

# Poder republicano, territorialidad e iniciativas autonómicas

MANUEL DAMMERT EGO AGUIRRE  
*Docente Universidad Mayor de San Marcos*

## I. PODER REPUBLICANO, TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA Y DESCENTRALIZACIÓN

Hacia fines de 1990, las transiciones sudamericanas a la democracia habían superado su fase de máximo riesgo y alcanzado los umbrales de la consolidación, definida convencionalmente a partir del momento en que tuvo lugar la primera sucesión presidencial. Si los 80 fueron los años de la transición, se esperaba que los 90 lo fueran de la consolidación del proceso democrático.

Los cambios en la situación mundial, con la globalización, las sociedades de información y la explosión de la diversidad cultural, llevó a que la mayoría de países, como el Perú, afrontáramos una doble transición: hacia la democracia y hacia la economía de mercado. La experiencia tenida ha comprobado que las nociones de libertad económica no son sinónimas de libertad política y pueden, incluso, impedir la, cuando se impone el mercado salvaje en reemplazo de la sociedad democrática, sin lograr configurar una nueva relación entre Estado, mercado y sociedad.<sup>1</sup> El peligro principal, en estas condiciones, es que la transición democrática derive en modelos de democracias delegativas, con un fuerte componente autoritario, sustentadas en líderes antipartido, que basan

sus decisiones en el arbitrio absoluto y no en una comunidad política, que imponen un estilo paternalista en la conducción política y afianzan lazos de clientela. Estas democracias delegativas, al incrementar la brecha social, tienen impactos desintegradores, que retrasan la incorporación ciudadana de una amplia mayoría.

La actual transición democrática en el Perú se ha bloqueado y tiene constantes problemas de gobernabilidad, debido, principalmente, a que no ha resuelto el espinoso asunto del pacto social, que debe institucionalizar la gestión de los asuntos públicos. Este bloqueo dificulta construir una nueva base nacional para una vía de desarrollo, autónoma competitiva.

Sigue vigente la Constitución de 1993, elaborada para el régimen Autocrático Presidencialista. La reforma parcial sobre el tema de la descentralización no cambia ni altera el sentido general de dicho régimen normativo, pues se trata de una operación completamente epidérmica, al haberse cambiado sólo un capítulo de la Constitución, referido a los gobiernos regionales y municipales, sin modificar el régimen autocrático de los poderes públicos, que sigue vigente, como base normativa constitucional de

la nación. El actual Congreso debatió el tema en forma esquivada y equivocada, con diversas formulas para reformar la constitución, de forma parcial o total. Al final, esos debates constitucionales terminaron en el pasillo de los pasos perdidos, como se denomina al pasadizo que no va para ningún lugar y donde los asuntos naufragan en océanos de palabras. Es el lugar que hay entre las antiguas instalaciones de lo que eran la Cámara de Diputados y el Senado, en la sede del Congreso.

Es por esta razón por la que el Perú carece de un marco constitutivo fundamental respecto a los derechos ciudadanos y sociales fundamentales, el trabajo y la producción, la estructura y el funcionamiento descentralizado y de los poderes públicos.

Estos y otros problemas evidencian que las reglas mafiosas y corruptas de la dictadura para el Poder Imagocrático<sup>2</sup> y sus extensas deformaciones corruptas neopatrimonialistas y clientelistas, impuestas al funcionamiento del Estado, no han sido modificadas sustantivamente en esta etapa de transición sin cambios sociales. La política se constriñe al escenario de un espectáculo en el cual vacilan y se atascan, cuando no naufragan, los esfuerzos democráticos ante unas reglas inamovibles, oligárquicas y mafiosas, sustentadas en frágiles y precarias coaliciones parlamentarias, aisladas de la mayoría ciudadana.

El poder, en el cual se asentaba el régimen autocrático, era el de las reglas del código de las mafias, lo que permitía imponer sus afanes disciplinarios a los sujetos sociales y a las instituciones, y saquear el país con la corrupción. El bloqueo de la transición democrática y los problemas de gobernabilidad se producen actualmente, no sólo en el poder ejecutivo sino para todos los poderes públicos, en la medida que se

pretende gobernar el Estado, manteniendo las estructuras y las normas heredadas del régimen corrupto de la autocracia, pero sin contar con lo que era fuente de poder mafiosa. El resultado es una endeble coalición política-social y un debilitado sistema de partidos, divorciados de la sociedad.

Este entrapamiento en los poderes evidencia la fragmentación que dispersa la sociedad, en una economía dual, con enclaves minero-energéticos y monopolios y oligopolios de los servicios públicos privatizados, mientras la mayoría nacional que trabaja en la producción mercantil simple, está sumida en el subempleo y el desempleo, con empobrecimiento masivo, oscilando entre las demandas acrecentadas y el repliegue antipolítico a lo privado. Y, pese a todo, la ciudadanía ha abierto, en sus movilizaciones ciudadanas, un curso a una emergente sociedad emprendedora, que pugna por cambios sociales en democracia.

El bloqueo de la transición, al plasmar la emergencia de las fuerzas democráticas en la transformación de los poderes públicos, trae de vuelta a escena el tema de la reforma del Estado, de las condiciones en que se organiza el poder y de las decisiones de y sobre los asuntos públicos, bajo las reglas de la República.

El poder de la dictadura autocrática era un poder totalitario, el cual, no sólo destruía la frágil esfera pública democrática peruana, sino que negaba la base misma de la vida social. Por ello, Fujimori se atrevió a decir que estaba “inventando un país”, y Montesinos organizó el ejercicio del gobierno, mediante la corrupción, el chantaje y el clientelismo, las maniobras en las sombras y, con pretensión de la centralización absoluta sobre la soberanía de las personas, las instituciones y las organizaciones sociales.

La dictadura de Fujimori no era una reedición de anteriores dictaduras civiles, militares o cívico militares, con las que la vieja oligarquía gobernó el Perú y afirmó una sociedad señorial. La Autocracia fujimorista era una perversa manera de resignificar los viejos métodos patrimonialistas y clientelares, haciéndolo vanguardia en las nuevas condiciones del poder mundial global, de las sociedades de información y de las economías de mercado. La Autocracia con su Estado Mafioso pretendió construir un poder que se adelantara en el siglo XXI. De ahí que se sustentó en deformar a los ciudadanos como súbditos, despolitizando la vida social, generando el rechazo a la política, como esfera de asuntos públicos, y fragmentando los intereses de la vida social. Extendió el clientelismo, como medio público de resolver las necesidades sumergidas como privadas, y manipuladas desde el gobierno que controlaba la imagen en la subjetividad. Al mismo tiempo, escondió el poder político real en el gobierno oculto, narco militar, aupado con el neo-patrimonialismo mercantilista, con el cual efectuó un sistemático saqueo gigantesco al erario público, lo que ha sido evidenciado con pruebas más que abundantes<sup>3</sup>.

Pero esta dictadura autocrática no hubiese sido posible sin la pervivencia y agravamiento de los problemas, que aquejaban a la configuración de la esfera pública peruana, los que le dieron forma a la república oligárquica. Sus rasgos constitutivos son conocidos:

- a) El poder organizado desde la discriminación étnica social, que la colonia ha estatuido y la novel república mantenido como sociedad de señores, cuyos rasgos perviven en contradicción con el ascenso ciudadano.<sup>4</sup>
- b) El cuerpo de representación escindido de la mayoría nacional, con un largísimo proceso

de ampliación del derecho electoral a lo largo de un siglo.

- c) Las formas corporativas de asociación gremial asumen poderes en los asuntos públicos, expresando los grupos de poder económico privilegiados.
- d) Los encargados de los asuntos públicos, por elección o por designación, asumen la función como un patrimonio personal y como la entrada a un círculo de privilegios y de privilegiados.
- e) El reconocimiento formal de los derechos de los ciudadanos, conquistados en forma paulatina, los que además están divorciados de su ejercicio efectivo, se construyen en una relación pública-privada en la cual la mayoría debe dedicarse a resolver sus asuntos privados, mientras una élite privilegiada es la que, por encargo, violencia o imposición, asume resolver los asuntos públicos, ciertamente, para sus fines particulares.
- f) La separación de la ética de la política.

Esta esfera pública, esta res-pública, esta cosa-pública, esta República Oligárquica, con su forma de Estado, junto a la sociedad de señores, entró en crisis terminal en los últimos decenios del Siglo XX, pero continuó bajo las formas perversas de la Autocracia y sus súbditos. La República en crisis ha sostenido y expresado el sometimiento dependiente al predominio del poder mundial occidental e industrialista, bajo los modelos de acumulación, basados en la exportación de materias primas o, tras el modelo sustitutorio de importaciones, buscando insertar y/o repetir en el país los modelos y pasos del desarrollo industrial del occidente euroamericano.

Esta esfera pública recortada entró en crisis, por diversos factores, debido sobre todo al ascenso de la democratización social, con la irrupción masiva de la ciudadanía y sus múltiples iniciativas autonómicas, en todo ámbito nacional. Entre estos factores de autonomías podemos señalar el mayor acceso al voto universal; las migraciones nacional y al mundo; el acceso a la educación y servicios básicos; la ampliación de los mercados, hasta la generalización de la actual producción mercantil simple urbana y rural; la densidad de formas de cooperación y reciprocidad en la vida social; la afirmación de lo pluriétnico cultural, como fuente de identidad y progreso social; la incorporación a la sociedad mundial de la información, y la ampliación de las posibilidades de innovación y ejercicio de las libertades por las personas.

La república oligárquica vive, además, desde fines el Siglo xx, esta situación terminal, con la reformulación del rol del Estado Nación en el mundo global. Con los cambios globales, era necesario que el Estado redefiniera sus funciones, para ser promotor de una nueva expresión pluriétnica de la nación y lograr la nueva ubicación competitiva de ésta en el mundo, pero, en vez de ello, el Estado se refuerza en el clientelismo y en el neo patrimonialismo de los grupos de privilegio. En estos años se amplían los vínculos entre los pueblos y economías andinas y amazónicas de Sud América, expresando las tensiones y vías ante la multipolaridad global. En vez de afirmarse en ellos, más bien la pervivencia del centralismo estatal administrativo disloca emergencias de los territorios. Se aísla el país, buscando vanamente un “amo protector”, a la cola del poder mundial, al cual se le transfieren las condiciones de soberanía hasta amenazar con pretender reducir y deformar al Estado, transformado en una sometida oficina de administración de un imperio unipolar.

El desplome de la autocracia fujimorista no ha significado el fin de ciertas reglas políticas, que lo sustentaban en la esfera pública. La continuación de algunas de estas reglas se asume como “democracias delegativas”. En la mayoría de repúblicas de América Latina, al deformarse el progreso institucional y acentuarse la ineficacia gubernamental para enfrentar las respectivas crisis sociales y económicas, se promueven estas “democracias delegativas”.

Tienen las siguientes características:

- i) Se fundamentan en la premisa básica de un presidencialismo acrecentado: el que gana las elecciones está autorizado para gobernar el país como le parezca conveniente y, en la medida que las relaciones de poder se lo permitan, ii) el presidencialismo es “paternal” en el cuidado de la nación, por lo que su gestión no se sustenta en los partidos políticos ni en las organizaciones, sino que su base política está en su relación directa con una indefinida población, cuyas formas políticas son de su propiedad; iii) el presidencialismo es propietario de su función, lo que hace extensivo a su corte en las alturas del poder, por lo que no debe tener controles a su autoridad, rindiendo cuentas al parlamento, al poder judicial, a los medios de comunicación y a la sociedad civil.

La afirmación sustantiva del ascenso ciudadano es base del poder de la sociedad democrática. De ahí que las tendencias hacia el poder organizado, como una República Descentralista, pone en agenda las siguientes dimensiones del desarrollo de la sociedad:

- a) La ruptura y superación de las jerarquías étnico-coloniales, afirmando los espacios sociales e institucionales de un país pluri-étnico.

co, con libertad de las personas solidarias y que construye su unidad en la diversidad de culturas y el aporte civilizatorio de los pueblos andinos amazónicos.

- b) La multiplicación de las iniciativas de fuerza de trabajo, en la denominada informalidad, que no es otra cosa que la pequeña producción mercantil simple, sometida a la precariedad y expoliación, y que plantea incorporar innovaciones, créditos, asociatividad y rutas de acceso a mercados de valor agregado.
- c) La individuación de sujetos de derechos individuales y sociales, superando la fragmentación y discriminación social, para multiplicar lazos de reciprocidad, de cooperación y de acción común en el desarrollo solidario, afianzando las habilitaciones de autonomías de las personas, las organizaciones y los espacios públicos.
- d) La incorporación de la dimensión ética en la política y los asuntos públicos.
- e) La afirmación de la familia como núcleo básico social, sustentada en la igualdad de género, las relaciones horizontales entre sus integrantes y la responsabilidad solidaria.
- f) La organización de las actividades económicas bajo la forma empresarial de nuevo tipo, con responsabilidad social, en la cual se transforman insumos para elaborar productos, se organiza en base a procesos y resultados y se establecen las responsabilidades, en respeto democrático de sus integrantes.
- g) El reconocimiento de las Comunidades Campesinas y Nativas de los andes y la amazonía, como organizaciones comunales de

gestión territorial, con autoridades de pueblos indígenas, reconocidas como fuentes de poder.

- h) El impulso a las organizaciones sociales y de autoemancipación, en redes sociales y públicas, que construyen la densidad más sustantiva de la sociedad civil democrática, en su trabajo creador y relación solidaria.

## 2. DEMOCRACIA Y REFORMA DEL ESTADO

Algunos aíslan a la sociedad de la democracia y reducen ésta al voto periódico para elegir gobernantes y a la norma de no-reelección presidencial, como únicos elementos que tienen los ciudadanos para formar el cuerpo de representantes y asegurar la responsabilidad de los mismos.<sup>5</sup> Hacen de este cuerpo de representantes y de la burocracia, las columnas vertebrales del poder en el Estado. Y de este Estado, todo el poder.

Pero el Estado-Nación ha transitado por cambios sustanciales. En efecto, con el desarrollo de las sociedades de información, se han ampliado la dinámica y densidad de las redes sociales.<sup>6</sup> Se ha agotado la matriz Estado-céntrica, que afirmaba la soberanía del poder, como producto de un contrato de cesión de derechos, a un cuerpo escindido de la sociedad. Se ha afirmado y recuperado la perspectiva republicana, que asume el poder como expresión de la dinámica de intercambios y asignaciones de recursos en las relaciones sociales, y como una dimensión ambivalente de creación-dominio en la actividad humana.<sup>7</sup> El contexto socio político está marcado por fenómenos, como la secularización y la indeterminación de los límites de la política; la deslegitimación del Estado y las instituciones políticas; la transnacionalización del capital y de las decisiones económicas; la globalización y el cambio técnico; la

fragmentación social, y la emergencia de nuevos actores socio culturales, que buscan generar nuevos espacios para la afirmación de sus respectivas identidades.

La globalización constituye un escenario, en el cual pugnan los seres humanos por diversos intereses. No es una ley escrita ni su forma actual es eterna, como pretendieron los fundamentalistas neo liberales. Es un escenario donde pugnan opciones distintas. Contra el llamado consenso neoliberal de Washington del imperio unipolar en Sudamérica se ha formado el denominado Consenso de Buenos Aires, suscrita el 2003 por los Presidentes de Brasil y de Argentina, para un mundo con prosperidad, solidaridad y equidad.

La administración Bush en USA busca establecer el Imperio unipolar, de recorte de las libertades en su país y en el mundo. Este imperio se afianza en la polarización social, alta concentración de recursos, capacidades y riquezas, y que condena a la mayoría del mundo a la inviabilidad nacional, la carencia de derechos, la pobreza estructural, el desempleo y la exclusión del acceso y ejercicio de los códigos e instrumentos del avance de la humanidad.

Es necesario un mundo global solidario, en el cual todos los seres humanos y todas las naciones tengan derecho a una vida digna y en condiciones de justicia e igualdad de oportunidades. Esta opción afianza el multilateralismo en las relaciones entre naciones. Promueve los agrupamientos continentales, como el de la Comunidad de Naciones de Sud América. Impulsa los niveles de gobierno mundial solidario, como la Corte Penal Internacional, y los protocolos de protección ambiental y de defensa de los DDHH, incluidos los derechos económicos, laborales, sociales y culturales. Afirma una

relación democrática en las relaciones de género. Propugna activamente la pluriculturalidad y el respeto y promoción de los pueblos indígenas. Pugna por reducir el proteccionismo de las grandes potencias industriales y permitir el acceso universal y desarrollo de los avances humanos en ciencia y tecnología.

La movilización ciudadana, por ampliar la esfera pública, forma parte de la lucha por enfrentar la globalización fragmentada del imperio unipolar y por conquistar un nuevo mundo global solidario. Es necesaria una nueva relación entre Estado-sociedad-mercado, que requiere de nuevos instrumentos y de políticas, tales como la ampliación y recreación de la esfera de los asuntos públicos, no reduciendo ésta a lo estatal, y del impulso de la libre competencia, en base a una nueva esfera pública de regulación, planeamiento y promoción. El Estado Nación en la era global se sustenta, cada vez más, en reglas de una comunidad, en la cual las personas se identifican y se unen, como personas jurídicas de derecho, para la igualdad de oportunidades y la solidaridad en la vida social<sup>8</sup>. La nueva organización de los Estados promueve los territorios, con la descentralización como una mega tendencia, pues los territorios locales y regionales amplían y diversifican sus intercambios de relaciones con territorios de diversos Estados Nacionales, en condiciones de integración continental, como la que se vive en los pueblos andinos y amazónicos de Sud América.<sup>9</sup>

La ampliación de la esfera pública busca crear un lugar de confluencia entre el Estado, la sociedad y el mercado, que acreciente las mejores condiciones de representación, negociación e interlocución de los intereses diversos de la sociedad. Esto exige crear escenarios de encuentro entre sus componentes; fortalecer los gobiernos

locales en su capacidad de convocatoria y concertación con los agentes políticos; fortalecer a la sociedad civil para que pueda ejercer su función crítica y pueda incidir en la formulación de las políticas públicas; fortalecer el sistema partidista para hacerlo plural y democrático, de manera que cumpla su función de intermediación, canalización, agregación de intereses y formación ciudadana, y fortalecer los mecanismos y espacios de participación ciudadana.

Esta sustantiva ampliación de la esfera pública expresa el cambio en la sociedad e impacta en el modelo de la representación y también en los modelos de la administración. Se incorporan las tecnologías de información, con cambios en los procesos y sistemas en la gestión. Se adaptan formas mixtas de gestión público-privada por resultados, para modernizar la Administración pública. Se reconoce la necesidad de la modernización y el desarrollo de los sistemas administrativos para el ejercicio efectivo del poder, el desarrollo de las funciones básicas, el planeamiento, la administración de servicios, la regulación y el control, la solución de conflictos y garantía de seguridad que corresponden al Estado.

En este contexto es que se formularon propuestas de reformas del Estado. Con el auge del pensamiento neo liberal se formuló la reforma, denominada de “primera generación”. Su objetivo fue reducir al máximo el Estado y su imperio público, para que “el mercado libre” realice el ajuste de liberalización económica y, por esa vía, resuelva los asuntos públicos. Pensaban así cambiar el cuerpo de representación, para imponer una elite ilustrada de privilegiados y hacer de la administración una maquina débil, que registre lo que haría “soberanamente” el mercado. Su fracaso ha sido estrepitoso en toda América Latina y el mundo y sus efectos fueron

el crecimiento de la pobreza estructural, la ampliación sustancial del subempleo y el desempleo, el neo patrimonialismo privatista en las funciones y servicios públicos y el debilitamiento y precarización de las capacidades de gestión de la administración y de las diversas experiencias de ampliación de la esfera pública.

Evaluando las “restricciones” o “desastres”, derivadas de las reformas neo liberales, se ha planteado una “reforma de segunda generación”, pues es el ámbito público, la esfera estatal, lo que está en cuestión en su relación con la sociedad. A este respecto, las propuestas se debaten entre la restricción a lo administrativo o, ir más allá, sustentando la reforma en la ampliación del poder social autónomo de la ciudadanía.

Esta en agenda reconocer la importancia de revalorar la política, de incluir el poder como relación social y de asumir la ampliación de la esfera pública en la representación y en la administración. Se plantea, por ello, resolver los cambios en las funciones del Estado, utilizando las modernas tecnologías de información, incorporando los avances de administración privada, desarrollando las capacidades de la gestión territorial y, sobre todo, potenciando la ampliación de la esfera pública y la incorporación de mecanismos de democracia directa en el ejercicio del poder de la democracia representativa. Estos cambios expresan la “Democracia Territorial”<sup>10</sup>, en la cual lo territorial es parte sustancial del equilibrio entre los poderes funcionales clásicos de ejecutivo, legislativo y judicial, al institucionalizar los procesos de autonomía en las personas, los sujetos sociales y las áreas de gestión de gobierno nacional, regional y local.

Algunos reducen los alcances de esta nueva etapa de la reforma del Estado a la incorpora-

ción de algunos avances de la administración privada a la esfera pública. El objetivo central que plantean es que la administración pública sea "receptiva", es decir, que sea comprensible para los ciudadanos, responda a las necesidades de ciudadanos que se reducen a clientes de servicios y fomente la participación activa difusa. Los supuestos de esta propuesta, que están en varias de las políticas sobre la reforma del Estado en América Latina, son que la nueva administración se fundamente en una delegación de la toma de decisiones, con una reducción de la carga de las reglas jerárquicas y mayor discreción en las decisiones, en los niveles inferiores de la jerarquía; en la orientación hacia el desempeño, con una gestión por resultados; la orientación hacia el cliente, ajustándose a sus expectativas y requerimientos, y orientación hacia el mercado, afirmando al ciudadano como un consumidor activo y poseedor de derechos específicos, de los que debe responder la administración, de acuerdo a las reglas del mercado.

Esta perspectiva incluye instrumentos positivos, pero reduce la reforma del Estado a cambios en la esfera administrativa, algunos de los cuales son necesarios pero no suficientes y que, por sí solos o aislados, no constituyen una nueva forma de representación, sustentada en el cambio de la gestión de la sociedad. La reforma del Estado va mucho más allá de un cambio técnico-administrativo. Supone un cambio económico social y expresa una nueva relación de poder social y su representación. Reducirse a una reforma administrativa es unilateral, debido a que lo requerido por el desarrollo nacional es pasar a una nueva etapa en el pacto social, que reconfigure el conjunto de la esfera pública, en la representación, redes sociales y administración, partiendo de valorar al ciudadano, como sujeto soberano y el derecho de ejercicio de las autonomías de personas, organizaciones

sociales y niveles de gobierno en el Estado Unitario Descentralizado. Es decir, en pasar a un nuevo diseño del Estado-Nación y a un avance sustancial de la sociedad democrática, a una Nueva República con Autonomías.

### **3. DESARROLLO TERRITORIAL Y REFORMA INSTITUCIONAL**

La distribución del poder en el mundo global incluye la dimensión territorial. En el sur del planeta, en las áreas que la globalización fragmentada busca subordinar y excluir, el territorio es un decisivo recurso y capital sinérgico y constituye uno de sus estratégicos instrumentos de poder.

El enfoque Territorial se asume como la construcción social en una geografía y ecosistemas específicos. El ser humano no está determinado por su localización geográfica, como sostienen algunas teorías, al considerar que para algunas poblaciones el clima tropical establece sus potencialidades de productividad. Tampoco el ser humano puede reproducirse en flujos inmateriales aislados de toda localización, en un fantástico ciberespacio mental. En las diversas situaciones de la geografía y los ecosistemas, los seres humanos se interrelacionan con los ciclos de la naturaleza y organizan el territorio para aprovechar sus recursos y capitales, en función de crear un mayor valor para la reproducción de las sociedades.

En las nuevas sociedades del conocimiento, el capital natural adquiere perspectivas, en función de su relación sinérgica con otras formas de capital. El capital natural, definido como el stock de recursos naturales, no es por sí un factor de primera importancia en los procesos de crecimiento y desarrollo, sino que adquiere significado, según sea su relación con el conjunto de factores de mayor valor producido socialmente.

Boisier<sup>11</sup> lo denomina “capital sinérgico” y lo define como la capacidad societal de promover acciones en conjunto, dirigidas a fines colectiva y democráticamente aceptados, con el conocido resultado de obtenerse así un producto final, que es mayor que la suma de los componentes. Este capital articula los bienes físicos del crecimiento económico con los activos intangibles, que pueden entenderse como la suma de lo que hemos apreciado como capital social, humano, cultural e institucional que, en conjunto, formarían lo que sería el desarrollo en la organización social de un territorio.

Esta perspectiva es la que asume Boisier, al identificar como distintas formas de capital intangible las del capital cognitivo, simbólico (de las palabras), cultural (creencias, mitos y tradiciones, etc.), institucional, psicosocial, social (de actores organizados, cívico, de recursos humanos).

La relación entre el stock de capital natural y el capital intangible se plantea como uno de los temas centrales de la articulación entre recursos naturales y desarrollo, en la cual el aprovechamiento de recursos naturales en un territorio determinado se transforme en algún tipo de activo, capaz de generar riqueza en el futuro, sea este activo infraestructura, capital humano o instituciones. Esta es la base de sustento del enfoque territorial para la descentralización del poder.

Constituye uno de los rasgos de la actual globalización, la reformulación por la separación de la relación entre el Estado-Nación y el territorio, como construcción social. El surgimiento y apogeo del Estado Nación se caracterizó porque la nación, como identidad socio cultural, era la que establecía las reglas del Estado y controlaba un territorio como su jurisdicción de imperio normativo pleno. La simultaneidad de la información en todo el planeta, ha significado una re-

calización a escala mundial de los procesos productivos, ha incrementado los flujos de comercio y ha convertido a la circulación financiera en un acontecimiento inmaterial, de tráfico electrónico en el ciber espacio, de valor masivo e incontrolable. Estas nuevas condiciones han modificado sustancialmente el viejo Estado Nación, en especial, al divorciarlo de lo que antes eran sus territorios, bajo imperio normativo, físico y económico, y ahora son territorios con sus propias dinámicas globalizadas y con mayores espacios de ejercicio de autonomías.

Es necesario apreciar que estos nuevos y más amplios espacios de autonomías requieren ampliar los análisis relativos a las capacidades de gestión territorial, según sus capitales.

En el Perú se formuló un estudio pionero y fundamental: “Estrategia para el Desarrollo Territorial”<sup>12</sup>, que asumía esta perspectiva. Sirvió de base para el impulso a la actual reforma descentralista, iniciada luego de la caída de la dictadura de Fujimori el 2001. Plantea el estudio de las relaciones entre el capital natural y el capital socio-cultural, con las mediaciones del capital físico de infraestructura, para apreciar las potencialidades, escenarios y opciones del desarrollo territorial, como sustento del cambio en la distribución del poder y sus reglas institucionales, en un estado unitario con autonomías.

Posteriormente, el Informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUED)-Perú sobre el Desarrollo Humano y las Potencialidades, del año 2002,<sup>13</sup> realiza un primer estimado de las potencialidades nacionales, desde un enfoque territorial

Define las potencialidades como la parte no utilizada, o inadecuadamente utilizada, de los tres tipos de capital, sean el natural, el físico o

el humano, considerados como factores de desarrollo. Se propone medir los diferentes tipos de capital no utilizados, tomando en cuenta aquellas partes que se utilizan y aquellas partes que no se están aprovechando y que podrían explotarse o utilizarse. El Informe PNUD estima, como indicadores de potencialidades, a la diferencia entre los recursos o capitales disponibles y los recursos o capitales utilizados, haciendo un estimado departamental de los mismos.

Para el análisis territorial es necesario incorporar diversas variables, que permiten apreciar su riqueza y no restringirla<sup>14</sup>.

#### 1. Recursos físicos:

- situación geográfica
- disposición de recursos naturales
- accesibilidad

#### 2. Recursos humanos

- gestión y capacidades: pública y liderazgo, privado
- formación: institucional, empresarial
- institucionalidad: reglas
- habilidades sociales

#### 3. Recursos económico-financieros

- Unidades productivas
- Tejido empresarial
- Instrumentos financieros
- Entorno competitivo

#### 4. Recursos técnicos

- nuevas tecnologías: información y procesos
- innovaciones sostenidas
- sabidurías ancestrales
- calificaciones fuerza de trabajo
- redefinición espacio-distancia

#### 5. Recursos socio culturales

- participación ciudadana
- confianza y cooperación
- acceso a redes conocimiento e información
- señas de identidad social
- usos del tiempo: horarios de vida cotidiana

#### 4. LA AMPLIACIÓN DE LA ESFERA PÚBLICA DESCENTRALIZADA CON LA HABILITACIÓN INSTITUCIONAL DE LAS INICIATIVAS AUTONÓMICAS

Otra de las dimensiones básicas, en las nuevas condiciones de la descentralización, es la modificación de las relaciones entre la sociedad y el Estado, al influjo de las nuevas condiciones de las sociedades de la Información y el Conocimiento y del proceso de globalización planetaria<sup>15</sup>. Las condiciones de la actividad humana amplían las características de la democracia, por lo que se amplía el espacio público, como terreno en el cual se deliberan, intercambian y resuelven asuntos comunes de la sociedad.

Esta ampliación quiere decir que los temas públicos van más allá del Estado, constituyendo otra dimensión de la institucionalidad pública. Comprende distintas dimensiones, entre las que resaltan:

- El empoderamiento ciudadano.
- La institucionalización de espacios autónomos de deliberación y gestión.
- La importancia del capital social en el desarrollo.
- La nueva gestión pública estatal.
- El entrelazamiento de la reforma institucional con el desarrollo territorial.

Para apreciar esta sustantiva ampliación de la esfera pública y de las capacidades autonómicas, es necesario definir el alcance de las siguientes dimensiones:

- las competencias incluyen la actividad de las personas, el conocimiento para efectuarlas y el sentido de las mismas, no sólo uno de estos aspectos aislados, constituyendo capacidades, todas las competencias, pero existiendo capacidades (psíquicas, etc.) que no son competencias.

- el poder es una relación social de capacidades diferenciadas con la que se cambian, en algún sentido, las acciones y se redistribuyen los capitales,
- Los capitales son activos que generan beneficios y perduran en el tiempo, pudiendo elevar o reducir su productividad, según su característico desarrollo de capacidades, distinguiéndose las modalidades de capital natural, físico-productivo, humano, social y financiero.
- Los saberes territoriales son capacidades de gestión sinérgica (uniendo los variados capitales) del territorio y sus potencialidades de recursos y capitales
- La gestión de lo público requiere, en lo político y en lo administrativo, capacidades relacionadas con la representación, la concertación, el ejercicio de derechos, la cooperación, la confianza, la participación ciudadana, la transparencia y la productividad en los resultados del ejercicio de las autonomías.

No es unidireccional el proceso de esta ampliación del espacio público, en el cual se están formulando los problemas de la representación y de la participación social. Las razones al respecto son variadas. Es posible resumirlas, de acuerdo con Nuria Cunill<sup>16</sup>, como problemas relativos a los siguientes aspectos:

- a. Las asimetrías en la representación son fuente de iniquidades en las tareas distributivas del Estado y comprometen su capacidad para regular la economía y los centros de poder privado, así como para lograr la afirmación de los derechos sociales.
- b. La democratización de las instituciones clásicas de representación, en particular parlamentos y partidos políticos, es una condición necesaria para atenuar las asimetrías,

pero requiere tanto ser impulsada desde la sociedad como complementada por ella.

- c. La recuperación de las funciones políticas en la sociedad es clave para presionar sobre la democratización de la representación política y para pluralizar el proceso y los contenidos de las políticas de Estado.

La versión republicana clásica de la democracia afirma la igualdad y el pluralismo político, así como la deliberación pública, bajo el trasfondo de la libertad. La democracia representativa, en las formas estatales de poder, es su expresión. Pero las nuevas condiciones de las sociedades de información, la globalización y, en general, la nueva etapa de la modernidad radicalizada o tardía<sup>17</sup>, obligan a repensar cambios institucionales para que puedan lograrse dichos fines. Se plantean, entonces, los instrumentos de la democracia directa. Estos demandan un reexamen, respecto a la representación, a través de asociaciones de interés en los procesos de formación de la voluntad política.

Son diversas las formas de participación de estos intereses: individuales y de agrupaciones intermedias. Es necesaria la reflexión de la ambivalencia en los paradigmas de ciudadanía, relativos a la incorporación de intereses de grupos sociales en la decisión y gestión de lo público, para apreciar su potencial integrar y sus peligros de exclusión de los más débiles por razones socio económicas. También, reflexionar respecto a la ampliación de las posibilidades de elección y control sobre los servicios públicos por los ciudadanos, en tanto clientes y consumidores, que tiene como trasfondo la tensión entre la mercantilización o politización de las relaciones sociales. Se podrá apreciar, así, como las propuestas de libertad e igualdad puedan cumplirse en una nueva relación de la democracia

representativa con la democracia directa, en un redimensionamiento y redistribución del poder y de la influencia.

Luego de hacer un balance sobre las experiencias de ampliación del espacio público en América Latina en las últimas décadas, Nuria Cunill<sup>18</sup> señala que estas líneas de reforma institucional convergen en la reivindicación de la democracia participativa, considerada mayoritariamente como complementaria a la representativa. Analiza dos experiencias, que son indispensables a tomar en cuenta en los procesos de ampliación de la esfera pública:

- a. Las instituciones de democracia directa: la iniciativa popular, el referendo y la revocatoria de mandato. Plantea que sus efectos son magros y que, pese a ello, constituyen una vía para la renovación del sistema político, pero señala que contienen una dualidad que es necesario analizar en por lo menos dos aspectos. El primero es que pueden servir para proteger y para lesionar los derechos de las minorías y, en particular, de los excluidos social y políticamente. El segundo, por los problemas de estos instrumentos directos en las restricciones de la deliberación pública, en especial en su requerimiento del diálogo razonado en la interacción cara a cara, como fundamento de la participación política. Los problemas, las limitaciones y debilidades del gobierno representativo, en la formación de los espacios del poder público, son analizados así, en las experiencias de democracia directa, desde una óptica de participación ciudadana, que pone el acento en la auto representación social y en la necesidad de la interacción, como requisito para la deliberación en la formación de la voluntad política.
- b. La intervención de los ciudadanos, como portadores de intereses, y la participación de

las organizaciones de intereses en las decisiones estatales. A este respecto, Nuria Cunill señala tres vertientes, con experiencias prácticas en los contextos europeo y norteamericano y que tienen importante influencia en las experiencias latinoamericanas.

b.1. El pluralismo integrativo, que tiene tres premisas: la centralidad de los grupos en la política, lo que puede corporativizar o democratizar el Estado; el que las asociaciones secundarias contrabalancean el poder político y contribuyan a la igualdad; la funcionalidad de la representación de grupos sociales en el Estado, con las fórmulas de cooperación y acuerdo que mejoran la competencia del gobierno, y el rendimiento económico.

b.2 El control comunitario, con la participación de las asociaciones intermedias en las competencias gubernamentales de definición e instrumentación de políticas, lo que pone en discusión las líneas complejas de esta relación de categorías de interés entre el neocorporativismo y el pluralismo de las asociaciones. A este respecto, se evalúa que la primacía de la representación funcional sobre la territorial agudizaría las diferencias de recursos de poder de los desniveles socioeconómicos, dado que la capacidad de organización es un recurso de poder escaso, lo que no es sólo cuantitativo sino cualitativo. Esta situación coloca, como eje de esta problemática, la superación de un diseño tecnocrático o burocrático para una racionalidad, que promueva la comunicación de los actores en forma institucionalizada, reconociendo la necesidad de un entorno habilitante a la participación con reglas institucionalizadas.

b.3 La participación, como “elección de consumidores”, o la “autogestión social”, contrapuesta a los órganos de representación estatal del poder. Estas modalidades amplían las formas de participación social, incorporando nuevas dimensiones a las formas de gestión de lo público. Pero si se unilateralizan, la experiencia muestra que puede llevar a generar la ambigüedad de un ciudadano que participa como usuario, como consumidor o co-administrador, pero restringe la politización de la esfera pública. El resultado viene a ser, paradójicamente, la restricción de la participación real, debido al control de las mismas por los grupos con mayor capacidad técnica-profesional de los asuntos en que son clientes o usuarios.

La evaluación de estas ambigüedades, en su apertura de posibilidades y en las restricciones que presenta, es lo que permite entender mejor la necesidad de asumir una noción de lo público, como sustento de la participación ciudadana. La teoría social contemporánea tiene, al respecto, una amplia línea de reflexión, que señala la dimensión del mundo de la vida como origen de las dinámicas de desarrollo humano, que recrean y cambian las estructuras<sup>19</sup>, una nueva orientación socio céntrica del poder y de la política, que reconoce el poder como una relación social y al sistema político como la esfera de lo público más amplia que sólo el Estado.

Esas consideraciones permiten una visión de lo público, que pone el acento en el ejercicio de la libertad no sólo de los individuos sino de la propia sociedad, a través de un principio de la autonomía. Este principio es definido como relativo a que “los individuos deberían disfrutar de los mismos derechos (y por consiguiente de las mismas obligaciones), en el marco que gene-

ra y limita las oportunidades a su disposición para ellos”, por lo que “deberían ser capaces de participar en condiciones de libertad e igualdad, en un proceso de deliberación, abierto a todos, acerca de las cuestiones acuciantes de interés público”<sup>20</sup> (Held, 1993).

Esta perspectiva plantea la construcción de la ciudadanía, como una dimensión política de la sociedad para el ejercicio de la libertad y la construcción de la igualdad.

Para ello se requiere un adecuado contexto institucional, en el que se realice el principio de autonomía, permitiendo que esa participación en los asuntos públicos incorpore la subjetividad de la vida sociocultural. Para que esta autonomía pueda ejercerse le es indispensable precisar los ámbitos de la política, incluyendo los del Estado, así como las distintas esferas de la vida social, pero sin superponerlos o anular sus distinciones.

La ampliación de la esfera pública obedece a la búsqueda de esta mayor autodeterminación de la sociedad sobre sí misma, en una nueva relación con las instituciones que organizan el poder. Existen funciones del Estado, como las funciones de planeamiento estratégico público, redistributivas, mediadoras en los conflictos y de seguridad, que no pueden ser asumidas sólo o, predominantemente, por la sociedad y menos por el mercado. En el mundo globalizado y de sociedades de información, estas funciones requieren ser reformuladas, considerando que tanto el Estado como la sociedad son públicas y políticas, habiéndose modificado cada una en diálogo con la otra, así como porque existe una esfera pública que, al institucionalizarse, opera como un escenario indispensable para que los sujetos sociales e individuales amplíen la participación que efectúan en los asuntos comunes del poder.

La institucionalidad de la esfera pública, en las diversas expresiones de redes sociales, solidaridad activa, formas de capital social, comunidades de derechos cívicos, grupos temáticos de interés general (ambientalistas, feministas, etc.), movimientos regionalistas, expresan esta profundidad de cambios que han reformulado, tanto a la sociedad como al Estado. Uno de los aspectos claves de esta institucionalización de la esfera pública, es reconocer la diferenciación y ampliación en las funciones políticas, a fin de que aseguren una combinación adecuada entre

autonomía social y responsabilidad pública, respecto a las funciones de producción de bienes públicos, en base a intereses específicos.

La democracia representativa se enriquece, así, con la participación ciudadana y son nuevos los términos en que deben diseñarse los asuntos del poder público, para que los espacios de autonomía, donde tienen un peso decisivo las relaciones de inter subjetividad socio cultural, sean una habilitación institucional indispensable para ejercer la libertad y alcanzar la justicia. ●

## NOTAS

- 1 Como lo plantea en Consenso de Buenos Aires, suscrito entre los Presidentes de Brasil y de Argentina.
- 2 Dammert, Manuel, *El Estado Mafioso, El Poder Imagocrático en las sociedades globalizadas*, 2001.
- 3 Dammert, Manuel, *El Estado Mafioso*, 2001, y Comisiones Investigadoras del Congreso entre los años 2001 y 2003.
- 4 López, Sinesio, *Ciudadanos Reales e Imaginarios*, 2000.
- 5 Sartori, G. *Elementos de Teoría Política*, 1992.
- 6 Castells, Manuel, *La Era de la Información*, I, II, III, 1999.
- 7 Hardt, Michael, y Negri, Antonio, *Imperio*, 2002.
- 8 Habermas, J, *El Estado post Nacional*.
- 9 CEPAL-Ilpes, con Boisier y otros autores han desarrollado una amplia bibliografía sobre este enfoque territorial para la descentralización. Trato este aspecto en mi libro *Democracia Territorial*, 2001, y en *La Reforma Descentralista Peruana: un enfoque territorial y autonómico*, 2002.
- 10 Dammert, Manuel, *Democracia Territorial*, 2001, y *La Reforma Descentralista Peruana: un enfoque territorial y autonómico*, 2002.
- 11 Boisier, Sergio, 2001.
- 12 Dammert, Manuel, y otros, *Estrategia de Desarrollo Territorial*, Ministerio de la Presidencia, 2001.
- 13 PNUD-Perú, *Informe sobre el Desarrollo Humano y las Potencialidades*, 2002.
- 14 A fines del 2003, el Consejo Nacional de Descentralización, organismo adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, elaboro un estudio titulado "*Plan Nacional de Desarrollo Territorial*", que reduce el territorio a su dimensión física, y formula mas bien un estudio de localización de algunos proyectos de inversión, a partir de los cuales fuerza la configuración territorial, recortando sus potencialidades, capacidades de innovación y habilitación de autonomías.
- 15 Ver Castells, Manuel, *La Era de la Información*.
- 16 Cunill, Nuria, *Repensando lo público a través de la sociedad*, CLAD.
- 17 Giddens, Anthony, *Consecuencias de la Modernidad*; Habermas Jurgen, *Facticidad y Validez*; Bordieu, Pierre, *Razones Prácticas*.
- 18 Cunill, Nuria, ídem.
- 19 Habermas, J en *Teoría de la Acción Comunicativa*, y Bordieu, P en *Razones Prácticas*, proponen estas perspectivas.
- 20 Held, 1993, citado en Nuria Cunill, ídem.