "MetroVivienda trabaja de manera directa *con las Organizaciones Populares de Vivienda y* empresas constructoras" y "Metrovivienda (...) vende terrenos listos para construir a *Organizaciones Populares de Vivienda* y a empresas constructoras..." (Metrovivienda, 2006, página web *¿Qué es Metrovivienda*"? Con quienes trabajamos: 3; *Información para Familias,* METROVIVIENDA trabaja con los siguientes procesos en el banco de tierras: 1) [cursivas mías].

[228] Según el Plan de Desarrollo Garzón (2004: 86), el proyecto Nuevo Usme "combina las políticas de hábitat, ordenamiento y gestión de suelo y plantea metas en equipamiento, mejoramiento de espacio público y parques y prevención de ocupación de áreas ecológicas".

En la perspectiva que se desarrolló aquí, la implementación simultánea del SDV marcaría otra transformación más radical todavía: la vertiente local de la política pública de VIS *se emanciparía de la vertiente nacional, Metrovivienda sería el instrumento de esta emancipación y se rompería el matrimonio indisoluble entre sectorialidad y territorialidad* de la política públicas de VIS. Se asistiría así a la *territorialización integral de la acción pública en el campo de la VIS.*

Sin embargo, un *análisis de las decisiones y debates sobre la política de vivienda que tuvieron lugar en el primer semestre de 2005* modifica esta visión. En efecto, la aprobación del SDV fue el objeto de duros debates en el Consejo de Bogotá y la iniciativa fue varias veces retirada y modificada[229]. De hecho, el Decreto 226 de 2005 que "reglamenta el otorgamiento del Subsidio Distrital de Vivienda" fue expedito tres semanas después de un *acuerdo político multiactores y multisectores (gobernancia del territorio)*, el "Pacto por el Hábitat Digno", que, a su vez, había sido precedido de una *decisión de carácter administrativo (gobierno del territorio)*, la creación del Comité Sectorial del Hábitat (Decreto Distrital 063 del 18 de marzo de 2005).

Tanto el preámbulo[230] como el objetivo[231] de este Pacto expresan claramente su intención y modo de actuar: *promover la gobernancia y generar una red de "política pública integral e integradora en materia de hábitat"*. Como bien lo subraya Fedesarrollo[232]en su estudio realizado para la Personería de Bogotá y dedicado al Capítulo Vivienda del Plan de Desarrollo de Bogotá, "cada grupo de actores se comprometió *con un análisis preciso* de *los problemas y dificultades* que han impedido el desarrollo de las políticas públicas y con la *formulación de iniciativas* para superarlos" (Fedesarrollo, 2006: 6)[cursivas mías]. Si bien la "provisión y gestión del suelo" hace parte tanto de lo problemas analizados como de los compromisos del Distrito y de la sociedad civil, Metrovivienda no está explícitamente citada en el documento del Pacto.

Según Fedesarrollo (2006:4) es "la identificación de aspectos críticos en la ciudad" lo que explica las decisiones anteriores y permite entender por qué razón a mediados del 2005 "la política de vivienda del Plan de Desarrollo 'Bogotá Sin Indiferencia' *se reformule* para atender al hecho de que la política nacional misma, al igual que la política distrital, *enfrentan problemas de diseño y operación*". Según Fedesarrollo, la reformulación consiste en pasar de una "acción en la oferta de vivienda, es decir en vivienda nueva (proyecto 'Bogotá con techo'), con soluciones de menos de 50 salarios mínimos [las VIP] y *controlando los procesos de ocupación pirata del territorio*" al centrarse, "en el marco del Pacto, en acciones *'para la ciudad construida'*: mejoramiento de barrios, renovación

[229] Ver por ejemplo el testimonio del Concejal (conservador y, entonces, opositor del Alcalde Garzón) Fernando López en LÓPEZ GUTIÉRREZ Fernando, A propósito del Subsidio Distrital de vivienda:¿Se puede otorgar lo que no existe?

[230] "Las entidades públicas, privadas y *de la sociedad civil* abajo firmantes hemos decidido suscribir este Acuerdo para un Pacto por el Hábitat Digno. Expresa nuestras convergencias y compromisos *para avanzar de manera concertada* en los objetivos de elevar la calidad de vida de la población más vulnerable, a través de *acciones orientadas a la reducción del déficit estructural que tiene el Distrito en materia de vivienda y entorno urbano*" (Pacto, 2005a: 1) [cursivas mías].

[231] "Dar sustento a *una política pública integral e integradora en materia de hábitat, que articule* los recursos y potencialidades del Distrito Capital y el Gobierno Nacional, las Cajas de Compensación Familiar, la Banca Pública y Privada, los constructores privados, las Organizaciones Populares de Vivienda, los propietarios de tierra urbanizable y las empresas productoras de insumos para la construcción" (Pacto, 2005a: 3) [cursivas mías].

[232] Ver en FEDESARROLLO, 2006, *Estudio de Fedesarrollo para La Personería de Bogotá Análisis de las Políticas de Salud, Vivienda y Educación del Nuevo Plan de Desarrollo de Bogotá, Capítulo Vivienda - Resumen Ejecutivo* (Fedesarrollo, 2006).

urbana y reasentamiento de familias que viven en zonas de alto riesgo" (Fedesarrollo, 2006: 5-6)[cursivas mías].

En conclusión, se puede indicar que el papel del instrumento Metrovivienda, absolutamente esencial en la primera concepción de lo que debe ser la política pública de VIS, es secundario en la segunda. No resulta por consiguiente extraño que un analista exterior como Fedesarrollo, consultor de un ente de control, conceptúe que "la falta de precisión en materia de las políticas de suelo ha generado *confusiones sobre el papel de Metrovivienda*"[233] [cursivas mías]. He aquí una prueba *que no se puede pensar un instrumente separadamente de la política pública que apoya.*

1. La política pública de VIS en Chiquinquirá: redes de proyecto, gobernancia del territorio y sectorialidad discrecional

Comparada con la magnitud y la complejidad del problema de la VIS en Bogotá y de la política pública que le corresponde, la situación de un pequeño centro provincial como Chiquinquirá de a penas 50.000 habitantes parece mucho más sencilla y, aún, poca interesante. Sin embargo, el tamaño pequeño del municipio permite que sea más fácil identificar los actores que participan en la política pública de VIS y entender la lógica de funcionamiento de las minis redes de proyecto que se implementan con ocasión de la producción de esta política, es decir de las condiciones de la *gobernancia de los territorios.*

El análisis de la *génesis de la vertiente local de la política pública de VIS desde* 1992 a través la evolución de las intenciones de políticas VIS en Chiquinquirá contempladas en los Planes de Desarrollo de las Administraciones Napoleón (1992-1994), Ortiz (1995-1997), Burgos (1998-2000) y Rincón (2001-2003) ha permitido identificar los pasos sucesivos de una "política integral de vivienda" a nivel local, característica de la Administración Rincón (2001-2003) y que sirve de referencial a las acciones adelantadas por ella[234].

El análisis detallado de las condiciones de la *producción* (identificación, formulación, implementación, aplicación) de los cuatro componentes de la política pública de VIS de la Administración Rincón permite penetrar en el juego complejo de la gobernancia del territorio y de las "redes de proyecto" implementadas a nivel local. Permite también evidenciar las condiciones y las modalidades del funcionamiento de estas redes, mientras el examen detallado de la modalidad llama "esfuerzo municipal" es la ocasión de explicitar las condiciones de la articulación entre la vertiente horizontal-local y la vertiente sectorial-nacional-vertical de la *política pública de VIS* y cómo la autonomía local está bajo la dependencia de la "sectorialidad discrecional" de la asignación del SFV.

4.1 La política pública de vivienda "integral", de la Administración de Nelson Orlando Rincón Sierra o cómo se construyen "redes de proyecto" en una perspectiva de gobernancia del territorio

[233] Y el analista de Fedesarollo agrega: "Entre otras las que expresan los siguientes interrogantes: ¿debe volcarse hacia la adquisición de tierras *en municipios vecinos* al amparo de Bogotá-Región, o de la creación de un área metropolitana?; ¿debe revisar el *énfasis en vivienda tipo casa*, amenazado no solo por la carencia de suelo sino por las dificultades crediticias, e impulsar otras formas de densificación?; *¿debe priorizar la venta de lotes para autoconstrucción?*" (Fedesarrollo, 2006: 7) [cursivas mías].

[234] Ver este análisis en Jolly, Rojas y Rincón, (2006).

En su análisis del caso de Chiquinquirá, Nelson Rincón (2004: 43-55) busca encontrar las

> condiciones favorables que hicieron posible el éxito de la política VIS de la última administración[235] y en particular la premiación de Chiquinquirá por parte del Gobierno nacional en el marco de la política llamada de "esfuerzo municipal" que busca articular política nacional (asignación de SFV) y política municipal (oferta y dotación de lotes urbanos destinados a la VIS.

Según Rincón, estas "condiciones favorables" involucran a nivel local numerosos actores (tres alcaldes, tres Consejos municipales, varios terratenientes- entre otros, la comunidad religiosa de los Dominicos quien donó un lote-, la propia comunidad, en varias periodos de gobierno (desde la administración Napoleón de 1992-1994, que decide comprar un lote para un parque industrial, pasando por la de Burgos, que decide cambiar su afectación durante la discusión del POT, hasta la actual, que decide dotarlo y construirlo).

Sin embargo, lo que parece decisivo a Rincón (2004: 32) es la articulación entre

> el programa del candidato a la alcaldía (*politcs*), que incluye la vivienda, la inscripción en el Plan de Desarrollo Municipal "Primero Chiquinquirá" del área de vivienda como una prioridad (formulación de *policy*) y la capacidad gestionaria y proyectual de la administración municipal para hacer realidad esta prioridad (implementación de *policy*).El primero consistía en dar prioridad al sueño ciudadano de tener vivienda propia de interés social, buscando reducir los indicadores de las necesidades básicas insatisfechas, El segundo buscaba determinar las necesidades del municipio en materia de vivienda de interés social e impulsar programas de autoconstrucción y de viviendas prefabricadas, de acuerdo con la capacidad económica de los beneficiarios. La tercera, finalmente, consiste en movilizar actores locales, generar recursos y llamar la atención del gobierno nacional sobre el uno y el otro, lo que significa considerar la política pública de VIS como la suma de proyectos exitosos y construir alrededor de cada uno *una comunidad de proyecto* (*project comunity*) como existe unas comunidades de políticas públicas (*policy comunuty*) una de las formas de *construir redes de políticas públicas y de practicar gobernancia* (cursivas mías).

Para ello, define primero la política pública de VIS durante la Administración Rincón como

una política de integración entre sector público y sector privado en el campo de la VIS que se traduce por 4 programas articulados entre sí. Se trata de proyectos exitosos[236] de apoyo a los programas de VIS nueva (política de Tipo II combinada con una política de Tipo III), gracias a la construcción de 70 VIS en la urbanización *Nuestra Señora del Rosario* y de dos proyectos de

[235] Se trata de la del propio Nelson Rincón.

[236] Nelson Rincón (2004: 44) insiste mucho sobre este concepto que, según su concepto "permite hacer énfasis en la movilización de actores, la visión en términos de resultados y de gestión adelantada en relación con un proyecto político que la ubica en los antípodas de una concepción administrativa de una tarea que hay que cumplir que es la que guiaba las acciones adelantadas por las administraciones anteriores de Chiquinquirá". Recuerda que el PDM de la Administración Rincón tenía como objetivo principal "reconstruir la confianza entre la autoridad de la Administración pública municipal y los habitantes de Chiquinquirá, estimulando una mayor integración y participación de la sociedad civil y de la comunidad en general mediante la reorganización y la modernización institucional como punto de partida de una *gestión por resultados* que permita poner orden en el crecimiento político, físico, social, económico u cultural de la ciudad , en función de su realidad, de sus capacidades y potencialidades" [cursivas mías].

mejoramiento de vivienda y hábitat Política de Tipo I), el mejoramiento de 150 viviendas rurales en las veredas *Varela, Resguardo* y *Tenería y* el mejoramiento de vías y redes en los barrios *Lomas I y II*

De las "redes de políticas pública" a las "redes de proyecto"

Para cada uno de estos proyectos exitosos, Rincón identifica los actores clave (públicos y privados) que participaron en él, los papeles que jugaron (como "operador, gerente, animador, financiero, simple participante, etc.". según las etapas del proyecto (identificación del problema, formulación e implementación del proyecto), el tipo de colaboración que existe entre ellos (consulta, intercambio, coparticipación) y sus interacciones (relación de dependencia o de cooperación).

El resultado de esta reconstrucción de las condiciones de la producción de la política pública de VIS (ver en el Esquema N ° 1 el ejemplo del proyecto de urbanización *Nuestra Señora del Rosario*), le permite diseñar lo que Alistair Cole y Peter John[237] llaman "los límites variables de las redes locales de política pública".

Para entender el enfoque de Rincón, cabe evocar las "redes temáticas" o "por problema" *(issue network)* de la literatura anglosajona. Marsh y Rhodes [238]a propósito de Gran Bretaña, oponen en efecto las "redes temáticas" de políticas públicas (*issue network*) a las "comunidades de política" *(policy comunity)*. Las *primeras* asocian miembros múltiples con un amplio espectro de intereses representados, contactos fluctuantes en cuanto a su intensidad y frecuencia, facilitad de acceso y salida de la red, algún grado de acuerdo que cohabita con conflictos siempre presentes, una relación entre los miembros fundamentada sobre todo en la consulta y unos conflictos de poder que se anulan entre sí. *Las segundas* son cerradas, cuentas con un número muy limitado de miembros, con intereses esencialmente económicos o profesionales, unos contactos muy frecuentes y muy intensos entre sus miembros que los unen y les permiten compartir los mismos valores, unas relaciones fundamentadas en el intercambio, algún tipo de jerarquía con líderes pero también un equilibrio de los poderes, necesario a la permanencia de la red en el tiempo[239].

En el caso de Chiquinquirá, se trata de lo que podrían llamarse unas "mini redes de proyecto" o, más bien, unos "grupos de proyecto" de VIS, que agrupan al máximo a 4 o 5 actores, diferentes

[237] COLE, ALISTAIR y JOHN, PETER, Les réseaux locaux de politique publique en France et en Grande Bretagne (Cole y John, 1995: 211).

[238] RHODES, R.A.W, et MARSH, DAVID, Les réseaux d'action publique en Grande Bretagne (Marsh y Rhodes, 1995 : 51-53).

[239] En ambos casos, recuerda Cristina Zurbriggen en su "reseña teórica de las redes de políticas públicas" (*policy network*), "se trata de modelos de intermediación de intereses" (ZURBRIGGEN, CRISTINA, Las redes de políticas públicas. Une revisión teórica (página 1) mientras que "en la literatura de Europa continental los 'policy networks' son concebidos como una forma de 'governance', es decir, una forma específica de interacción entre actores públicos y privados en política pública, basada en una coordinación horizontal, opuesta a la jerárquica y a la de mercado". Zurbriggen agrega sin embargo que "la distinción entre ambas escuelas no es muy clara en la literatura y no son mutuamente excluyentes dado que comparten una temática común de investigación, es decir, cómo la conformación de redes impactan en la elaboración de políticas". Por consiguiente, sin tomar partido entre las dos escuelas ni tampoco ignorar sus diferencias conceptuales, entre otras en cuanto a la concepción del Estado y de la acción pública, se asimilarán aquí, siguiendo a Muller y Surel (1998: 91) "redes de políticas públicas y gobernancia".

según el proyecto, alrededor de los diferentes componentes de la administración municipal (Alcalde, Concejo Municipal y Fondo Municipal de VIS) que siempre hacen parte de ellas[240].

El análisis de lo que podría llamarse según el concepto de Cole y John (1995: 215) el "modelo teórico del proceso político"[241] que estructura cada una de las mini redes o grupos de proyecto implementados en los 4 casos que analiza Rincón en su estudio indica que, bajo formas diversas, la lógica que rige los 4 proyectos realizados en Chiquinquirá sí es una lógica de territorialidad, típica de la gobernancia del territorio. Es lo que evidencia bien el proyecto de Nuestra Señora del Rosario que se presenta a continuación

a. Nuestra Señora del Rosario: el ejemplo de una red de proyecto con "efecto de localidad"

El ejemplo de la urbanización *Nuestra Señora del Rosario* ilustra bien lo que Cole y John (1995: 222) llaman "el efecto localidad", es decir el hecho que "la política local está determinada por las condiciones socioeconómicas y políticas ce cada localidad" en efecto, en este proyecto de 70 casas ubicadas en un lote de 15.000 m², iniciado en mayo de 2001 y inaugurado al finalizar 2002, hay dos actores principales, co-participantes o, más bien "colaboradores"[242] del proyecto: el municipio de Chiquinquirá (apoyado por su Consejo municipal que debe aprobar los gastos, y su Fondo Municipal de VIS, el FONCIVHIQ) que es el responsable y operador del proyecto) que, subraya Rincón "tiene la iniciativa del proyecto", financia las obra de urbanización, presenta el proyecto a la consideración del Estado (INURBE)[243] y selecciona la mida de las familias beneficiarias, y la Comunidad religiosa de los Dominicos O.P., que tiene a su cargo el santuario de la Basílica de Nuestra Señora del Rosario de Chiquinquirá, hace donación del lote y se reserva el derecho de seleccionar la otra mitad de las familias beneficiarias[244].

Aun cuando los aportes financieros están lejos de ser equivalentes entre los dos socios[245], sí se trata de una colaboración entre iguales, como bien lo muestra el pacto 50-50 para la selección de los

[240] Como lo hace Serge Terribilini (ver en TERRIBILINI, Serge, *Fédéralisme, territoires et inégalité sociales*, páginas 105-107), se podría habla de un "referencial de proyecto" cuyo "actor lo más influyente" sería la administración municipal.

[241] "En la teoría de las redes de políticas públicas, como en el caso de la de las redes sociales", escriben Cole y John (1995: 215), "las relaciones de poder se esquivan. Afirmamos que es esencial disponer de modelos teóricos de proceso político para entender el modo de funcionamiento de las redes de políticas públicas. Cada modelo teórico [distinguen siete: pluralismo, neo pluralismo/neo elitismo, coalición de intereses, corporativismo local, institucional, poder burocrático y efecto localidad] tiene consecuencias en cuanto a la organización de las redes; cada modelo pone como principio la idea según la cual los actores utilizan sus recursos de manera particular para obtener unas metas buscadas. Al interior de cada modelo existen unas relaciones diferentes entre los actores clave, según su apreciación de lo político".

[242] Rincón subraya "la voluntad de colaboración de las partes" de este proyecto.

[243] Que es el tercer actor clave de este proyecto, porque es la institución que asigna el SFV. Dada la extrema precarizad económica de las familias beneficiarias, su aporte financiero al proyecto ha sido sólo simbólico, lo mismo que su incidencia en el diseño el proyecto.

[244] En este "pacto de dos", se podría ver también la imagen típica del modelo de "corporativismo local" que describen Cole y John (1995: 219) y en el cual las redes comprenden "un número restringido de actores potentes, que colaboran en un marco formal e institucional (...) en asociación con el Estado".

[245] Según Rincón (2004: 51), el valor catastral del lote regalado por la Comunidad religiosa de los Dominicos O.P. es de menos de 3 millones de pesos, en contraste con los 1158 millones de pesos que costó el proyecto y a los 690 millones de pesos financiados por el municipio.

beneficiarios[246]. Ceta colaboración entre el sector público y una "empresa privada comprometida", como lo escribe Rincón, está lejos de ser cosa generalizada en Colombia y sólo se entiende si se remite al contexto local, en el cual la Comunidad religiosa de los Dominicos O.P. tiene una importancia social, económica y cultural tan considerable como lo es la importancia del santuario a su cargo[247].

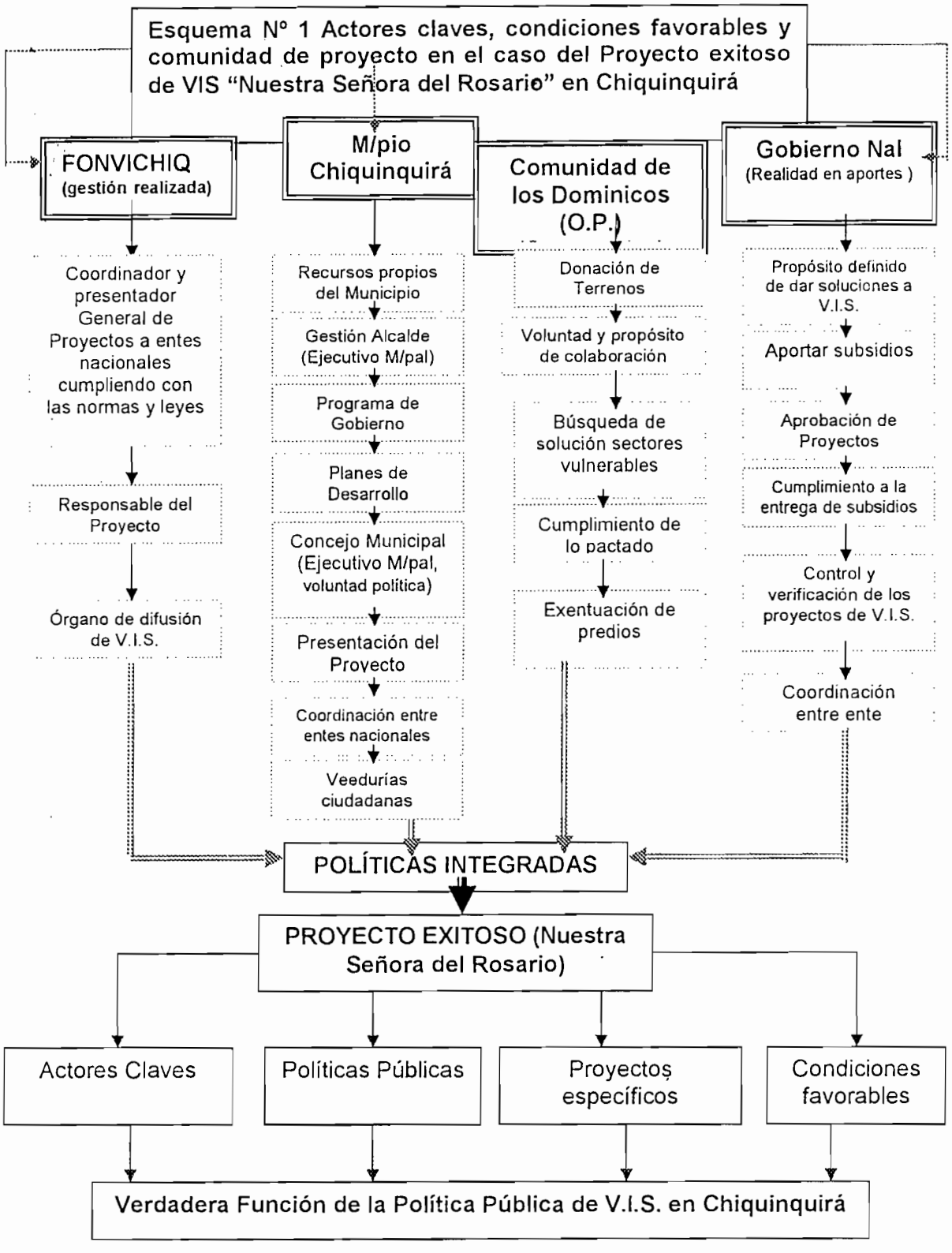
Más allá de una promesa personal hecha al Alcalde[248], se puede ver en este pacto de dos una señal de lo que se llamó "la gobernancia del territorio" es decir, como lo escribe Cristina Zurbriggen (2003: 1) "una forma específica de interacción entre actores públicos y privados en la política pública". Es este caso de escuela, la interacción se vuelve *interdependencia*, porque ni la Comunidad religiosa ni tampoco el municipio hubieran podido cumplir con su misión religiosa y social, de un lado, y su promesa electoral (ratificada por el Plan de Desarrollo Municipal), de otro, si el otro actor no hubiera intervenido en su favor: *sin. terreno disponible, no hay vivienda posible pero un lote no dotado de servicios no se puede construir*

Parafraseando a Marsh y Rhodes (1995: 53), se podría decir que el proyecto *Nuestra Señora del Rosario* es un "comunidad de proyecto" o, si se quiere, un "proyecto común", muy próximo de la característica de lo que estos autores definen como un "comunidad de política pública" en cuanto a la distribución de los recursos a propósito en el seno de la red: "todos los participantes tienen recursos; la relación básica es una *relación de intercambio*". Con equipamientos necesarios para la construcción de las casas. Así mismo, contra la posibilidad de dotación de un lote que permita a unas familias necesitadas conocidas de la Comunidad religiosa tener vivienda, ésta hace una donación de este lote al municipio para que lo urbanice.

[246]Según las normas actualmente vigentes en cuanto al SFV, el municipio está encargado de "detectar los sectores de la población los más vulnerables" y proponer a las familias así seleccionadas postular al SFV antes el Estado (FONVIVIENDA) que lo asigna.

[247] Colegios, anexo de la Universidad Santo Tomas, dispensario, hospicio y la Basílica, todas obras a cargo de la Comunidad religiosa de los Dominicos O.P., ocupan varias manzanas en el corazón de la ciudad.

[248] En palabras del Alcalde recibida en una entrevista privada con este investigador, el Prior de la Comunidad religiosa de los Dominicos O.P. de Chiquinquirá le había prometido cuando era estudiante de la Especialización en Gestión Municipal en la sede de la Universidad Santo Tomas (universidad que depende de la Comunidad) que "en caso de ser candidato a la Alcaldía y elegido", la Comunidad le regalaría el lote al municipio "para que éste lo dote para hacer VIS".



Fuente: El autor, a partir de Rincón (2004: 50)

"El esfuerzo municipal" o la autonomía local bajo la dependencia de la "sectorialidad discrecional" de la asignación del SFV y del gobierno del territorio

El examen detallado de la modalidad llamada "de esfuerzo municipal" permite explicitar las condiciones de la articulación entre la vertiente local y la vertiente nacional de la política pública de VIS en Chiquinquirá. Permite también caracterizar lo que se denominó como la "secterritorialidad" y su modo de lograr la gobernabilidad, *la combinación entre el gobierno del territorio y la gobernancia de los territorios*, es decir *el matrimonio indisoluble entre sectorialidad y territorialidad, entre gobierno del territorio y la gobernancia de los territorios.*

Cabe recordar que la sectorialidad de la vertiente nacional de la política pública de VIS está esencialmente ligada con el modo de declaración de elegibilidad de los proyectos y asignación del SVF[249], mientras la territorialidad de su vertiente territorial-horizontal se da durante la producción de las políticas públicas de VIS de Tipo I (Mejoramiento de VIS y de barrios), II (Programas de VIS nuevas) y III (Constitución e reserva, adquisición y dotación con equipamientos de lotes urbanizables para programas de VIS).

Es necesario precisar ahora los límites de la sectorialidad de la política pública de VIS, distinguiendo la "sectorialidad técnica" que constituye la elegibilidad de los proyectos de urbanización de la "sectorialidad discrecional" del proceso de asignación del SFV.

En efecto, para que una familia pueda postular al SFV, es necesario que, además de cumplir con una serie de condiciones relativas entre otras a sus ingresos, el Estado[250] haya previamente declarado "elegible" el proyecto de urbanización en el cual está incluida la vivienda, esto es susceptible de poder recibir un SFV. Sin declaración previa de elegibilidad, no hay asignación posible del SFV, cuales que sean los meritos del postulante en cuanto a su situación económica y social. Es entonces una condición necesaria y la *declaración de elegibilidad es entonces la manifestación la más* evidente del *"Estado soberano", su manifestación "técnica".*

Pero la condición de elegibilidad no es una condición suficiente. Una vez el proyecto de urbanización considerado como "elegible" y la familia postulante reconocida como beneficiaria potencial del SFV, se le asigna el SFV siempre y cuando haya partidas presupuestales disponibles. El proceso de asignación del SFV, en el cual ya no pueden jugar los solos criterios "técnicos", sí es de carácter discrecional (algunos inclusive dirían arbitrario...) y es a este nivel entonces que hay que ubicar la *manifestación real del "Estado soberano" y de la sectorialidad, su manifestación discrecional.*

La política llamada "de esfuerzo municipal", iniciada por la Administración del Presidente Uribe en noviembre de 2002, consiste esencialmente en que según el Articulo 3 del Decreto 2480 de 2002

> unas partidas presupuestales destinadas al SFV para los años 2002, 2003 y 2004 y hasta un monto de150.000 millones de pesos [el equivalente de 25.000 SFV] repartidos en 2002, 90.000 millones lo serán entre las capitales de departamento (...) y el saldo, ya sea 60.000 millones [el equivalente de 10.000 SFV], a través del Concurso de Esfuerzo municipal en los otros municipios del país.

[249] Para ser completo, habría que agregarles a estos dos elementos las condiciones de otorgamiento de los *créditos* de FINDETER a los municipios para financiar la dotación de las urbanizaciones en equipamientos. Aquellas, según varios testimonios, difieren sensiblemente de los criterios "clásicos" de endeudamiento y evaluación de proyectos de infraestructuras.

[250] Antes de abril de 2003, se trataba del INURBE, después de está fecha de FONVIVIENDA que se apoya en el concepto técnico de FINDETER

En términos económicos, se trata de hacer una suerte de "remate" de los recursos públicos en dirección de los municipios que no son capitales de departamento con el fin de resolver el problema del "cuello de botella" que constituye la grande relación entre demanda al mismo que se busca superar el obstáculo de la *decisión técnica* de la declaración de elegibilidad (sectorialidad técnica) pero sin tocar a el de la *asignación discrecional* (sectorialidad discrecional)[251].

En esta perspectiva, los criterios "técnicos" para ganar el concurso eran que los proyectos de VIS declarados elegibles cumplieran con una serie de condiciones en cuanto a su carácter físico (buena relación áreas verdes-vivienda, buena relación tamaño-precio), financiero (existencia de un SFV municipal representado en materiales de construcción, lotes o en efectivo), social (prioridad dada a los proyectos de reubicación de AHAR y a las familias de bajos ingresos) e institucional (estar presentado por un municipio o un ente municipal o con su garantía).

"Del total nacional", precisa Nelsón Rincón (2004: 53), "el Departamento de Boyacá donde está ubicado Chiquinquirá recibió1778 millones de pesos [el equivalente de 300 SFV]"- Gracias al proyecto *Primero Chiquinquirá* analizada anteriormente, Chiquinquirá ha podido ganarse el Concurso Departamental del Esfuerzo Municipal. Por esta razón se le entregó en marzo de 2003 por parte del Presidente de la República un diploma "con la promesa de 100 SFV", lo que le permitió superar el primer obstáculo de la sectorialidad, el obstáculo "técnico", aun cuando quedaba por venir el obstáculo "discrecional".

En realidad, en el momento en que Nelson Rincón redactaba su informe especifico (primer semestre de 2004) "el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial no había confirmado todavía la asignación de 42 de los 100 SFV necesarios para las 100 vivienda en construcción de la primera etapa de este proyecto, sin que se supiera muy bien cuál era la razón de este retraso sino que se estaba en periodo electoral (elección municipal el 26 de octubre). La consecuencia de esta no decisión era que las obras estaban paralizada y que cinco familias ya habían renunciado al SFV".

Sobre la articulación entre el vertiente nacional y el vertiente local de la política VIS, Nelson Rincón (2004: 59) anota que

> si el éxito de la política nacional de subsidio descansa sobre la movilización de los actores locales, entre otros para proveer tierras urbanas dotadas, los esfuerzos locales quedarán en vano si el Gobierno nacional no cumple con las promesas en cuanto a la asignación de subsidios, de tal suerte que un alcalde le puede incumplir a su comunidad no por culpa suya sino por culpa del nivel nacional.

Así, se confirma plenamente la indisolubilidad del matrimonio entre territorialidad y sectorialidad. Salvo caso excepcionales como el de Bogotá con la Administración Garzón, la autonomía en la conducción de la vertiente local de la política pública de VIS que da el recurrir a una lógica de territorialidad y de gobernancia del territorio consiguiente está finalmente condicionada por la sectorialidad discrecional de su vertiente nacional y la práctica del gobierno del territorio que la caracteriza. Por lo contrario, aún una sectorialidad débil en términos de recursos (porque sometida a unos "recortes presupuestales") y de institucionalidad (poca importancia político del sector de la

[251] El Decreto precisa en efecto que "la distribución regional de los ingresos del Concurso de Esfuerzo Municipal que hará el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Ordenamiento territorial no implica la asignación de SFV, proceso que se seguirá realizando según las normas especificas fijadas por el Gobierno nacional".

vivienda en el proyecto político nacional y del el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial frente a el de Hacienda) no puede desarrollarse sin territorialidad fuerte.

2. En manera de conclusión final: la política pública de VIS o las dificultades de la gobiernancía en los territorios territorio y poder. El reto de la territorialización de la acción pública "desde abajo"

El análisis de casos a priori tan disímiles como Bogotá y Chiquinquirá muestran cuánto es difícil practicar la gobernancia del territorio como modo de gobierno para asegurar la gobernabilidad en una lógica de territorialidad cuando se trate de formular e implementar la vertiente local de la política VIS. Revelan también cuánto la dualidad de la política VIS y su "hibrididad" hacen evidente la tensión entre *sectorialidad* (defendida por las instancias nacionales) y *territorialidad* (a cargo de los alcaldes). Más allá de las diferencias entre los dos casos analizados, son las similitudes que impactan: en ambos, se constata una "indispensable territorialidad", una interdependencia de las vertientes de la política pública de VIS y unas dificultades consiguientes para combinar el gobierno del territorio y la gobernancia de los territorios.

Si hay "indisolubilidad del matrimonio entre territorialidad y sectorialidad" como se ha plantado, recurriendo así a una metáfora civil y religiosa, o "secterritorialidad", utilizando un neologismo un poco cacofónico, es porque la autonomía de la territorialidad de la vertiente local de la política VIS y la gobernancia del territorio consiguiente están condicionada por la sectorialidad de su vertiente nacional y la práctica del gobierno del territorio que la caracteriza. Pero es también *porque una sectorialidad* débil en términos de recursos (sometidos a recortes presupuestales) y de institucionalidad (dada la débil capacidad de negociación del ministerio encargado de la vivienda frente al de Hacienda) *no puede desarrollarse sin territorialidad fuerte.* En cuanto a la política pública de VIS, se puede entonces decir que "la territorialidad es indispensable aun cuando no sea suficiente".

La cuestión queda entonces de saber si este modo de gobierno híbrido que es la "gobiernancia" permite realmente a los alcaldes conciliar su inclinación por la gobernancia de sus territorios y sus obligaciones en cuanto al gobierno del territorio. Dicho de otra manera, ¿pueden los alcaldes, ser al mismo tiempo *agentes regidores*, practicante del gobierno del territorio y ansiosos de las decisiones venidas "desde arriba", y *actores gobernantes*, defensores de la gobernancia del territorio y atentos para responder las necesidades de sus comunidades? ¿Pueden resolver así el conflicto entre estos dos papeles que les imponen normas y sentencias? Todo deja pensar que no, aun cuando, en ambos casos, se asiste a unas iniciativas que conducen a la construcción de modelos originales de gestión de la vertiente local de la política pública de VIS, fuertemente ligados al "proyecto de ciudad" del alcalde de turno. Identificar, formular, implementar políticas públicas de VIS es, "hacer política" en el territorio, es decir confrontarse con "problemas de poder" y, por ende, *con las relaciones, complejas, entre territorio y poder.*

Desde el punto de vista de la cuestión de las relaciones entre territorio y poder, la investigación deja conclusiones muy importantes y de carácter general. En efecto, como en el caso de las políticas públicas de servicios públicos domiciliarios y de educación analizados en otras investigaciones, se podría decir, extrapolando un poco, que los alcaldes colombianos muestran que, más allá de las normas y de las sentencias y siendo unos *buenos regidores*, atentos a las decisiones "venidas desde arriba", pueden ser también unos verdaderos *actores gobernantes*, promotores de políticas públicas diseñadas "desde abajo".

Un examen atento permite afirmar que eso es posible mediante unas políticas públicas que combinan el enfoque sectorial (vertical), el del *agente regidor*, y el enfoque territorial (horizontal), el del *actor gobernante*, que unas relaciones más equilibrados empiezan a tejerse, dejando alguna margen a los actores locales frente al gobierno nacional y conduciendo progresivamente a un modelo de gobernabilidad evolutivo y complejo, a partir de lógicas a veces fragmentadas. Muestra también la importancia de un "efecto localidad" como dirían Cole y John, de un "proyecto de ciudad" según la expresión de Jordi Borja (*politics*) en su puesta en marcha y la estrecha relación que existe entre los unos y los otros.

Mucho más allá de los límites fijados por los principios en cuanto a la autonomía de las entidades territoriales, consagrados por las cartas internacionales o la Constitución de 1991, profesan y practican de esta manera un derecho nuevo, *la autonomía de definir sus propias políticas públicas territoriales*, siendo, por cierto, a priori más fácil hacerlo en un gran ciudad como Bogotá que en un centro local como Chiquinquirá. Como lo nota Pierre Muller (2006:144) a propósito del caso francés, lo hacen no en función de la repartición de competencias prevista por las leyes de descentralización (cada día más transgredida) *sino en función de la agenda política local.*

Al construir localmente las soluciones que les parecen las más adecuadas para responder a las necesidades de las poblaciones de las cuales son los mandatarios, volviéndose así los defensores de la gobernancia de sus territorios, los alcaldes colombianos demuestran que, más allá de la descentralización "venida de arriba", el verdadero reto es bien *la territorialización de la acción pública "desde abajo"*. Cualesquiera que sean su manera de actuar y su modo de pensar, entendieron con Pierre Muller que "entre más pasa el tiempo, más hacer de la política, es hacer unas políticas públicas".

Lo que surge entonces es la naturaleza profunda de lo que, con ocasión de la identificación, formulación e implementación de políticas públicas como la de la VIS, está en juego, más allá de la "buena gestión pública" o del "buen gobierno local" (*good governance*): *las complejas relaciones entre poder y territorio.* A pesar de todos las barreras colocadas por los promotores de las normas y los jueces, los alcaldes y los gobernadores colombianos hacen suyo esta aserción de los expertos según la cual "la 'descentralización', a diferencia de la 'desconcentración', no sólo redistribuye responsabilidades, sino *poder*".

6. Bibliografía

- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D. C, 2005a, *Pacto por el Hábitat Digno en Bogotá.D. C*, 23 de Junio de 2005, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá, 15 páginas.
- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D. C, 2005b, *Decreto No. 226 de 2005 (15 de Julio 2005) por el cual se reglamenta el otorgamiento del Subsidio Distrital de Vivienda*, 6 páginas.
- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, 2001, *Plan de desarrollo económico, social y de obras publicas para Bogotá D.C. 2001-2004 Bogotá para vivir del mismo lado*, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá.
- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, 2004, *Plan de Desarrollo económico, social y de obras publicas para Bogotá D.C. 2004-2008 "Bogotá Sin Indiferencia. Un Compromiso Social contra la Pobreza y la Exclusión"*, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá.
- ALCALDÍA MAYOR DE SANTA FE DE BOGOTÁ, 1998, *Plan de desarrollo económico, social y de obras publicas para Santa Fe de Bogotá D.C. 1998-2001. Por la Bogotá que queremos, Bogotá, Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá.*
- COLE, ALISTAIR y JOHN, PETER, 1995, Les réseaux locaux de politique publique en France et en Grande Bretagne, *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, sous la direction de LE GALES, PATRICK, et THATCHER, MARK, Paris, L'Harmattan, Collection Logiques politiques N° 31, 210-227.
- BADIE, BERTRAND, "Etat, Nation, Territoire", *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Guy HERMET et al., 5e édition, Paris, 2001, Armand Colin, páginas 107-109, 196, 300.

- BIRNBAUM, Pierre, 2001, Gouvernabilité en *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Guy HERMET et al., 5e édition, Paris, Armand Colin, 2001, 125-126.
- CONPES, 2002, *Bases de la política de vivienda 2002-2006: ajustes al programa de subsidio familiar de vivienda e incentivos de oferta y demanda para créditos de vivienda en UVRS*, Bogotá, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Desarrollo Económico et Departamento Nacional de Planeación-DDUPRE, 35 páginas.
- DE GRAUWE, ANTON: *Amélioration de la gestion des écoles dans un contexte de décentralisation. Programme de recherche et de formation coordonné par l'Institut international de planification de l'éducation (IIPE). Présentation d'un programme de recherche et de formation*, Paris, 2002, IIPE.
- FEDESARROLLO, 2006, *Estudio de Fedesarrollo para La Personería de Bogotá Análisis de las Políticas de Salud, Vivienda y Educación del Nuevo Plan de Desarrollo de Bogotá, Capítulo Vivienda* - Resumen Ejecutivo, Bogotá, Fedesarrollo, 8 páginas, mayo de 2006.
- FRESNEDA, ÓSCAR, 1997, Magnitud del déficit habitacional, ***Desarrollo urbano en cifras,*** N° 3, Bogotá, CENAC/Ministerio de Desarrollo, Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable, 174-254.
- GARZÓN, LUÍS EDUARDO, 2003, Programa de Gobierno de Luis Eduardo Garzón Alcalde de Bogotá 2004 – 2007, "Lucho por Bogotá humana y moderna", Bogotá, 6 páginas.
- GIRALDO ISAZA, FABIO et al. , 1996, Las políticas de vivienda en los noventa, Bogotá, Ministerio de Desarrollo Económico, Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable.
- GIRALDO ISAZA, FABIO, 1993, *Hacia una nueva concepción de la vivienda y el desarrollo urbano. Síntesis del trabajo Necesidades habitacionales. Informe para el Gerente General del INURBE presentado el 13 de septiembre de 1993 por el CENAC*, Bogotá, CENAC, 100 páginas.
- GUTIÉRREZ TRUJILLO, JOSÉ MARÍA, 2005, *La experiencia mexicana .Una visión desde el desarrollo: El papel de lo local en las políticas de vivienda de los Estados Unidos Mexicanos. El caso del Distrito Federal*, Ponencia para el Seminario de capacitación sobre financiación de vivienda de interés social y desarrollo territorial, Bogotá, mayo 2005, 12 páginas.
- JOBERT BRUNO, Las políticas públicas: el estudio del Estado en acción en *Tecnología Administrativa* N ° 3/97, Medellín, 1997, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Antioquia.
- JOLLY, JEAN-FRANÇOIS, (con la colaboración de ROJAS BALLÉN, MÓNICA y RINCÓN SIERRA, NELSON ORLANDO), 2006, *Políticas públicas, gobernancia y territorio: el caso de la vivienda de interés social-VIS en Bogotá y Chiquinquirá, Informe final del Proyecto de investigación N° registro 1879*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana-Bogotá, Facultad De Arquitectura y Diseño, Departamento de Arquitectura, Grupo de investigación: Políticas Urbanas, 129 páginas.
- JOLLY, JEAN-FRANÇOIS, 1995, *El subsidio familiar de vivienda: teoría y política, Informe final relativo a los aspectos socioeconómicos del Subsidio Familiar de Vivienda del INURBE*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Arquitectura y Diseño-INJAVIU, 57 paginas.
- JOLLY, JEAN-FRANÇOIS, 1999, La política pública de vivienda de interés social: ¿del Estado constructor al Estado destruido? en *Las políticas públicas*, 2ª edición, Carlos Salazar Vargas, Colección Profesores N°19. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas.
- JOLLY, JEAN-FRANÇOIS, 2001, *¿Qué tan social ha sido la política pública de vivienda en Colombia?*, Bogotá, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Pontificia Universidad Javeriana, 32 páginas (sin publicar).
- JOLLY, JEAN-FRANÇOIS, 2003a, Departamento y políticas públicas. El gobernador colombiano: ¿agente regidor o actor gobernante? en *Desarrollo Humano e Institucional en América Latina* N° 46, 30 septiembre de 2003, Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, 15 páginas, http://www.iigov.org/dhial/?p=46_02.
- JOLLY, JEAN-FRANÇOIS, 2003b, Pequeños municipios y descentralización. Enfoque político versus enfoque económico en *Problemática de los municipios pequeños en Colombia ¿Supresión o reforma?*, Bogotá Universidad Externado de Colombia, Konrad Adenauer Stiftung, páginas 67-99.
- JOLLY, JEAN-FRANÇOIS, 2003c, Lo público y lo local: gobernancia y políticas públicas, *Documentos IIGC*, Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad Cataluña, 1-35 http://www.iigov.org/biblioteca/readResource.drt?id=159.
- JOLLY, JEAN-FRANÇOIS, 2003d, *La política pública de vivienda en Bogotá (1995-2003): del problema de la vivienda "componente de la pobreza" a la "política habitacional". El desmonte del Estado constructor y el surgimiento de un nuevo modelo: el Estado (local) constructor de externalidades*, Bogotá: Departamento de Arquitectura, Facultad de Arquitectura y Diseño, Pontificia Universidad Javeriana, 20 de febrero de 2003, 22 páginas (sin publicar).
- JOLLY, JEAN-FRANÇOIS, 2004a, Departamento y políticas públicas. El gobernador colombiano: ¿agente regidor o actor gobernante? en *Crisis y futuros de los departamentos en Colombia*, Bogotá Universidad Externado de Colombia, Konrad Adenauer Stiftung (Augusto Hernández Becerra, compilador), paginas 125-145.

- JOLLY, JEAN-FRANÇOIS, 2004b, *Régir le Territoire et gouverner les territoires. La politique publique de décentralisation en Colombie entre 1982 et 2002*, Thèse pour le Doctorat en études des sociétés latino-américaines, Paris, Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine- IHEAL, Université de Paris III La Sorbonne nouvelle, 5 de octubre de 2004.
- JOLLY, JEAN-FRANÇOIS, 2004c, Algunos aportes para la conceptualización de la política pública de vivienda de interés social (VIS), *Papel Político*, N° 16, diciembre de 2004, 77-102, Bogotá, Departamento de Ciencias Políticas, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana.
- JOLLY, JEAN-FRANÇOIS, 2005a, Gobierno y gobernancia de los territorios, sectorialidad y territorialidad de las políticas públicas, *Desafíos*, V. 12, Julio 2005, Bogotá, Universidad del Rosario, 52-85.
- JOLLY, JEAN-FRANÇOIS, 2005b, Gobernabilidad territorial y descentralización en Colombia: ¿Regir el territorio o gobernar los territorios? A propósito de la política pública de descentralización en Colombia entre 1982 y 2002, *Papel político*, 18, Pontificia Universidad Bogotá, diciembre de 2005, 137-154.
- JOLLY, JEAN-FRANÇOIS, 2006b, Territorialidad y sectorialidad de las políticas públicas. Aspectos analíticos y utilizaciones normativas de un esquema de análisis de las políticas públicas en el territorio, *Lecturas sobre políticas públicas* JOLLY, JEAN-FRANÇOIS y CUERVO, JORGE IVÁN, editores), Bogotá, Universidad Externado de Colombia (por publicar).
- LASCOUMES, PIERRE y LE GALÈS, PATRICK (editores), 2004, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.
- LE GALÈS, PATRICK, 1995, Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine *Revue française de sciences politiques*, 1, 45, 57-95, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.
- LÓPEZ GUTIÉRREZ Fernando, 2005, A propósito del Subsidio Distrital de vivienda: ¿Se puede otorgar lo que no existe?, *Portal www.redbogota.com del programa Red Bogotá de la Universidad Nacional de Colombia.*
- RHODES, R.A.W, et MARSH, DAVID, 1995, Les réseaux d'action publique en Grande Bretagne, *Les réseaux de politique publique. Débat autour des* policy networks, sous la direction de LE GALÈS (Patrick) et THATCHER (Mark), Paris, L'Harmattan, Collection *Logiques politiques* N ° 31, 31-68.
- MEDELLÍN TORRES, Pedro, 2003, *Políticas públicas en países con baja institucionalización. El caso de la política de justicia en Colombia* [tesis de doctorado], París, Université de Paris III - La Sorbonne Nouvelle Paris, Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine - IHEAL École Doctorale, 31 de enero.
- METROVIVIENDA, 2000, Metrovivienda. Génesis y puesta en marcha 1998-2000, Bogotá, Metrovivienda, 80 páginas.
- METROVIVIENDA, 2002, Ciudadela El Recreo. Memoria del modelo de gestión Metrovivienda, Bogotá, Metrovivienda, 224 páginas.
- METROVIVIENDA, 2004, (consultada el 25 de marzo de 2004, actualizada al inciar2003), Nuestros proyectos, ¿Qué es Metrovivienda? Información sobre vivienda en Bogotá, páginas web http://www.metrovivienda.gov.co/flash/html.
- METROVIVIENDA, 2006, (consultada el 23 de junio de 2006), Nuestros proyectos, ¿Qué es Metrovivienda? Información sobre vivienda en Bogotá Información para las Familias, páginas web http://www.metrovivienda.gov.co/flash/html.
- MULLER PIERRE y SUREL, YVES, 1998, Le concept de gouvernance. *L'analyse des politiques publiques*, París, Ediciones Montchrestien.
- MULLER, PIERRE, 1997, Un esquema de análisis de las políticas públicas sectoriales, *Tecnología Administrativa*, Vol. XI, N° 23, Enero mayo de 1997, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Antioquia, 137-168.
- MULLER, PIERRE, 2002, Las politícas públicas, Universidad Externado de Colombia, primera edición en español, traducción de Jean-François JOLLY y Carlos SALAZAR VARGAS a partir de Les politiques publiques, Presses Universitaires de France, *collection Que sais-je?* N° 2354, quatrième édition, Juin 2000, 12 de febrero de 2002, 200 páginas.
- MULLER, PIERRE, 2006, Las politícas públicas, Universidad Externado de Colombia, primera edición en español, traducción de Jean-François JOLLY y Carlos SALAZAR VARGAS a partir de Les politiques publiques, Presses Universitaires de France, *collection Que sais-je?* N° 2354, sixiième édition, mai 2006, 12 de febrero de 2006, xxx páginas.
- NAVAS PATRÓN, Álvaro, 2003, El pequeño municipio: actor principal en el proceso de integración, movilización política y penetración del territorio, *Problemática de los pequeños municipios en Colombia. ¿Supresión o reforma?*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia y Fundación Konrad Adenauer.
- RINCÓN SIERRA, NELSON ORLANDO, 2004, *El análisis de la política pública de vivienda de interés social en el municipio de Chiquinquirá (2001-2003)*, trabajo de grado para optar por el título de Magíster en Ciencias Políticas bajo la dirección de Jean-François Jolly, Bogotá, Departamento de Ciencias Políticas, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana.

- ROJAS BALLÉN, MÓNICA, 2004, *La oferta de suelo urbanizado por parte de METROVIVIENDA: una política pública de vivienda de interés social de Tipo III en Bogotá*, trabajo de grado para optar por el titulo de Magíster en Ciencias Políticas bajo la dirección de Jean-François Jolly, Bogotá, Departamento de Ciencias Políticas, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana.
- SALAZAR VARGAS, Carlos, 1999, Las políticas públicas, 2ª edición, Colección Profesores N ° 19. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas.
- SIN AUTOR, *Invitación al Congreso Internacional "Gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América Latina"*, Cochabamba, Bolivia, 2006, CESU - Centro de Estudios Universitarios Superiores, Universidad Mayor de San Simón, Cochabamba, Bolivia et al., 9 páginas.
- SIN AUTOR, *Invitación al Simposio "Gobernabilidad Local"*, Bogotá, 2005, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, Seccional Cali, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Especialización en Gobierno Municipal, Sede Bogotá, 1 página.
- SOLÀ, AMADEU, *La traducción de governance*, amadeo.sola-gardell@cec.eu.int.
- STREN, Richard E., 2000, Nuevos Enfoques para la Gobernancia Urbana en América Latina, *Conferencias del IDRC/CRDI*, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, CIID-Montevideo, 14 de abril de 2000, 11 páginas.
- TERRIBILINI, Serge, 2001, *Fédéralisme, territoires et inégalité sociales*, Paris, L'Harmattan, Collection Logiques publiques, 278 páginas.
- TOURNIER, CHARLES (2006) Le concept de gouvernance, *Lecturas sobre políticas públicas* (JOLLY, JEAN-FRANÇOIS y CUERVO, JORGE IVÁN, editores), Bogotá, Universidad Externado de Colombia (por publicar).
- ZURBRIGGEN, CRISTINA, 2003, Las redes de políticas públicas. Une revisión teórica, *Document 105*, 3 juin 2003, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya à Barcelone, http://www.iigov.org/documentos/?p=1_0105.

La participación ciudadana en el desarrollo local: la experiencia actual de San Juan de Lurigancho

FRANCISCO JAVIER VILLEGAS ALARCÓN

En el año 2005 el gobierno peruano promulgó la nueva Ley Orgánica de Municipalidades que entre varias innovaciones, ordenaba la implementación del Sistema de Participación Ciudadana en los Municipios Distritales y Provinciales de todo el Perú. La presente ponencia describe el proceso de instauración de este Sistema en el distrito urbano popular (marginal) limeño de San Juan de Lurigancho. A través de este estudio de caso, buscamos conocer y entender las características de la gobernabilidad y gobernanza en la sociedad peruana y limeña, aportándonos valiosa información sociológica y antropológica en los temas de: ciudadanía, pobreza, violencia social, identidad urbano popular, desarrollo local.
Cabe señalar que la presente ponencia es fruto del trabajo profesional que el autor realiza en dicho distrito, y además resultado de un ensayo que preparó para un concurso nacional sobre el tema organizado por el Instituto de Estudios Peruanos, donde obtuvo el primer lugar.

Indice de la Ponencia:

- Diagnóstico de San Juan de Lurigancho; el distrito Peruano de 1 Millón de Habitantes.
- La Implementación del Sistema de Participación Ciudadana en San Juan de Lurigancho.
- Las Pugnas por el Poder Local en San Juan de Lurigancho.
- Problemas y Potencialidades del Distrito para Convertirse en Polo de Desarrollo.

Referencias Bibliográficas:

- Arroyo, Juan. Irigoyen, Marina. Desafíos de la Democracia Participativa en la Descentralización. Care Perú. 2005
- Castells, Manuel. La Era de la Información. Alianza Editorial. 1997.
- DESCO. Las Ciudades en el Perú. 2004
- Joseph, Jaime. La Ciudad, la crisis y las salidas: Democracia y desarrollo en espacios urbanos meso. UNMSM. 2005
- Quijano, Aníbal. La Economía Popular y sus Caminos en América Latina. Mosca Azul. 1998.
- Municipalidad De San Juan De Lurigancho. Plan de Desarrollo Local Concertado 2005-2015. 2005
- Mesa De Concertación Para El Desarrollo Y Lucha Contra La Pobreza De San Juan De Lurigancho. Propuesta del Sistema de Participación Ciudadana. 2005.
- Portocarrero, Gonzalo. Los Nuevos Limeños. SUR. 1996.
- Tocón Armas, Carmen. Procesos Sociales en San Juan de Lurigancho: 2001-2003. IDS. 2003.
- Touraine, Alain. ¿Podremos Vivir Juntos? Iguales y Diferentes. FCE. 1997.
- Villegas Alarcón, Francisco.

  Diagnóstico Socioeconómico a los Nuevos AA.HH. de San Juan de Lurigancho: 2003-2005. Fundación Contra el Hambre Internacional.

  La Participación de los Jóvenes en el Desarrollo de San Juan de Lurigancho: 2003-2005. CEPRODEP.

Empleados de las dependencias municipales relacionadas a la participación ciudadana

Antonio Espinoza Melendez

La democracia representativa y la democracia participativa no son dos caminos desconectados necesariamente, sino formas que se complementan y se superponen en ciertos momentos como bien lo señala Grompone[252]. Dentro de la municipalidad, la existencia de una oficina de Participación Ciudadana con funciones específicas es parte de una apuesta por una democracia participativa que en su esencia es una redefinición de la relación municipalidad-población sobre todo en la toma de decisiones.

El presente documento es el producto del análisis de la información recogida en las oficinas de Participación Ciudadana de tres Municipalidades en Lima Metropolitana, centrándose el trabajo en las dependencias que son responsables directas de los espacios y mecanismos de Participación Ciudadana desde las mismas Municipalidades

En el marco del proyecto *"Construyendo Sistemas de Participación Ciudadana"*, se logró recoger información de las tres Municipalidades: Comas, Ate y San Juan de Miraflores, mediante observaciones de campo, entrevistas no estructuradas y la aplicación de una encuesta.

El objetivo principal es acercarnos a las condiciones de trabajo y a las percepciones sobre Democracia, Desarrollo y Participación Ciudadana de los empleados municipales, reconociéndolos como actores fundamentales de los procesos de Participación Ciudadana.

Partimos del supuesto que la realidad municipal es diversa y compleja, no solo entre Municipalidades sino también dentro de las mismas oficinas, que por sus funciones establecen relaciones específicas y directas con diferentes instituciones públicas o privadas y la población misma.

Debemos reconocer que la Municipalidad no es un espacio de relaciones horizontales, sino, uno cuya dinámica es altamente jerárquica y burocrática. Aun así, no pretendemos reducir las particularidades e historias locales, comparando de manera inocente sus características, sino más bien enfatizar su heterogeneidad teniendo en cuenta los procesos comunes.

La relación entre la Participación Ciudadana y la Municipalidad si bien es cierto no es reciente, se ha dinámizado y extendido a parir de la ley de Participación[253], donde se dictó la obligatoriedad de mecanismos y espacios de Participación desde los gobiernos locales. Este marco legal propone una nueva forma de administración municipal, entendiendo la necesidad de reconfigurar las relaciones entre Sociedad y Estado (gobierno local).

Muchos Municipios distritales tuvieron sus primeras experiencias de Participación Ciudadana a partir de la ley, mientras que otros formalizaron espacios y mecanismos ya establecidos, pero en

[252] Grompone, Romeo, *Argumentos a favor de la participación y en contra de sus defensores*, en Participación Ciudadana y Democratica, 2005, IEP
[253] Ley orgánica de Municipalidades (ley 27972-2003)

general hubo una transformación de la estructura Municipal adecuándose a los nuevos requerimientos legales, la necesidad de contar con Presupuestos Participativos, de establecer y validar un Plan de Desarrollo, la elección de representantes y la aparición de espacios de Concertación, entre otros, son funciones y actividades nuevas que fueron asumidas por la Municipalidad, lo que reflejó un cambio su estructura interna.

Aparecieron así las oficinas ligadas a la Participación Ciudadana en las Municipalidades distritales, no necesariamente reconocidas bajo el termino Participación Ciudadana pero si asumiendo los requerimientos del marco legal de la Participación. Estó en ocasiones derivaba en la creación de una dependencia nueva o en la transformación de una ya existente. Encontramos gerencias o subgerencias de Participación o incluso oficinas independientes, responsables de los principales procesos de Participación Ciudadana al nivel de gobiernos locales.

La estructura del texto y la propuesta para el análisis fue identificar, en primer termino, las oficinas que han asumido funciones ligadas a la Participación Ciudadana, para luego profundizar en sus capacidades de coordinación y relación con los espacios de tomas de decisiones al interior de la municipalidad. Pretendemos ver cómo estas dependencias canalizan el trabajo con las organizaciones sociales dentro de la misma Municipalidad. Reconociendo como elemento importante, para esta tarea, las características propias de los empleados y las relaciones establecidas al interior de estas dependencias.

Una idea principal que se desprende de esta propuesta es el hecho que la adopción de la Participación Ciudadana desde la Municipalidad puede ser evaluada e identificada a partir de la mirada a su estructura organizativa, y más específicamente a la ubicación, dentro de esta estructura municipal, de la dependencia de Participación Ciudadana, para ver la importancia y conexión no solo con la alcaldía sino también con el resto de oficinas de la Municipalidad.

Finalmente nos concentramos en las condiciones de trabajo de los empleados municipales de estas dependencias de Participación Ciudadana, poniendo énfasis en sus percepciones y relaciones entre conceptos como Democracia, Participación, Desarrollo y la gestión de lo público.

Bibliografía

Borja, Jordi y Manuel Castells (1997) *Local y Global.La gestión de las ciudades en la era de la información.* Madrid, Taurus.

Grompone, Romeo (2005) Argumentos a favor de la participación en contra de sus defensores. En Participación Ciudadana y Democratica. Lima, IEP.

Instituto de Estudios Peruanos (2000) *Programa institucional de sociología y política 2000-2001. Descentralización: desarrollo y democracia en el Perú.* Lima, IEP.

Joseph, Jaime (2005) *La ciudad, la crisis y las salidas. Democracia y desarrollo en espacios urbanos meso. Lima,* Alteranativa-UNMSM.

López Ricci, Jose y Jaime Joseph (2002) *Miradas individuales e imágenes colectivas. Dirigentes populares: Limites y potencialidades para el desarrollo y la democracia.* Lima, Alternativa.

Remy, Maria Isabel (2004) *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú. Un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones.* Lima, IEP.

Tanaka, Martin (2001) *Participación popular en políticas sociales. Cuando puede ser democrática y eficiente y cuando todo lo contrario.* Lima, CIES-IEP. Colección Mínima No 44.

Estudio sobre organizaciones económicas populares y procesos de desarrollo económico local en Lima metropolitana

Soc. Luis Marín
Dr. Jaime Joseph

El estudio es un acercamiento a las organizaciones económicas populares en Lima Metropolitana. La entrada a esas organizaciones económicas es a través de una revisión de la existencia y las características principales de los espacios de concertación para el desarrollo económico que se encuentran en Lima Metropolitana, donde participan muchas de dichas organizaciones económicas. La existencia de estos espacios evidencia un nivel creciente de interés de las organizaciones económicas, y algunos otros actores -tales como municipalidades y ONG- por la problemática de la gestión local del desarrollo, la orientación de las actividades productivas, las políticas de empleo, la formalización y las demandas que tienen las organizaciones gremiales.
Exploramos la conformación de estos espacios de concertación, sus actores principales, los temas que abordan, sus agendas, etc. Analizamos las formas de organización y funcionamiento internas de los espacios de concertación y sus interrelaciones con otras instancias similares. Pues, estas dinámicas "hacia afuera", sumadas al *background* de las organizaciones participantes, sus dirigentes y la calidad de su participación en espacios como mesas de debate o de concertación por un objetivo definido, son el capital participativo que se necesita para potenciar una articulación metropolitana, que mediante el diálogo procesa las propuestas de los gremios, y propone soluciones a problemáticas comunes y propone el desarrollo potenciando las actividades comerciales y productivas. Lo que contribuye a potenciar el protagonismo de los actores económicos y en la interacción con las autoridades, puede aportar soluciones concretas para el gobierno de la ciudad.
El estudio de estos espacios de concertación servirá para analizar la utilidad y posibilidad de construir un Foro Metropolitano para el desarrollo económico y las características que debe tener tal Foro. En este espacio participarán los líderes y dirigentes de las organizaciones económicas gremiales, y servirá como instancia de debate de propuestas diversas, tales como el problema de la seguridad social para los comerciantes, los tributos, etc. Lo que permitirá elevar propuestas concretas al gobierno local. En futuros estudios se profundizará en el análisis de los diversos tipos de organizaciones económicas que son el sustento de los espacios de concertación para el desarrollo económico. Podemos decir que en un contexto de descentralización de las instancias gubernamentales, el empoderamiento de los actores sociales y económicos constituye un requisito indispensable para la gestión de las ciudades y de sus flujos económicos.
La constitución de las mesas temáticas por el desarrollo económico local, es importante porque constituye un claro indicador de la preocupación por la planificación, el diálogo y la implicancia de actores no necesariamente gubernamentales para la mejora, el apoyo y la difusión y discusión de políticas de generación de empleo y de promoción de las microempresas, que en la actualidad aportan más de 70% del PBI, siendo a su vez, el rubro donde cada vez más personas encuentran empleo[254].
La existencia de estas mesas temáticas por el Desarrollo Económico Local da cuenta de un gran capital organizativo de las PyME y de las medianas empresas; pues son organizaciones, gremios y confederaciones que datan de muchos años atrás.

[254] Si bien es cierto el 75.9 % de la PEA se encuentra laborando en una microempresa en Lima Metropolitana, cabe mencionar que la calidad de este empleo es sumamente precaria, es decir, se rebasan las ocho horas de jornada de trabajo y se remunera por mucho menos del salario mínimo vital.

Además, hemos iniciado un proceso de ubicación geográfica de la información recopilada, utilizando el software del Sistema de Información Georeferencial (SIG), que es una herramienta que nos ayudará a presentar gráficamente, la ubicación de cada una de estas mesas o espacios de concertación, visualizando su ámbito de influencia territorial, la ubicación geográfica de los actores que participan o tienen injerencia en cada mesa así como nos mostrará cada espacio según la tipología elaborada para el presente estudio. Se visualizarán también las organizaciones económicas que participaron en la encuesta de Organizaciones Económicas y Sociales de Lima Este, Norte y Sur.

Esperamos con esta inicial base de datos brindar información que nos permita conocer un poco más acerca de las mesas existentes para así poder iniciar acciones que las potencien, y posteriormente desarrollar capacidades de cada uno de sus actores para que se asegure su participación activa en alguna instancia metropolitana.

En uno de los anexos, analizamos los resultados de una encuesta aplicada a organizaciones económicas de la metrópoli, en torno a su agenda interna, medios de difusión, participación en la concertación, entre otras cosas; lo que nos dará luces respecto a las condiciones actuales para la concertación de algunas de estas importantes organizaciones económicas.

Séptima Sesión: Gobernabilidad e Instrumentos de Planificación

Proyecto Plantel: Fortalecer los actores locales a través DE LA Planificación Territorial

Equipo Técnico del proyecto PlanTeL
Lorena Acosta, Nuria Arévalo, Tom De Leus, Verónica Estrella, Tom Leenders, Freddy Muñoz,. Dalia Paredes, Gabriela Suárez

El territorio

La sociedad contemporánea parece cada día más compleja. Los impactos de la economía globalizada son cada vez más visibles y sin embargo, los gobiernos locales y nacionales siguen evidenciando su incapacidad de anticipar o contestar a los poderes económicos internacionales. Y es ahí, cuando el territorio parece ser el lugar concreto, palpable y real en donde estos dos mundos se encuentran y se enfrentan directamente, causando en muchos casos, conflictos.

El territorio forma la base concreta de la vida diaria y al mismo tiempo la relación directa que tienen los procesos económicos globalizados con la realidad, es decir, la lógica de los flujos internacionales del capital que parecen a veces intangibles y abstractos al final tocan al mundo real en forma de espacios concretos: plantas, edificios, fábricas, oficinas, etc. Todos estos evidenciados en la utilización de un espacio, formando parte de un paisaje y siendo elementos territoriales, en algunos casos claves.

Es así que se vuelve necesario e importante, el reconocernos, como actores locales, que tenemos y debemos tener poder sobre el manejo de estos espacios concretos, el territorio.

El enfoque del proyecto PlanTeL está justamente relacionado a la necesidad de fortalecer a los gobiernos locales y seccionales en el manejo de su territorio, orientado sobretodo a la consecución más eficiente y eficaz de las soluciones a los problemas de sus poblaciones y localidades.

Dentro de ese enfoque, el proyecto PlanTel ha definido que una de las herramientas principales es la planificación territorial vista como un proceso estratégico y dinámico, apoyado en la gestión adecuada de la información geográfica.

La estrategia del proyecto está elaborada en miras a obtener tres objetivos principales:

1. la elaboración de una metodología de planificación territorial, validadas en procesos piloto a través de municipios y consejos provinciales.
2. una adecuada gestión de información (geográfica) para dar soporte y apoyo a procesos de planificación territorial.
3. la institucionalización de la planificación territorial como herramienta de gestión territorial a distintos niveles.

LOS TRES objetivos

desarrollar propuestas y metodologías de planificación territorial validadas en procesos piloto

La planificación territorial planteada como un proceso de planificación estratégica basado en el territorio, se inscribe directamente en un concepto de sustenibilidad y subsidiaridad. Por esta razón se diferencia de otras metodologías de planificación o de desarrollo (sobretodo de la planificación económica). La PT se enfoca en un equilibrio de uso y no uso del suelo de forma continua y participativa pero también está dirigida a un proceso de toma de decisiones que resulten en acciones concretas a corto y mediano plazo.

En el caso de Ecuador, dos elementos fundamentales tienen que ser tomados en cuenta cuando se piensa en desarrollar metodologías de PT. El primero, los vacíos en el marco jurídico relacionado a la Planificación y el segundo, el proceso de descentralización en marcha que aún no ha definido con claridad las competencias de los diferentes niveles de gobierno.. Por una parte, esto genera

problemas y conflictos, pero a la vez, puede constituirse en una oportunidad de buscar y proponer mecanismos adecuados al país en el tema

Estas propuestas no serían adecuadas si se las construye desde un trabajo netamente teórico por lo que la aplicación y prueba en procesos piloto se convierte en una estrategia fundamental del proyecto.

UNA ADECUADA gestion DE la información para apoyar procesos de planificación territorial

Los cambios que se dan en el territorio por diferentes razones y dinámicas son cada vez más evidentes y rápidos. Esto nos enfrenta a la necesidad de acceder a datos e información que evidencien de una u otra manera dichos cambios.

El manejo de esta información y datos debe ir de acorde a la dinámica de los cambios territoriales, por lo que es necesario plantear una adecuada gestión de la información, a través de diferentes herramientas dinámicas e (inter-)activas, que permitan visualizar de mejor manera y oportunamente las dinámicas, características y cambios territoriales.

Algunas de las herramientas que se han identificado como necesarias, se ubican en una gama desde pequeñas herramientas informáticas hasta un sistema integral de apoyo. Uno de los puntos clave que el proyecto quiere impulsar es el manejo de la geoinformación a través de herramientas SIG para el apoyo a la planificación territorial.

institucionalizar la planificación territorial a nivel local, regional y nacional

El proyecto PlanTeL es una suma de voluntades institucionales de sus socios directos (AME: Asociación de Municipalidades Ecuatorianas; CONCOPE: Consorcio de Consejos Provinciales; VVOB: Asociación Flamenca de Cooperación al Desarrollo y Asistencia Técnica; y EPN: Escuela Politécnica Nacional), destinada a generar a mediano y largo plazo una cultura de planificación con énfasis en el enfoque territorial.

Sus propósitos fundamentales incluyen la necesidad de involucramiento de las instancias con mayor ingerencia en la gestión del territorio en el nivel regional y local, como son las municipalidades y los consejos provinciales.

tres PREGUNTAs

¿Subsidiariedad?

> *"El principio de subsidiariedad tiene por objeto garantizar que las decisiones se tomen lo más cerca posible del ciudadano, comprobándose que la acción que vaya a emprenderse a escala comunitaria se justifica en relación con las posibilidades que ofrece el nivel nacional, regional o local".*
>
> *(Glosario de la Comunidad Europea, http://europa.eu.int/scadplus/glossary/)*

Este principio es teóricamente lo óptimo, pero en el momento de su aplicación evidencia la complejidad de definir los mecanismos absolutos para el establecimiento claro de competencias y niveles de decisión. ¿Cómo se mide la 'aptitud' del nivel de una cierta intervención?

El Proyecto inscribe la subsidiariedad dentro de la metodología que está desarrollando, y a su vez, trata de identificar experiencias exitosas en PT a nivel local y regional que evidencien la aplicación del principio, así como analiza el marco jurídico existente, con al finalidad de impulsar, a través de sus socios propuestas legislativas.

¿Participación a nivel INTERMEDIO?

Un proceso de PT debe incluir mecanismos de participación para garantizar su sostenibilidad y aplicabilidad. Sin embargo al trabajar en procesos piloto que sobrepasan los límites locales y que constituyen espacios de prueba de una propuesta metodológica, estos mecanismos deben ser planteados de otra manera. Entonces al interrogante es precisamente Cómo establecer procesos de participación a este nivel?

¿Cómo vincular los principios de la pt a otras iniciativas o metodologías de planificación impulsadas por los socios?

Como en el resto de América Latina, en el Ecuador se han venido desarrollando metodologías y propuestas de planificación desde instituciones nacionales gubernamentales y no gubernamentales. La idea del proyecto no es crear una nueva metodología contrapuesta a las otras, sino buscar mecanismos de integración o complementariedad entre las misma. Cómo hacerlo? Cómo definir una terminología común? Cómo propiciar el uso de herramientas comunes? Quién debería evaluara la validez o no de una metodología?

El propósito de participar en el evento es insertarnos en la problemática de la PT en América Latina, pero también plantear estas preguntas para profundizar en estas interrogantes metodológicas a través de los resultados que se obtengan en al aplicación de la metodología planteada en las zonas piloto y el compartir experiencias en otros países y con profesionales en la rama.

Referencias bibliográficas

PLANTEL, *Planificación territorial I: Metodología y contexto actual en el Ecuador*, Quito – Ecuador, 2005; ISBN 9978-92-365-9

PLANTEL, *Marco Jurídico Vinculado a la Planificación Territorial en el Ecuador*, Quito – Ecuador, 2005; ISBN 9978-92-370-5

EARL Sarah e.a., *Mapeo de Alcances*, IDRC-CRDI, 2002

PUJADAS Roma y FONT Jaume, *Ordenación y planificación territorial*; Madrid – Spain, 1998; ISBN 84-7738-461-4

FERNANDEZ GÜELL J. M., *Planificación estrategica de ciudades*, Barcelona – Spain, 1997; ISBN 84-252-1469-6

MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y MEDIO AMBIENTE, Republica de Bolivia, *Guia metodológica para la formulación de planes de ordenamiento territorial.*, La Paz, 1997

VAN DEN BROECK J., "Strategic Structure Planning" en UN-HABITAT, *Urban Trialogues – Localising Agenda 21*, p168-184, Brussels – Belgium, 2004; ISBN 92-1-131709-6

Presentación de la experiencia chilena del programa territorial integrado Cuenca Limarí en el establecimiento de un complejo agroalimentario sustentable.

Francisco Corral M.
Lisandro Farias O.[255]

En la última década, Chile ha experimentado un proceso de gran dinamismo y profundas transformaciones en las dimensiones económicas, ambientales, sociales y de infraestructura, consecuencia de una etapa de acelerada evolución interna del país y de una creciente integración en el proceso de globalización. Por su parte, la región de Coquimbo, ha aportado al crecimiento nacional a través del desarrollo de los sectores mineros, industrial, acuícola y agrícola, principalmente.

Sin duda que un aspecto clave en temas de desarrollo en zonas áridas y semi áridas como la región de Coquimbo, son los recursos hídricos, que a la fecha, han sido pilar fundamental de su desarrollo. En Chile, las materias relacionadas a este recurso se encuentran codificadas en distintos cuerpos legales, principalmente en el Código de aguas de 1981, modificadas mediante la Ley 20.017. Así como diferentes cuerpos legales, existen también diferentes instituciones relacionadas con este recurso, sin una entidad que coordine o articule aspectos de manejo y resguardo del recurso, como de orientación de políticas de uso y aprovechamiento, inversiones, entre otros.

Así, un manejo integrado ha sido propuesto reiteradas veces[256] como alternativa de gestión integrada del recurso hídrico de una cuenca, así como la idea de "Autoridades de Cuenca" independientes que permitan a los usuarios maximizar la utilización sostenible de los recursos, dotando a un organismo único de facultades de control y fiscalización.

En el sector privado, las asociaciones, agrupaciones y todo tipo de redes de colaboración surgen y se fortalecen en la medida que existe una necesidad común y/o se enfrenta una adversidad o amenaza. Por lo tanto, la adversidad determinada por la escasez del recurso hídrico, determina principalmente que las asociaciones que se encuentran más fortalecidas y que mejor funcionan son las que se forman en torno al agua como las juntas de vigilancia y asociaciones de canalistas en los diferentes valles de la cuenca.

La Cuenca Limarí, se caracteriza por generar el mayor movimiento comercial en el sector agrícola regional, donde 1.412 explotaciones agrícolas corresponden a medianos y grandes propietarios, de un total de 8.659 explotaciones. Su producción es sostenida por un régimen nivo-pluvial y un sistema de embalses regulados, que ha permitido aumentar la seguridad de riego. La producción silvoagropecuaria de la provincia representa el 67% del total regional (US$ 156 millones en exportaciones durante el 2004), derivado principalmente del crecimiento constante de rubros tales como vides, paltos, cítricos y olivos, junto con la agroindustria de jugos, pisco y vinos. El crecimiento experimentado por el sector en los últimos años se ha visto apoyado por iniciativas gubernamentales en inversión a obras de riego, en el resguardo fito y zoosanitario, el aumento de proyectos asociativos, apoyo a denominaciones de origen y de terruños, innovación e investigación y las gestiones internacionales para incorporarse competitivamente a procesos de globalización.

En este marco, se gestó el Programa Territorial Integrado Cuenca Limarí (PTI Cuenca Limarí - CORFO), instrumento orientado a promover el desarrollo económico de un territorio mediante la

[255] Ejecutivos Programa Territorial Integrado Cuenca Limari - CORFO. e-mail: pti@cuencalimari.cl

[256] Alejandro Iza y Marta Rovere (Editores) (2006). Gobernanza del agua en América del Sur: Dimensión Ambiental.

coordinación entre los sectores publico y privado. A la fecha se han desarrollado un conjunto de acciones de diagnostico de situación base, talleres y seminarios que en conjunto han permitido definir la propuesta de trabajo para el período 2006 – 2011 actualmente en su primer año de ejecución. Esta propuesta presentada tiene como objetivo el establecimiento de las bases para aprovechar las oportunidades que se vislumbran a nivel nacional e internacional relativas al establecimiento y desarrollo de un complejo agroalimentario sustentable en la Cuenca Limarí, en base a una gestión integrada de la cuenca.

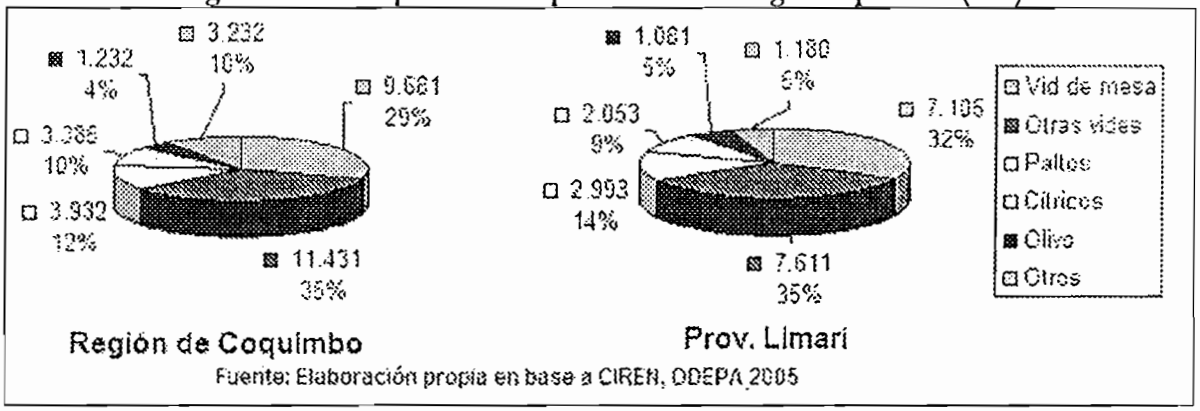
Descripción

En Chile, dentro de la IV Región de Coquimbo, en aspectos productivos, la provincia de Limarí es la más importante en cuanto a participación, representando el 66.8% de la superficie plantada con frutales y vides, equivalente a 22.023 hectáreas (Catastro vitícola y frutícola complementados 2004-2005, ODEPA).

Dentro de las especies mayores, destaca la tasa de variación entre los años 1999 - 2005 en la superficie plantada con olivos (435%), naranjos (396%) y paltos (213%), y en las especies menores, los frutales que han presentado un mayor incremento en superficie son los pécanos, pistachos, tunas e higueras, con un crecimiento superior al 300%. Estas cifras muestran el interés de los productores por diversificar la producción optando a nuevos mercados que presentan importantes alternativas y beneficios económicos.

Como se puede observar en la figura 1, la participación de especies frutales dentro de la Provincia del Limarí presenta un comportamiento similar al de la Región, destacando a escala provincial la participación de las vides (mesa, pisquera, vineras) (14.700 has.), paltos (2.993 has.), cítricos (2.053 has.) y olivos (1.081 has.), quienes conforman el 90 % de la superficie frutícola provincial. Este escenario ha presentado cambios en términos de representatividad de algunos frutales respecto a los antecedentes del año 1999, como es el caso del cítricos y olivos, los cuales tienen una participación actual cercana al 14%.

Figura 1. Participación de especies frutales según superficie (has)



Fuente: Elaboración propia en base a CIREN, ODEPA 2005

Con estos antecedentes queda demostrado que la Provincia del Limarí posee el mayor potencial de desarrollo agrícola dentro de la Región de Coquimbo, principalmente en el rubro de la fruticultura. Esta situación ha permitido diversificar la producción agrícola primaria y desarrollar actividades agroindustriales tales como la industria del pisco, vinos, aceite de oliva, jugos y deshidratados, entre otros.

Realizando estimaciones a partir de la superficie plantada y participación provincial en las exportaciones frutícolas de la IV Región, se puede inferir que MUS$ 155,084 corresponden al

monto de las exportaciones agroalimentarias de Limarí. Esto demuestra la marcada vocación exportadora y recalca aún más la importancia de este valle en la actividad agrícola regional.

Al tipificar las empresas existentes en la provincia según criterios de ventas, se puede señalar según el cuadro 1, que el 91 % de las empresas de la provincia corresponden a microempresas, principalmente agrícolas y de comercio, y significativamente en menor medida, pequeñas medianas y grandes empresas.

Cuadro 1. Caracterización de empresas de la región según tamaño

Comuna / Tipo	Micro	Pequeñas	Medianas	Grandes
Combarbalá	445	13	1	0
Monte Patria	930	67	3	2
Ovalle	3258	357	25	21
Punitaqui	230	15	1	0
Río Hurtado	145	7	0	0
Total Limarí	**5008**	**459**	**30**	**23**

Fuente: PET Quinta, 2005

Con respecto a la tenencia de tierras, según el último censo agropecuario, la distribución por tamaño de las explotaciones en el Limarí, sin distinción entre riego y secano es el que se presenta en el siguiente cuadro 2.

Cuadro 2. Número y superficie total de explotaciones, por rango de tamaño de la Provincia de Limarí.

Tamaño predio	Numero explotaciones	Superficie Has.
< 15 has	7247	21.620,7
≥ 15 < 50 has	841	22.070,7
≥ 50 < 200 has	273	24.340,1
≥ 200 < 500 has	60	20.033,9
≥ 500 has	238	1.319.604,0
TOTAL	**8659**	**1.407.669,4**

Fuente: Elaborado a partir del VI Censo Nacional Agropecuario 1996/97

De esta información se puede derivar que el 83 % de las explotaciones de la Cuenca Limarí tienen menos de 15 hectáreas y aproximadamente 65.000 hectáreas están bajo riego.

Al considerar el número de predios catastrados en los últimos censos de vides y frutales, la cuenca del Limarí aporta 2.183 y 780 predios respectivamente, de un total de 3.935 de vides y 1.607 de frutales regionales.

Las organizaciones de regantes de la cuenca del Limarí cuentan con 633 comunidades de aguas, 8 juntas de vigilancia y 6 asociaciones de canalistas, lo que da un total de 647 organizaciones que abarcan una superficie de 65.000 has.

Como antecedente, se destaca que el 8,1% de los regantes (aprox. 300), concentran mas del 57% de las acciones. A su vez, el 91,9% de los regantes (aprox. 2700), se distribuyen solo un 42,7% de las acciones, todas ellas menores a 12 acciones de participación del río Limarí. Situación similar

Dada la existencia de un gran potencial productivo y exportador de la cuenca (Complejo Agroalimentario Sustentable), surge el desafío de consolidar una estrategia de desarrollo económico sistémico que sea sustentable, integrando su patrimonio empresarial, natural, social y de infraestructura a través de una Gestión Integrada de la Cuenca.

Considerando lo expuesto, el PTI Cuenca Limarí, ha orientado sus cursos de acción a través de la promoción, articulación, apoyo y participación con los distintos organismos públicos y privados que intervienen directamente en el territorio, actuando como programa catalizador y generador de líneas comunes de trabajo y coordinación de acciones en la cuenca.

Los sub-sectores productivos priorizados en la gestión establecida se concentran en: Vides (mesa, pisquera y viníferas), Paltos, Cítricos, Olivos y emergentes como arándanos, los que son trabajados vía temas de desarrollo, investigación y tecnología para resolver los problemas a enfrentar planteados por el mundo agro-empresarial.

Los focos de acción para enfrentar el desarrollo de los sub-sectores establecidos se orientan en la articulación con los organismos relacionados con el manejo de la Cuenca Limarí, a través de seminarios, estudios, misiones, convocatorias de proyectos, articulación con actores y fortalecimiento de redes nacionales e internacionales.

BIBLIOGRAFIA

- Alejandro Iza y Marta Rovere (Editores) (2006). Gobernanza del agua en América del Sur: Dimensión Ambiental. UICN.
- CIREN. 2004. Catastro frutícola y de vides Región de Coquimbo.

Desarrollo de capacidades locales y GIS participativo para la delimitación del territorio: experiencia innovadora en Nicaragua

Jairo Paizano
Sylvanie Jardines
Julia Urquijo

Se presenta una experiencia realizada en el municipio de Las Sabanas en el departamento de Madriz, al norte de Nicaragua. El enfoque innovador que plantea es la gestión del territorio y de los recursos naturales desde el ámbito local, mediante la aplicación de metodologías participativas de sistemas de información geográfica (PGIS), agrimensura campesina y el conocimiento local. Lo más interesante es que permite apoyar a los municipios nicaragüenses en el proceso de descentralización iniciado en 1997, mostrando que este tipo de herramientas presentan una opción fácil y económica para resolver conflictos sobre los límites, y facilitar su gestión desde las instancias municipales correspondientes. La experiencia se basa en la ejecución del proyecto "*Desarrollo de Capacidades Locales Para una Mejor Gestión Territorial en el Municipio de Las Sabanas*", que surgió a partir de la reflexión y el diálogo entre la Alcaldía de Las Sabanas y Acción Contra el Hambre (ACF-E).

El Concejo Municipal de Las Sabanas solicitó a ACF-E apoyo para realizar un trabajo aplicando dicho enfoque en 7 comunidades de su municipio que presentaban problemas de definición de límites al encontrarse dentro del Área Protegida Tepesomoto – La Pataste con un gran potencial de recursos naturales, y cuya extensión es compartida con otros dos municipios del departamento: Pueblo Nuevo y San Lucas.

El papel de ACF-E consistió en la capacitación de los técnicos de la alcaldía del Área de Catastro encargados de la delimitación y la prestación de asistencia técnica durante todo el proceso.

Para realizar el trabajo de campo se aplicó la metodología "Agrimensura Campesina Participativa". Esta metodología consta de cuatro pasos fundamentales: 1) Reflexión y discusión: Este paso contempla la ejecución de una serie de reuniones con los habitantes involucrados, en éstas se explican los objetivos del trabajo y los fundamentos técnicos. Para el caso concreto de Las Sabanas fue la técnica de catastro quien se encargó de facilitar y llevar a cabo las reuniones, además, explicó cómo éste trabajo se integraba en el plan municipal de desarrollo; 2) Levantamiento de datos en campo: Esta fase consistió en la geo-referenciación de los límites de las 7 comunidades. Los levantamientos contaron con el apoyo de líderes, productores y el encargado de la comisión ambiental del municipio. El proceso consistió en: el técnico municipal junto con el líder de la comunidad, así como los líderes de las comunidades vecinas, portando el GPS recorrieron los límites señalados por los habitantes midiendo y tomando la información geo-referenciada. El recorrido iniciaba en un punto límite conocido por todos los presentes y finalizaba en el mismo lugar, cerrando con ello el polígono espacial que representa a la comunidad medida. 3) Procesamiento de datos: Usando el programa MAP-MAKER se procesó la información capturada en el terreno y se elaboraron los mapas correspondientes. 4) Discusión de los resultados: Se programaron reuniones de presentación de resultados con todos los habitantes de las comunidades para validar la información generada.

Actualmente la Alcaldía de Las Sabanas cuenta con personal técnico capacitado y cualificado en el manejo de herramientas cartográficas como el GPS, de agrimensura campesina y en el manejo de software de sistemas de información geográfica. Además, tras el trazado y la representación de los

límites de 7 de sus 15 comunidades y la creación de una base de datos territorial actualizada, cuenta con los datos y la información necesaria para poder reclamar mediante un proceso legal el reconocimiento de los límites actuales de su municipio, es decir, los identificados y consensuados por sus pobladores, en contraposición con los oficiales del INETER (Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales).

De esta experiencia se extraen las siguientes lecciones aprendidas: 1) las acciones desarrolladas supusieron el primer paso hacia la elaboración de un inventario territorial. Considerando que no existe ningún catastro oficial en el departamento de Madriz, se trata de una iniciativa muy significativa y de gran valor para el futuro y para el municipio; 2) la participación social lograda, unida al papel central que ha jugado la Alcaldía de Las Sabanas en el desarrollo del proyecto, ha supuesto una contribución significativa y sustancial para estimular/impulsar el proceso de descentralización en este municipio utilizando como eje principal el fortalecimiento de las capacidades técnicas locales; 3) la replicabilidad y adaptabilidad de las herramientas participativas y cartográficas utilizadas, que han sido objeto de las capacitaciones impartidas, suponen el fortalecimiento técnico que brinda la posibilidad de mejorar la gestión de los recursos naturales desde lo local y en función de los intereses reflejados por la población de dicho territorio; 4) los pobladores poseen datos consensuados entre toda la comunidad y con el gobierno municipal, que avalan la percepción del territorio que abarca su comunidad. Esto refuerza su sentimiento de pertenencia a un territorio concreto y fortalece su identidad cultural y social; 5) la Alcaldía se encuentra en disposición de tomar acciones legales para solucionar los conflictos de límites territoriales constatados y consensuados con sus pobladores. Es importante aclarar que los datos y la información obtenida carecen de validez legal por el momento, pero si suponen una herramienta útil como respaldo para comenzar dicho proceso de reconocimiento legal; 6) la delimitación y reconocimiento de sus límites municipales y comunales supone el primer paso lógico para posteriormente poder realizar una gestión efectiva de sus recursos naturales locales, principalmente enfocada al área protegida circunscrita en dicho territorio.

LISTA DE LOS PARTICIPANTES

GustavoAbdo López
CONCOPE
La Pinta E6-14 y Rábida Wilson E8-166 y Av. 6 de Diciembre
Edif. La Pinta Piso 2do
Quito - Ecuador
593 2) 2505302 – 2503893
myepez@concope.gov.ec

AmonahAchi
PIEB
444, calle Luis Montaño, Villa Granado
Cochabamba - Bolivia
71478119
aamonah@yahoo.fr

CarlosAlba
Colegio de México
- México
calba@colmex.mx

LuisAlberto Marin Diaz
Alternativa
Jr. Chachapoyas 639 B SMP
Lima - Perú
567022493810837
lumardi13@yahoo.es

JamilAlca
National Centre of Competence in Research (NCCR) North South
IUED-Graduate Institute of Development Studies Rue Rothschild 20, cp 136 CH-1211
Genève 21 - Suiza
+41 (22) 906 59 40
jamil.alca@iued.unige.ch

RaúlAmpuero
Corporación PROYECTAMERICA
- Chile
rampuero@proyectamerica.cl

NelsonAntequera
UNAM
Chilimarca, calle innominada
Cochabamba - Bolivia
(04) 4 30 37 90
nelsonantequera@yahoo.com

FernandoAntezana
CEPLAG
Humbolth 291
Cochabamba - Bolivia
4 4245363
fantezanau@yahoo.es

AlfredoAntezana Lafuente
Servicio de Desarrollo Integral (SEDEI)
Avenida Simón Lopez 959
Cochabamba - Bolivia
440563771729526
alfreant@gmail.com

Miguel AngelAranda Chávez
H. Cámara de Diputados; Diputación Circunscripción 2
c. René Barrientos 182, B. Petrolero
Sucre - Bolivia
cel 72892543 - fijo 4 6429250
maach@cotes.net.bo

GloriaArdaya
CIDES / UMSA
La Paz - Bolivia
gloriaardaya@yahoo.com

MarthaArébalo Bustamente
Centro Cooperativo Sueco
Of. Calle Colombia, E.1109, entre Pasaje Arauco Prado y Parque La Torre
Cochabamba - Bolivia
591 4 453360372283617
myareb@hotmail.com

IvanArnold
Consultor
Calle Arnold 523
Tarija - Bolivia
66-33874
iarnold@entelnet.bo

LouisArréghini
IRD
Hernando Siles 5290, CP9214
La Paz - Bolivia
2782969
louhi@ifrance.com

AntonioArturo Espinoza Melendez
Universidad Nacional Mayor de San Marcos
Alternativa Centro de Investigación Social y Educación Popular.
Emeterio Perez 348 Urbanización Ingeniería, San Martín de Porres
Lima - Perú
fuentesperanza@gmail.com

Alberto CasianoAverhoff Casamayor
Grupo de Estudios de Desarrollo Rural y Cooperativismo, Universidad Central " Marta Abreu " de Las Villas
Carretera a Camajuaní Km. 5 ½ Santa Clara
Villa Clara - Cuba
(4) 281060 , 281272
aaverhoff@fce.uclv.edu.cu

VladimirAvila Pinto
Alcaldia Municipal de Cercado - Cochabamba
Pacata Alta Plan 60 N° 21 B
Cochabamba - Bolivia
77404299
vavila@enlared.org.bo

MilkaBarriga Machicao
SEBSA/CATIE
CATIE 7170
Turrialba - Costa Rica
(506)558-2404
mbarriga@catie.ac.cr

EdgarBenavides Castro
Presidente del SEUR - Colegio de Arquitectos de La Paz
Calle 44 N 123 chasquipampa
La Paz - Bolivia
7254688
bubena49@yahoo.com.ar

Ernesto AngeBerthón Sánchez
Vicepresidencia de la República de Bolivia
Ayacucho y Mercado
La Paz - Bolivia
591 2 2142700
ernesto.berthon@vicepresidencia.gov.bo

PatrickBottazzi
Graduate Institute of Development Studies
Rue Rothschild 20, cp 136
CH-1211
Geneva 21 - Suiza
Patrick.bottazzi@ined.unige.ch

Jorge PabloBrugnoni Hernández
PNUD
- Paraguay
pablo.brugnoni@undp.org

TaniaCalle Jimenez
Escuela Politecnica nacional
Cuidadela Nueva Aurora Calle m y 17 # 1902
Quito - Ecuador
2507144 exte 353
elyjim10@yahoo.es

CarlosCamacho Nassar
Viceministerio de Tierras, Unidad de Gestión Territorial Indígena
Calle Sánchez Lima 2072, Edificio Orión
La Paz - Bolivia
(591) 715-40-601
diezajpu@yahoo.es

GabrielaCanedo Vasquez
CIESAS-IRD
Av. Taquiña N 103
Cochabamba - Bolivia
42 87 432
gcanedovasquez@yahoo.com

René AlbertoCastro André
Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)
Calle Aurelio Melean Nª 485 entre parque la Torre y Luis Castel (lado banco de sangre)
Cochabamba Calle Aurelio Melean Nª 485 entre parque la Torre y Luis Castel (lado banco de sangre) - Bolivia
4533080-4582769-71776296
acastro@unfpa.org.bo

Maria LuciaCentellas Burgoa
Universidad Mayor de San Andres
Calle 29 de Cota cota, Condominio Cota cota, Depto. C-4,
La Paz - Bolivia
(591)-2-2790024
wagner_l@lycos.es

RéguláChávez-Malgiaritta
Swisscontact - Programa FOMEM
Macario Pinilla 233, entre Arce y 6 de Agosto
La Paz - Bolivia
00591 2 211 21 41
regula.chavez@swisscontact.bo

AdaCora Freytes Frey
Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL-Piette, CONICET). JACS SAM - NCCR -NS.
Saavedra 15, 4º Piso, C.P. 1083,
Ciudad de Buenos Aires - Argentina
ceciliacross@hotmail.com

Jacqueline GarridoCortés Villazón
Ciudadanía
C. Batallón Colorados 1374
Cochabamba - Bolivia
4406393 - 4406615
jakie_garrido@yahoo.com.mx

Luis PabloCuba Rojas
Universidad Mayor de San Simón
UMSS
Cochabamba - Bolivia
lpcuba@yahoo.es

Manuelde la Fuente
NCCR
- Bolivia
mdelafuente@supernet.com.bo

EtienneDurt
Profesor de ciencias sociales en la Escuela de Post-Grado Universidad Nacional Agraria La Molina / UNALM
Lima - Perú
edurt@lamolina.edu.pe

Wilmer EdgarEncalada Ludeña
Gobierno Provincial de El Oro
Machala - Ecuador
593-7-2963900 cel. 098818185
wencalada@surconsul.com.ec

José OswaldoEspinosa Cuervo
PNUD- Departamento Nacional de Planeación
- Colombia
jespinosa@dnp.gov.co

WalterEspinoza Garcia
Colegio de Arquitectos de La Paz
Av. 20 de octubre 2144. Depto. 201
La Paz - Bolivia
2424104 - 71557105
toboroche@yahoo.com

María VerónicaEstrella Espinosa
Proyecto PlanTeL (contraparte CONCOPE)
Calle Wilson E8-166 y Av. 6 de Diciembre
Quito - Ecuador
022431336 / 022546862
veronicaestrella@yahoo.com

FidelFalconi
CONCOPE
La Pinta E6-14 y Rábida Wilson E8-166 y Av. 6 de Diciembre
Edif. La Pinta Piso 2do
Quito - Ecuador
593 2) 2505302 – 2503893
myepez@concope.gov.ec

Francisco Coral LisandroFarias O
Programa Territorial Integrado Cuenca Limari - CORFO
- Chile
pti@cuencalimari.cl

LuisaGarcia Batiz
Departamento de Estudios Regionales-INESER, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara
Periférico Norte 799, Módulo M 2do. Nivel.
Núcleo Universitario Los Belenes, C.P. 45100, Zapopan
Jalisco - México
(33) 37703300 Ext. 5235 (recepción) y 5275 (directo)
marial@cucea.udg.mx

Henri AlfredoGarcía Sarca
Red InterQuorum Arequipa
Urbanizacion José Carlos Mariategui G-7, Cayma
Arequipa - Perú
54 9614371
henrygarciasa@gmail.com

Nelson GilbertoGómez Espinoza
PUCE
Quito - Ecuador
NGOMEZE@puce.edu.ec

MiguelGonzález
Fundación ALBOAN
ALBOAN, Plaza del Funicular, 2. 48008
BILBAO - España
+34 (94) 415 11 35
m.gonzalez@alboan.org

Dany AlexanderGranda Jaramillo
Universidad de Antioquia
Calle 67 N° 53 108. Bloque 14, oficina 107
Medellín - Colombia
2105865
danygrandajaramillo@yahoo.es

JulieGrotnæs
Universidad de Tromso, Noruega
Collettsgt.82, 0460
Oslo - Noruega
47 4147 48 59
juliemanghild@gmail.com

SebastienHardy
IRD centre d'Île-de-France
32, avenue Henri Varaguat
93 143
BONDY CEDEX - Francia
sebastien.hardy@ird.fr

JoséHernandez Ascanio
Dpto. Antropologia Siocial - Univ. Sevilla
C/ DOÑA MARIA DE PADILLA S/N
CP. 41004 Sevilla - España
jhascanio@us.es

MarcHufty
Instituto Universitario de Estudios de Desarrollo, Ginebra, Suiza
- Suiza
marc.hufty@iued.unige.ch

Rafael EnriqueHurtado Camacho
CORPOICA
C. I. Tibaitatá, Km. 14, vía Mosquera
Cundinamarca - Colombia
(571) 4227300 Ext. 1236 - 1237
rhurtado@cable.net.co

IvoneJara Jara
Ministerio de Defensa de la Nación Argentina
Gandolfo 3352, San Fernando
Buenos Aires - Argentina
(005411) 4745-9154
ivone_jara@yahoo.com.ar

Weimar GiovanniIño Daza
- Bolivia
w_gio20_i@hotmail.com

EdwinJaldin
Viceministerio de Vivienda y urbanismo
FernandoGuachalla 411
La Paz - Bolivia
Of. 2419090. Cel. 72007722
ejaldin@vivienda.gov.bo

FranciscoJavier Moliterno
Ministerio de Defensa de la Nación Argentina
L. N. Alem 850, Lomas de Zamora
Buenos Aires - Argentina
(005411) 4242-0589 / 4288-1331
fjmoliterno@yahoo.com.ar

William GuillermoJiménez Benítez
Escuela Superior de Administración Pública
Diagonal 40 N 46 A-37 CAN,
Bogotá - Colombia
(571) 2207311/17/20
wjimen@yahoo.com.mx

MargotJobbé Duval
- Francia
m2jobbeduval@yahoo.fr

Jean-FrançoisJolly
Departamento de Arquitectura
Carrera 7ª N° 40-62, Eidificio 18,Oficina 18-112
Bogotá, D.C - Colombia
(571) 320 83 20 Ext. 2426313 260 77 79
jjolly@javeriana.edu.co

CeciliaKamiche
ONG SICAN
Colón 556
Chiclayo - Perú
Cel 9883 5617, Tel 254-18859883 5617
ceciliakamiche@hotmail.com

PascalLabazée
Colegio de México, IRD
- México
plabaze@yahoo.fr

LaurentLacroix
coordinateur du réseau bolivianiste LAZOS
Paris - Francia
laurentlacroixdefaye@yahoo.fr

ElizabethLandaeta Rodríguez
PROESAH
Calle Mau Césped # 412, esquina Los Tarcos
Cochabamba - Bolivia
4409535 y 4409551
direccionelvgfl@proesah.org

TomLeenders
VVOB - Proyecto PlanTeL
El Mercurio E10-07 y Juan de Alcántara
Quito - Ecuador
593 2 246 97 04 ext. 421
plantel@ame.gov.ec

ClaudeLlena
Ecole Polytechnique Universitaire de Montpellier
Place Eugène Bataillon - 34095
Montpellier Cédex 5 - Francia
04 67 14 38 77
llena@polytech.univ-montp2.fr

OscarLoayza
Intercooperation
Calle Rosendo Gutierrez 704
La Paz - Bolivia
(02) 2410502
oloayza@intercooperation-bo.org

GustavoManez
United Nations Institute for Training and Research (UNITAR)
MIE B.507
Palais des Nations
Geneva 10 - Suiza
41 22 917 852241 76 493 4677
gustavo.manez@unitar.org

RodrigoMartinez Martinez
Final Av Max Fernández s/n Plaza Chilijchi
Cochabamba - Bolivia
591 4 4276071
baico854@yahoo.com

FernandoMayorga
CESU-UMSS
Cohabamba - Bolivia
fermayorgau@hotmail.com

HubertMazurek
IRD - CIAT
Hernando Siles 5290
CP9214 - Obrajes
La Paz - Bolivia
278296972004903
h.mazurek@cgiar.org

Juan CamiloMejía Walker
Universidad de Antioquia
Calle 67 N° 53 108. Bloque 14, oficina 107
Medellín - Colombia
2105865
camilo@derecho.udea.edu.co

ElierMéndez
Universidad Santa Clara
- Cuba
elierm@yahoo.com

EliasMéndez Vergera
Universidad
Mérida - Venezuela
emenver1@starmedia.com

JanethMendieta
Sub prefectura Provincia Chiquitos
Apartado postal N 3051
Santa Cruz - Bolivia
72632487
zanthedeschia@gmail.com

AdolfoMendoza Leigue
Ciudadanía
Urbanización El Castillo D-63
Cochabamba - Bolivia
72217538
adolfomen@gmail.com

JorgeMiranda Luizaga
Ministerio de justicia
La Paz - Bolivia
jorgemirandola@yahoo.com

Clorinda MelchoraMontes Pari
ILLARIY
JIRON VICTORIA GARMA 384
Lima - Perú
(511) 67451298
clorimontes@yahoo.com

Juan FranciscoNieto Cisneros
Asociación de municipalidades ecuatorianas
Agustín Gerrero E 524 Y J.M. Ayora
Quito - Ecuador
(593) (02) 2278981 (593) (02) 2467994
jnieto@ame.gov.ec

ValeskaOlivera
ONG GAIA
Los Oboes 7500, La Florida
Cochabamba - Bolivia
3584317
valeska.olivera@gmail.com

Silvia MaribelOrtega Limachi
La Paz - Bolivia
s_ortegamm@hotmail.com

SantiagoOrtiz
FLACSO SEDE ECUADOR
La Pradera 174 y Av. Diego de Almagro
Casilla 17-11-06362
Quito - Ecuador
3238888
sortiz@flacso.org.ec

PabloPacheco
Centro para la Investigacion Forestal Internacional (CIFOR)
Edif. Kantuta 13A, Av. 20 de Octubre 2608
La Paz - Bolivia
591-71523949
p.pacheco@cgiar.org

LilianPainter
Wildlife Conservation Society
No. 594, Calle 13, Obrajes
La Paz - Bolivia
2 2772808
lpainter@wcs.org

Jairo AlbertoPaizano Potoy
Acción contra el Hambre
- Nicaragua
japaizano@yahoo.es

RichardPasquis
CIRAD Tera
Centro de Desenvolvimento Sustentável (CDS)
Universidade de Brasília (UnB)
SAS Quadra 05 Bloco H 2 andar
70070-914
Brasília DF - Brasil
(55-61) 32483707
pasquis@cirad.fr

DebraPereira
Calle 11, #133
Obrajes
La Paz - Bolivia
(591 2) 278 3181
deper@entelnet.bo

RogelioPineda
Centro Internacional de Agricultura Tropical
Kilómetro 17, Recta
A.A. 6713
Cali-Palmira - Colombia
(57) 4450000 Ext. 3416
r.pineda@cgiar.org

Diana MaríaPino Humanez
ADMINISTRACION PUBLICA
CARRERA 12 No. 7 - 11
PUERTO LOPEZ
META - Colombia
310-5611370
dmpino@latinmail.com

EnriquePoggi
- Venezuela
zuleidaherrera@hotmail.com

XimenaPonce León
Isla Seymour 509 y Pasaje Tortuga
Quito - Ecuador
9 7096048
xponceleon@yahoo.com

Adriana MarcelaPorras Rey
CORPORACIÓN AUTONOMA REGIONAL DEL ALTO MAGDALENA
Carrera 3A No 11-41 Casa 1
COTA
CUNDINAMARCA - Colombia
(57) (8) 8394896311853054 3
marcelapo1@yahoo.com

Arias Muñoz Carolina y BorisPuerto López
UNIVERSIDAD DE MEDELLÍN. Grupo de Investigaciones y Mediciones Ambientales GEMA
Carrera 87 No. 30 - 65
Apartado Aéreo 1983
Medellín - Colombia
(574) 340 5233
udem@udem.edu.co

WillyQuevedo
Ministerio de planificación para el desarrollo
-

DavidRecondo
CERI/IRD
56 rue Jacob 75006
Paris - Francia
+33 (1) 58 71 70 78
recondo@ceri-sciences-po.org

PabloRegalsky
CENDA
CENDA, Casilla 3226
Cochabamba - Bolivia
(04) 424 8272, 707 91188
pabloa@albatros.cnb.net

BrunoRevesz
CIPCA
Apartado 305
Piura - Perú
brevesz@terra.com.pe

OliviaRomán
Ciudadania
c. Batallón Colorados # 1374
Cochabamba - Bolivia
(591 - 4) 4406393, 4406615
oliviaroman@yahoo.com

Sonia GuadalupeRubio Padilla
Derechos Humanos
- El Salvador
sgrubiop@yahoo.com

Silvia ElizabethSalazar Guzmán
Sub Secretaría para la Descentralización, Guatemala
26 avenida A, 16-21, San Isidro, zona 16.
Guatemala. C.A - Guatemala
502 55823695
silvinya@yahoo.com

Lina MaríaSañudo Aviles
Municipio de Medellin
Medellin - Colombia
lina.sanudo@medellin.gov.co

NelsonSaravia Luna
SEUR -- CDALP Colegio de Arquitectos de La Paz
C. Juan de Vargas N° 2266
La Paz - Bolivia
2226918
nelzarav@yahoo.es

ThomasSiron
EHESS-IRD
444, calle Luis Montaño, Villa Granado
Cochabamba - Bolivia
71478119
thomas.siron@laposte.net

SandraSoliz Gamarra
Andres Bello 1647
La Paz - Bolivia
4295655
sandra_ysg@hotmail.com

Jaime RenatoSoto Navarro
Instituto de Estudios Indígenas
Montevideo 0870
Temuco - Chile
56-45-325151
jasoto@ufro.cl

KarinSteinbach de Sacre
Programa de apoyo productivo rural - APRU
Av 16 de Julio #1642, 3er piso
La Paz - Bolivia
2119657 - 2119676 - 2441992
karin.steinbach@sibta.gov.bo

Víctor HugoVásquez Mamani
Municipio de Santiago de Andamarca
Calle Catacora, N° 107 entre Willazon y Kenneddy
Oruro - Bolivia
52-71578
vhmvasquez@yahoo.es

GriselleVega Isuhuaylas
Colegio de Postgraduados
Km 36.5 Carretera Mexico Texcoco.
CP 56230
Montecillo - México
52-55 24321725
vegagriselle@colpos.mx

ElkinVelásquez
Universidad Externado
Bogota - Colombia
evm@cable.net.co

OscarVera Espinoza
Av. Emilio Mendizábal N° 30
Sucre - Bolivia
591-4640534
osveroca@yahoo.es

Carmen GladysVigil Quinteros
CEPID
Av. Alamos, Mzn. L, Lote N° 3, Urb. Alamos II, Surco
Lima - Perú
(01) 3451973
cvigilquinteros@yahoo.es

Francisco JavierVillegas Alarcón
- Perú
faja20@hotmail.com

Carlos RodrigoZapata C
Asociación JIWASA
Los Pinos, Bloque 30, Depto 302
Telef.: 2794721, 70659321
La Paz - Bolivia
(02) 2794721706 59321
czapata@acelerate.com