

Estudios Comparados:

Descentralización y Desarrollo 2016



SUBDERE
Subsecretaría de
Desarrollo Regional
y Administrativo

Gobierno de Chile



Estudios Comparados:

Descentralización y Desarrollo 2016

ESTUDIOS COMPARADOS: DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO 2016

ISBN: 978-956-8468-48-4

NÚMERO DE INSCRIPCIÓN: A-274588

Autoridades

Sr. Ricardo Cifuentes Lillo

SUBSECRETARIO DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO

Sra. Viviana Betancourt Gallegos

JEFA DE DIVISIÓN DE POLÍTICAS Y ESTUDIOS - SUBDERE

Coordinación

Sr. Osvaldo Henríquez Opazo.

Jefe Departamento de Políticas y Descentralización -SUBDERE

ELABORACIÓN

División de Políticas y Estudios - SUBDERE

Año 2016

Diseño

Sra. Constanza Herrera Celedón

Apoyo en Producción Gráfica

Centro de documentación y Publicaciones CEDOC, SUBDERE

PRODUCCIÓN E IMPRESIÓN

Torrealba Asociados

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	5
---------------------	---

ARTÍCULOS

Descentralización y Sistemas Electorales en Países Unitarios	7
Sr. Marcelo Morales Jeldes	

Descentralización y las Empresas Públicas Subnacionales	59
Sra. Carmen Schlotfeldt Leighton	

Modelos de Planificación y Coordinación Suprarregional	113
Sr. Jorge Ibañez Zamora	

PONENCIAS

SEMINARIO: Regionalización, Descentralización y Ordenamiento Territorial en países de América Latina.	161
---	-----

La Política Nacional de Ordenamiento Territorial 2012 - 2040 y el Proceso de Descentralización en Costa Rica.	163
Sr. José Fabio Ureña Gómez	

La Visión, Apuestas y Avances del Gobierno del Presidente Salvador Sánchez Cerén sobre la Territorialización del Estado y el Desarrollo Territorial.	175
Sra. Gladys Melara de Jovel	

El Modelo Dominicano de Descentralización y Ordenamiento Territorial: Situación Actual y Perspectivas.	187
Sr. Luis Omar Rancier Valdéz	

El Modelo Peruano de Descentralización y Ordenamiento Territorial: Situación Actual y Perspectivas.	195
Sr. Fernando Adrián Neyra Palomino	

Enfoques y Avances en Materia de Ordenamiento Territorial y Regionalización en Guatemala:	207
Sr. Carlos Estuardo Barillas Estrada	

PRESENTACIÓN

En el marco de la Política de Descentralización, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo se ha propuesto promover la descentralización a través de la muestra consistente de distintas experiencias en esta materia. Estamos convencidos que la construcción de capital intelectual sobre la descentralización promueve también la generación de un capital social que permite ahora y en el futuro, generar los cambios necesarios para avanzar con mayor rapidez hacia la construcción de un Chile más descentralizado, equilibrado y justo.

La publicación “Estudios Comparados: Descentralización y Desarrollo” es el inicio de un programa de nuestra institución que permitirá difundir experiencias internacionales, preferentemente de América Latina con el fin de incorporar mayores antecedentes a la discusión, implementación y retroalimentación de la política de descentralización en Chile.

Nuestro país es el país más centralizado de nuestra América del Sur y de los países miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). En lo que es una seria traba su desarrollo futuro y en particular a nuestras regiones y su gente. Una buena política de descentralización es capaz de armonizar eficientemente la diversidad de nuestros territorios y la creatividad de las personas que lo habitan, con el equilibrio necesario de una visión nacional para el desarrollo de todos.

La potencia de la política de descentralización está en la generación de cambios institucionales, es decir, cambiar la forma de hacer las cosas, muchas veces de una forma obsoleta a una más moderna, de una forma jerárquica a una más democrática, de decisiones centralizadas a otras más participativas. La importancia de esta publicación, radica precisamente en esto, al presentar y describir experiencias institucionales variadas de otros países, que han resuelto problemas similares que afectan a la institucionalidad de nuestro país con visiones, métodos y formas diferentes.

Por eso promovemos la democratización del conocimiento para la descentralización y el desarrollo, con el objetivo de mejorar la capacidad de tomar buenas decisiones en el futuro.

RICARDO CIFUENTES LILLO
Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo

Descentralización y Sistemas Electorales en Países Unitarios

Marcelo Morales J.¹

RESUMEN

Todo sistema electoral está constituido por una dimensión jurídica administrativa y otra de carácter sociopolítico. Este estudio describe y muestra comparativamente la legislación y contenidos de la dimensión jurídica administrativa de los sistemas electorales, que regulan, estructuran y dotan de funcionalidad a los procesos y actos que posibilitan la manifestación del voto y su transformación en cargos de los órganos del ejecutivo subnacional intermedio o regional de Perú y Colombia en Latinoamérica, España y Francia en Europa, los cuales se cotejan con la respectiva institucionalidad chilena.

INTRODUCCIÓN

En Chile hoy se están proponiendo cambios relevantes en materias de descentralización política, administrativa y fiscal, orientados especialmente a fortalecer su democracia y con ello a los órganos de gobierno y administración del Estado de nivel intermedio.

En tal escenario, se puede constatar que si bien los miembros del Consejo Regional de los Gobiernos Regionales, desde 2013 son elegidos universal y directamente por la ciudadanía, no ocurre lo mismo con el Intendente, máximo órgano del ejecutivo del Gobierno Regional y representante del Presidente de la República en la región, el cual sigue siendo nombrado por el titular de gobierno con las consiguientes aprehensiones y tensiones, de diversa naturaleza entre los diferentes actores políticos, sociales, económicos y ciudadanía en general.

1.- Es asesor de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Cientista Social y Político, Magister en Ciencias Sociales y Políticas, FLACSO México

No obstante, en la actualidad se encuentra en debate parlamentario el proyecto de ley sobre elección directa de esta autoridad regional, junto a otras propuestas en materias de descentralización². Esta situación ha estimulado diversas reacciones entre las distintas coaliciones políticas y sus representaciones locales, regionales y nacionales, en particular las vinculadas con el sistema electoral y sus efectos en las dinámicas políticas regionales y nacionales. Tal como se aprecia, en un diario de amplia circulación nacional y regional, refiriéndose a los efectos que podría tener la elección de los Intendentes, señala:

“(...) Esto implicaría legislar en el futuro sobre procesos de inscripción de candidaturas, inhabilidades, tribunal encargado de calificar la elección, financiamiento público, límites al gasto electoral y la aplicación o no del mecanismo de primarias, entre otras materias”. (La Tercera. 2014).

Por cierto, se trata de cambios que al menos interpelan al actual sistema electoral que rige a los órganos ejecutivos de este nivel del Estado, y consecuentemente a la dinámica de sus actores, organización, formas de relación y ejercicio del poder entre el nivel regional y el nacional. Más aún si se considera que el sentido último de todo sistema electoral es: contribuir a que los órganos electos del Estado estén dotados de la necesaria representatividad, legitimidad y capacidad de gobierno en los territorios de la nación para la gobernabilidad propia de toda democracia.

Reconociendo que los sistemas electorales están constituidos por una dimensión jurídica administrativa y otra sociopolítica, en este estudio hemos optado por mostrar y describir los componentes que estructuran y dotan de funcionalidad a estos sistemas, es decir, la dimensión jurídica y administrativa, en virtud de la cual se posibilita la existencia y operación de dos determinantes de toda elección: la expresión individual a través del voto y la conversión de esa votación en designación de cargos de poder en el nivel subnacional regional.

Para tal propósito y a modo de referentes empíricos, se ha revisado la legislación que rige a los componentes de los sistemas electorales para cargos del ejecutivo subnacional o regional de Perú y Colombia en Latinoamérica y, de España y Francia en Europa, con el objeto de explorar similitudes y diferencias preferentemente institucionales, que pudieran retroalimentar la reflexión en profundidad y el debate en el país de actores regionales y nacionales.

Estos países comparten con Chile su condición de Estados unitarios y descentralizados, declarada por ellos constitucionalmente entre 1978 y 1994, a la vez que han sido referentes permanentes del proceso de reformas en tal aspecto para el Estado chileno, habida cuenta de los potenciales que incuban sus contextos históricos, trayectorias y experiencias

2.- Boletín 9834-06: Refiere a la reforma constitucional para la elección popular del órgano ejecutivo del Gobierno Regional. Boletín 7963-06: Contiene una indicación sustitutiva al Proyecto de Ley que introduce modificaciones a la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. Propone mecanismo de transferencia de competencias desde ministerios y servicios a uno o más gobiernos regionales, en materias de ordenamiento territorial, fomento de actividades productivas y desarrollo social y cultural, para perfeccionar lo aprobado en primer trámite constitucional por el H. Senado. <http://www.bcn.cl/BuscadorIntegral/buscar?texto=boletines&contenido=ALL>

institucionales, que más bien guardan relación con la dimensión sociopolítica de los sistemas electorales. En virtud de lo expresado, la exposición en su primer apartado propone referencialmente las nociones que contextualizan e inciden en los sistemas electorales, a la vez que se reconocen como soportes de su constructo: las formas de Estado, la democracia y los sistemas electorales

El segundo y tercer apartado, abordan los ámbitos constitutivos de la denominada dimensión jurídico-administrativa de los sistemas electorales de cada uno de los países seleccionados. En particular, el segundo apartado describe el ámbito de expresión de las preferencias individuales, es decir: Capacidad electoral activa y pasiva; regulación del registro electoral; elegibilidad; proceso electoral y organización y; financiamiento electoral. En tanto, el tercer apartado, indaga en el ámbito relacionado con la conversión de las preferencias para la designación de titulares de poder: Circunscripción o distrito electoral; formas de las candidaturas y; fórmulas electorales.

Finalmente, el cuarto apartado del estudio destaca algunos aspectos de la exposición realizada a través de los países observados, que se perfilan como desafíos o ideas a tener presente no sólo para la institucionalidad jurídica administrativa del sistema electoral chileno, sino que también para la dimensión sociopolítica y sus actores en el nivel subnacional con las dinámicas de sus territorios en tal dimensión, como efecto de los cambios legislativos en pos de la descentralización y aumento de la democratización de las instituciones.

FORMA DE ESTADO, DEMOCRACIA Y SISTEMAS ELECTORALES

Estados unitarios y descentralizados

Los países como Perú, Colombia, España y Francia al igual que el de Chile, declaran constitucionalmente que la forma de sus Estados corresponde al modelo “unitario” y en mayor o menor grado descentralizados. En efecto, el que sus Estados sean unitarios significa que éstos poseen

“(...) sólo un centro de impulsión política y un conjunto único de instituciones de gobierno. Buena parte de sus (...) estructuras políticas actuales responden a esta forma, en la que el poder pertenece, en la totalidad de sus atributos y funciones, a un titular que es la persona jurídica estatal. Todos los individuos colocados bajo su soberanía obedecen a un solo poder, viven bajo el mismo régimen constitucional y están sujetos a un orden jurídico común”. (Badía, J.F., 1978).

En esta forma política, el poder es uno en su estructura, en su elemento humano y en sus límites territoriales. Siguiendo a J. Ferrando Badía, esto conlleva a que la organización política se caracterice, según se muestra en el siguiente cuadro por:

Cuadro N°1: Características del Estado Unitario

i. Es única porque consta sólo de un aparato gubernamental que realiza todas las funciones estatales. También el ordenamiento constitucional es único.
ii. Comprende una colectividad unificada considerada globalmente, sin tomar en consideración las diferencias individuales o corporativas. Las decisiones de los gobernantes obligan a todos los nacionales de un modo igual (homogeneidad del poder).
iii. Cubre todo el territorio estatal de un modo idéntico, o sea, sin reconocer diferencias entre las distintas entidades locales.

Fuente: Elaboración propia, en base a la definición de Badía (1978)

Por otra parte, diversos autores señalan que la descentralización está caracterizada por sus dimensiones administrativa, fiscal y política. Este estudio se centrará en los Estados unitarios descentralizados políticamente. Es decir por:

“(…) considerar enmiendas Constitucionales y reformas electorales para abrir o activar espacios para la representación subnacional de organizaciones políticas. Estas políticas se diseñan para delegar la autoridad y capacidades políticas o electorales en los actores subnacionales. Ejemplos de estas reformas son la elección popular de alcaldes y gobernadores que en anteriores períodos constitucionales fueron designados; la creación de asambleas legislativas subnacionales o, las reformas constitucionales para fortalecer la autonomía política de gobierno subnacional”. (T. Fallei, 2005).

Este atributo constitucional entre los países en estudio se muestra en el Cuadro N° 2.

Cuadro N°2: Descripción de la Forma de Estado

País	Norma	Descripción
Perú	Constitución de 1993. Artículos: 43.188 a 199.	El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes. El territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local. El nivel regional de gobierno son las regiones (25) y departamentos. El nivel local de gobierno son las provincias, distritos y los centros poblados. Los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.
Colombia	Constitución 1991. Artículos: 1. 285 a 296	Es un Estado social de derecho, unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista. Territorialmente, se compone de 32 Departamentos, 5 Distritos, 1096 municipios y, 817 territorios indígenas.
España	Constitución 1978. Artículos: 1. 137 a 158.	Declara la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ella. El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas (19). Todas las entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.
Francia	Constitución 1982. Artículos: 1. 72 a 75.1	Es una República indivisible, laica, democrática y social que garantiza la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos. Su organización es descentralizada. Los entes territoriales de la República son los municipios, los departamentos (96), las regiones (13) y los territorios de ultramar (4). Estos entes se auto organizan a través de consejos elegidos y en las condiciones previstas por ley.
Chile	Constitución 1980. Artículo 3.	La administración del Estado será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, de conformidad a la ley. Los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones (15), provincias y comunas del territorio nacional.

Fuente: Elaboración propia, basado en las Constituciones vigentes a 2015

Los Estados de estos países en un lapso de tiempo no mayor a 16 años, 1978 - 1994, declararon constitucionalmente su carácter unitario y descentralizado. Sin embargo, el balance de esta reestructuración y los logros de su materialización, por cierto es diferenciada. A modo de ejemplo, respecto de la descentralización política del nivel intermedio, en todos los países del estudio eligen al titular del órgano superior del ejecutivo regional, salvo en Chile, donde esto es materia pendiente.

Democracia

Una de las características que a lo largo de la historia y evolución de la noción de democracia se ha instalado como condición inherente a ella, es su funcionamiento sistémico e inacabado. Esto le imprime un dinamismo continuo y re – estructurador como resultante de la dinámica del desarrollo político, económico e ideológico de cada uno de los países, la cual se sustenta en la existencia y desempeño de instituciones políticas fundamentales en toda democracia representativa que se ocupen del conjunto de la sociedad (R. Dahl. 1999), tal como se señala en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 3: Instituciones políticas de la democracia representativa

1. Cargos públicos electos. El control de las decisiones político-administrativas gubernamentales esta investido en cargos públicos elegidos por los ciudadanos. Los gobiernos democráticos modernos a gran escala son, así, representativos.
2. Elecciones libres, imparciales y frecuentes. Los cargos públicos son elegidos en elecciones periódicas conducidas con imparcialidad en las que, en términos comparativos, hay poca coerción.
3. Libertad de expresión. Los ciudadanos tienen derecho a expresarse, sin peligro a un castigo severo, sobre asuntos políticos, definidos en sentido amplio, incluyendo la crítica de los cargos públicos, el gobierno, el régimen político, el orden socio-económico, y la ideología prevaleciente.
4. Acceso a fuentes alternativas de información. Los ciudadanos tienen el derecho de solicitar fuentes de información alternativas e independientes, de otros ciudadanos, expertos, periódicos, libros, telecomunicaciones y similares. Además, existen efectivamente fuentes de información alternativas que no están bajo el control del gobierno ni de cualquier otro grupo político individual que intente influir sobre los valores y las actitudes políticas públicas, y estas fuentes alternativas están efectivamente protegidas por la ley.
5. Autonomía de las asociaciones. Para alcanzar sus distintos derechos, incluyendo aquellos requeridos para la efectiva operación de las instituciones políticas democráticas, los ciudadanos tienen también el derecho de constituir asociaciones u organizaciones relativamente independientes, incluyendo partidos políticos y grupos de interés independientes.
6. Ciudadanía inclusiva. A ningún adulto que resida permanentemente en el país y este sujeto a sus leyes le pueden ser negados los derechos de que disfruten otros y que sean necesarios para estas cinco instituciones políticas que acabamos de presentar. Estos incluyen el derecho de sufragio; a concurrir a cargos electos; a la libertad de expresión; a formar y participar en organizaciones políticas independientes; a tener acceso a fuentes independientes de información; y derechos a otras libertades y oportunidades que puedan ser necesarias para el funcionamiento efectivo de las instituciones políticas de la democracia a gran escala.

Fuente: Elaboración propia en base a Robert Dahl (1999)

Estas instituciones políticas, sí bien, son parte de un todo sistémico, en el contexto de este estudio es conveniente resaltar particularmente el rol que desempeñan en cada una de las partes o ámbitos mencionados, los partidos políticos entendidos como organizaciones estables, cuyo objetivo principal es el logro del poder político para organizar a la sociedad y al Estado, en función de su ideología e interés y demandas de los ciudadanos. (Sartori G. 1980).

En efecto, como señala Calderón

"(...) la literatura política coincide en el papel central que asigna a los partidos políticos como instrumento de mediación entre los ciudadanos y el Estado para la transmisión de las demandas ciudadanas, su priorización y la articulación de respuestas ejecutables en forma de políticas públicas". En tal sentido, "(...) poseen un papel central en el sistema político, (...) la falta de gobernabilidad y la eventual parálisis de una agenda de reformas implican que aquellos no están cumpliendo en forma satisfactoria la tarea mediadora de intereses y articuladora de respuestas de política pública que la literatura política reconoce en ellos" (Calderón J.:2001).

Bajo tal premisa, la naturaleza de la representación se basa en la manifestación del voto de los ciudadanos y la designación de los titulares del poder, como resultado de la conversión de las preferencias ciudadanas expresadas voluntariamente para ocupar escaños de congresista o cargos del ejecutivo, junto con expresar simbólicamente la inclusión de la ciudadanía y la representación de preferencias que existe en la comunidad política, que se manifiesta a través de partidos políticos, movimientos sociales o políticos o "simples" agrupaciones de ciudadanos, dan cuenta del conjunto de actores, procesos y elementos que se agrupan en dos dimensiones constitutivas de todo sistema electoral: la de orden jurídico administrativo y la de orden sociopolítico.

Sistemas electorales

Los sistemas electorales son y se proyectan como una institución necesaria y consustancial a la democracia, en tanto la refuerza o debilita en la medida que sus principios de inclusión y representación de la sociedad y su ciudadanía, se manifiestan mediante la actuación, credibilidad y transparencia en el quehacer de los órganos y organismos que lo administran, para concretar la conformación de los órganos de legislación y gobierno del Estado, respecto de lo cual los partidos y movimientos políticos se ubican en un punto nodal de tal sistema.

La dimensión jurídica administrativa del sistema, contiene ámbitos que son objeto de regulación legal, mediante disposiciones jurídicas de distinto rango aplicadas al proceso electoral, que van desde el sufragio hasta hechos y situaciones propias del denominado contencioso y penal electoral: normas constitucionales, administrativas y penales que establecen las reglas del juego. En estricto rigor esta dimensión es la que hace al sistema electoral. (Vallés y Bosch. 1997).

Efectivamente, esta dimensión regula básicamente dos ámbitos. Uno, referido a la expresión de las preferencias individuales o emisión del voto de los ciudadanos y el segundo ámbito; se relaciona con las regulaciones que posibilitan la transformación de las preferencias o votos que emiten los ciudadanos en favor de los candidatos para determinar, si les corresponde, la designación de escaños legislativos o cargos del gobierno y/o administración del Estado: diputados o senadores y/o presidente, gobernador, alcalde, entre otros.

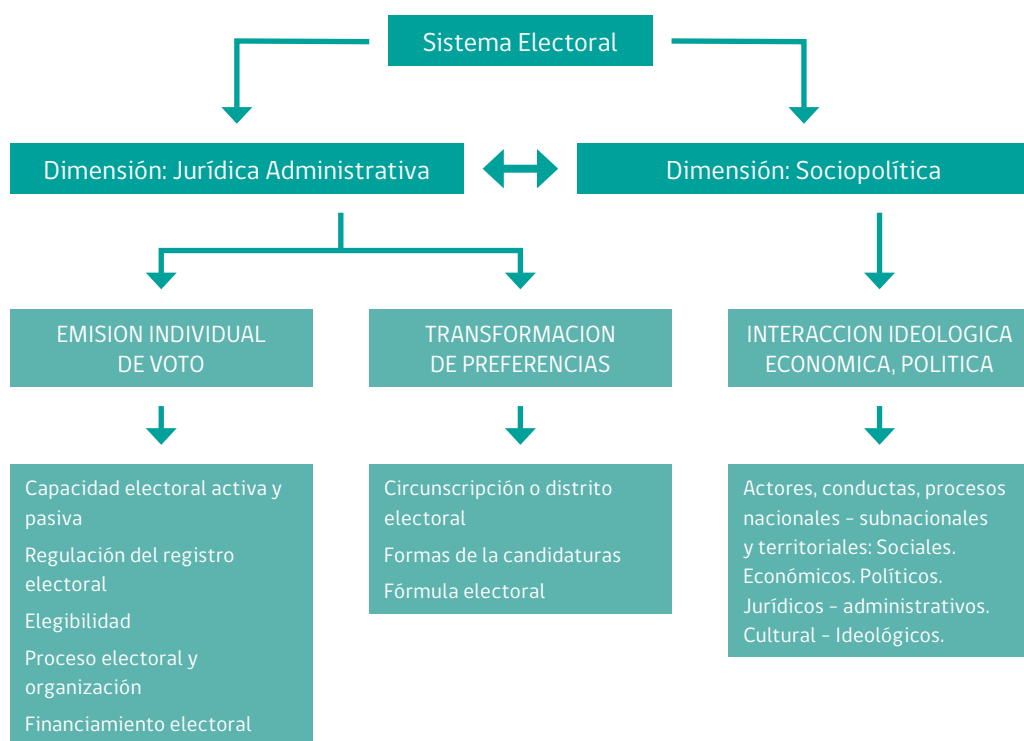
Por su parte, la dimensión sociopolítica, refiere a la experiencia propiamente tal que desarrollan los actores que operan en el escenario electoral, cuyo comportamiento va configurando el contexto de las distintas fases y procesos que conforman a los sistemas electorales a través de: partidos políticos, candidatos, la ciudadanía, los propios votantes, entre otros. Estos con sus conductas siguen pautas relativamente estables condicionadas a lo largo del tiempo y la experiencia, por la acción de las propias normas electorales o dimensión jurídica y, por la influencia de otros factores como: la estructura y opciones ideológico políticas de los partidos, la cultura política dominante y su subcultura, la existencia y distribución de recursos financieros, organizativos, mediáticos, comunicacionales, necesarios para intervenir en el proceso electoral, la relación entre candidatos, partidos y electores entre otras situaciones o factores que no se pueden desconocer, en tanto conforman el entorno político y social en el que se inicia, desarrolla y tiene su desenlace el sistema electoral³.

Si bien estas dimensiones permiten establecer grados de comparabilidad de los sistemas entre distintos países, es así como Barrientos (2011) y Nohlen (2007) advierten, que aunque las normas electorales sean idénticas, eso no garantiza ni conlleva necesariamente a que el desempeño de las mismas funciones produzcan los mismos efectos, debido principalmente a que las dinámicas de la dimensión sociopolítica, suelen ser diferentes entre un país y otro e, incluso en un mismo país estas suelen no ser uniformes.

Esta característica da cuenta del dinamismo y variabilidad de los sistemas electorales, en tanto su configuración constantemente se va decantando a través de su historia, no sólo por los cambios en las normas jurídicas que lo regulan, sino que también y sobre todo, por los efectos y reacciones que producen en el comportamiento de los actores involucrados y sus contextos sociales, económicos, jurídicos administrativos y territoriales. Este dinamismo y decantación permanente, los dota de particularidades e influye directamente, entre otros, en el carácter inacabado de la democracia y la complejidad que implica la comparabilidad de carácter sociopolítico entre los sistemas electorales.

La figura N°1, muestra las dimensiones de los sistemas electorales, los ámbitos y componentes de éstos que son regulados en el caso de su dimensión jurídica administrativa, mientras que en la dimensión sociopolítica, se muestran algunos aspectos generales de las temáticas que involucra.

3.- Ibid. Pág. 34.

Figura N° 1: Dimensiones, ámbitos y componentes del Sistema Electoral.

Fuente: Elaboración propia

LA DIMENSIÓN JURÍDICO-ADMINISTRATIVO: EMISIÓN DEL VOTO INDIVIDUAL

En la dimensión jurídica administrativa, tal como se ha señalado, se explicitan los componentes y regulaciones que contribuyen a que el sufragio o voto del ciudadano sea posible. Para tal efecto, siguiendo a Valles y Bosch (1997), se revisará la legislación por país respecto a: la capacidad electoral activa y pasiva; regulación del registro electoral; elegibilidad; proceso electoral y organización y; financiamiento electoral.

Capacidad electoral

La capacidad electoral se puede definir como pasiva o activa y se refiere al derecho a elegir o a ser electo y al ejercicio de tal derecho, es un atributo que posee toda persona humana para participar o no participar, es decir ser activo o pasivo, en las contiendas electorales ya sea como candidato, elector, ambas o, absteniéndose (Valles y Bosch, 1997) y (Aragón M. en Nohlen, 2007).

En efecto, toda persona posee la capacidad electoral o sufragio pasivo, en tanto cuenta con el derecho potencial como individuo para desempeñar determinados cargos o funciones, en virtud de la posibilidad de ser designados o elegidos en algún poder del Estado. En tal sentido, la capacidad electoral pasiva refiere a este derecho potencial, que no todos pueden ejercer aun cuando se cumpla con los requisitos exigidos. Es el caso, por ejemplo, de aquellos ciudadanos que cumplen funciones en algún poder del Estado y que por tal razón no pueden ser candidatos o ejercer su derecho a sufragio activo, es decir están inhabilitados para tal efecto.

Mientras que, la capacidad activa de sufragio o sufragio activo, es la materialización del derecho previo cumplimiento de requisitos que legalmente habilitan para tal efecto. Esta capacidad también se reconoce como expresión de dignidad y autodeterminación de la persona humana, en correspondencia con el principio de soberanía popular de los ciudadanos propio de todo Estado democrático, mediante el ejercicio efectivo del derecho a voto en los diferentes eventos electorales, dirimientes o sancionatorios. En los países en estudio, sus requisitos corresponden a:

Cuadro N°4: Requisitos para poseer capacidad electoral activa por país.

Requisitos por país	PERU	COLOMBIA	ESPAÑA	FRANCIA	CHILE
Ciudadanía	Si	Si	Si	Si	Si
Edad 18 años	Si	Si	Si	Si	Si
Inscrito en registros electorales	Si	Si	Si	Si	Si
Vigencia derechos civiles y políticos.	Si	Si	Si	Si	Si
Miembro activo de Fuerzas Armadas o Policiales	No	No	No	Si, suspender pertenencia, mientras dure el cargo.	No
Extranjero Residente	Si, 2 años residente. Vota municipal	Si, 5 años residente. Vota municipal y distrital.	Si, 5 años residente. Vota municipal. País de origen con acuerdo reciproco, o de Unión Europea (UE)	Si, sólo de país de la UE. Vota municipal,	Si, 5 años residente. Vota toda elección.

Fuente: Elaboración propia, en base a marcos legales vigentes al año 2015

Los cinco países comparten los requisitos de edad, la vigencia de los derechos políticos y civiles, la inscripción en los registros electorales y; el derecho de extranjeros residentes a participar en elecciones. Salvo en España donde el derecho a sufragar del extranjero residente se condiciona a que su país de origen posea acuerdo de reciprocidad con ellos o, a que éste sea ciudadano de un país de la Unión Europea, habilitándolos para votar en elecciones municipales. En Chile los extranjeros deben tener residencia mínima de 5 años y pueden votar en todos los actos electorales. Mientras que Francia, junto con compartir los requisitos comunes con los otros países en comparación, habilita a los miembros de sus Fuerzas Armadas y de la Policía, reconociéndoles su derecho a voto y los faculta para ser candidatos a cargos de elección para el legislativo y ejecutivo, concediéndoles que al término del período respectivo, si lo desean, se reintegren a sus instituciones.

Regulación del registro/censo electoral

Refiere a la cantidad y listado de ciudadanos que tienen derecho a voto y que residen en una delimitación territorial, por lo general se considera la comunal. Sirve para conformar los padrones electorales, utilizados en cada acto eleccionario, referéndum o acto revocatorio, y contienen exclusivamente a los electores con derecho a sufragio. La calidad y confiabilidad del registro electoral impacta en la calidad de la democracia. Junto con facilitar la operación del proceso electoral, permite la actualización, organización, planeación, ejecución, control de los certámenes electorales y de la participación ciudadana, además de contribuir a la retroalimentación de los organismos de administración electoral. En muchos países el registro es un procedimiento automático, conforme se cumplen los requisitos habilitantes como ciudadano elector.

Cuadro N°5: Organismos que elaboran y actualizan el registro electoral por país.

Perú	Colombia	España	Francia	Chile
Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. Registro automático.	Registraduría Nacional del Estado Civil, (RNEC), Registro automático	Instituto Nacional de Estadística, con la Oficina del Censo Electoral, dependiente de la Junta Electoral Central. Registro automático.	Municipios, bajo control de Comité integrada por: el Alcalde. Prefecto departamental. Alto Tribunal de justicia. Registro automático.	Junta Electoral depende del Servicio Electoral (SERVEL), Registro automático (Registro Civil)

Fuente: Elaboración propia, en base a cuerpos legales vigentes 2015

La regulación del registro/censo electoral en Perú, Colombia y España, está radicada en órganos y organismos nacionales a excepción de Francia, que delega la función en las municipalidades, obliga a inscribirse a los ciudadanos y, supervisa todo el proceso a través de representantes de los órganos centrales del ejecutivo y judicial en los territorios intermedios. En Chile, el registro electoral, también es la base para conformar el padrón electoral comunal, regional y nacional de chilenos y extranjeros habilitados para votar al cumplir los 18 años o, en el caso de los extranjeros con 5 años de residencia. El organismo responsable territorialmente, es la Junta Electoral que se localiza en las comunas del país y, depende del Servicio Electoral (SERVEL). En todos los países existe registro automático.

Elegibilidad

Refiere a las condiciones requeridas para que un ciudadano sea elegible o no elegible, es decir estar habilitado o no habilitado para ser candidato. Con tal propósito se definen los requisitos legales y cumplimiento de los mismos. En general estos requisitos coinciden con la denominada capacidad de sufragio activo. En particular en el caso de los elegibles a nivel de entidades territoriales subnacionales, se debe acreditar un mínimo de tiempo de residencia en la comuna o región en la que se postulará el candidato.

Para la elegibilidad a nivel subnacional entre los países en estudio, se constata que todos coinciden en exigir las mismas condiciones para la capacidad electoral activa (Cuadro N° 4): Ciudadanía; edad mínima de 18 años; inscripción en registro electoral, gozar de derechos civiles y políticos y, en el caso de Francia esta condición alcanza a los miembros de las fuerzas armadas y policiales. Sin embargo, ante la posibilidad de elegibilidad para cargos de Asamblea Legislativa Regional o Consejo Regional o Concejo Municipal se hacen dos exigencias adicionales, relacionadas con residencia mínima en la región o comuna y; a los extranjeros se les condiciona el nivel territorial en el cual pueden ser elegibles, tal como lo muestra el siguiente cuadro.

Cuadro N° 6: Elegibilidad a nivel subnacional por país.

Elegibilidad	Perú	Colombia	España	Francia	Chile
Residencia en: Región y/o Municipio	3 años en la región	1 año antes de la elección	No aplica.	6 meses antes de la elección.	2 años antes de la elección.
Extranjero Residente	Si, municipal. Con nacionalidad por residencia.	Si, sólo municipal y distrital. Con Nacionalidad por residencia.	Si, sólo municipal y, ciudadano de país de la Unión Europea.	Si, sólo municipal y, ciudadano de país de la Unión Europea.	Si. 5 años. Extranjero Nacionalizado, habilitado para cargo de elección popular, exceptuando Presidencia de la República.

Fuente: Elaboración propia, en base a cuerpos legales vigentes 2015

Respecto de la posibilidad de extranjeros elegibles a nivel subnacional, en Perú y Colombia estos deben ser residentes y nacionalizados con sufragio activo y, son sólo elegibles en cargos de nivel municipal. En cambio en España y Francia los extranjeros residentes y ciudadanos de países de la Unión Europea, no requieren ser nacionalizados para ser elegibles en este mismo nivel. A diferencia con Chile, donde los extranjeros nacionalizados por residencia son elegibles en todo cargo de elección popular, a excepción del cargo de Presidente de la República que requiere nacionalidad de origen en el territorio nacional.

Si el ciudadano cumple con la condición de elegible, entonces está en condiciones potenciales de ser candidato y en consecuencia está disponible para actuar en el proceso eleccionario y de la organización que éste requiere, con lo cual se activan los componentes y procesos potenciales de la dimensión sociopolítica del sistema electoral.

Proceso electoral y organización

Todo proceso electoral se constituye a través de la acción de diferentes órganos y organismos, que se erigen para el cumplimiento de la institucionalidad que los rige. Estas actividades son propias de la administración o gestión y organización de los componentes del proceso electoral en sus diferentes etapas, involucra a entidades públicas y políticas, individuos y ciudadanos que hacen posible la votación individual por la candidata o candidato y, su elección e investidura como electo en el cargo al que postula.

La administración electoral, radica en el órgano o autoridad pública encargada de ordenar y supervisar el proceso electoral en todas sus etapas desde su inicio hasta el final, con ecuanimidad y neutralidad para con todos los contendientes; procurando que estas se desarrollen con la libertad y competitividad debida, con el propósito de otorgar legitimidad al poder que se confiere con el acto eleccionario. Esta autoridad pública, puede radicarse en el poder ejecutivo o en autoridades independientes de éste, como en el poder judicial o en un organismo mixto, se estructura piramidalmente y es integrada por órganos delegados en los niveles territoriales en que se realizará la elección. Estos órganos poseen funciones de orientación, administración y supervisión.

Los sistemas electorales regulan, se organizan y operan dependiendo del cargo o representación en el Ejecutivo o Legislativo del Estado que se debe administrar. Más aún, como ocurre en Perú en que el sistema electoral general, también administra elecciones del poder judicial relacionadas con postulaciones a magistraturas (Ley N° 26859. Orgánica Electoral de Perú). Situación que no se verifica en los otros países en estudio. También, suelen administrarse por separado y en fechas diferenciadas las denominadas elecciones generales para Presidente y Parlamentos Nacionales, de las elecciones de órganos territoriales, salvo en Chile, donde se eligen Consejeros Regionales en las elecciones generales, como se verificará más adelante.

Organismos de administración electoral

Los órganos y organismos electorales, genéricamente denominados Organismos de Administración Electorales (OAE), son instituciones estatales dedicadas a la gestión y vigilancia de los procesos electorales⁴. Se ocupan de la gobernanza electoral, entendida como la gestión de los procesos electorales en sus dimensiones de administración y justicia electoral, además de tomar parte en las controversias electorales y postelectorales que pudieran presentarse entre los actores de las elecciones, principalmente partidos y candidatos. Estos organismos desempeñan sus funciones de forma unificada en un sólo órgano o, compartidas con otros órganos, independientes o de otros poderes del Estado. Estas corresponden a las funciones señaladas en el cuadro N°7.

Cuadro N°7: Funciones de los Organismos de Administración Electoral

- | |
|--|
| i) La administración electoral relacionada con actividades de la organización de los procesos electorales y especialmente con la recepción y conteo de votos. |
| ii) El control, relacionadas a la existencia, organización y actividades de los partidos políticos, así como de asociaciones que tengan injerencia en las elecciones. |
| iii) La Justicia o contencioso electoral, considera a los diversos medios jurídico-técnicos de control: impugnaciones, juicios, recursos o reclamaciones de los actos y procedimientos electorales, que son atendidos por un órgano de naturaleza administrativa, jurisdiccional o política, con el objeto de garantizar la regularidad de las elecciones y corregir eventuales errores o infracciones a la normativa electoral. |

Fuente: Elaboración propia, basado en Barrientos (2011)

Cada país es soberano de establecer el sistema electoral que considere apropiado y; determinar el tipo de organización responsable de administrar sus diferentes procesos. Por lo tanto, no existe una regla general al respecto. La dificultad radica en que “existen tantos tipos de organismos electorales como democracias en el mundo, pero por sobre todo, las funciones que asumen son variadas”⁵.

4.- En la Organización de Naciones Unidas existe el Departamento de Asuntos Políticos, que presta asesoría a los países miembros en materias de administración electoral. Algo similar posee la Organización de Estados Americanos, con su Departamento para la Cooperación y Observación Electoral. Ver: <http://www.un.org/undpa/elections> y <http://www.oas.org/es/sap/deco/proyectos.asp> respectivamente.

5.- Ibid. Pág. 59.

En los siguientes cuadros se describen los organismos de administración electoral de cada uno de los países.

Cuadro N°8 Órganos de Administración Electoral de Perú

Jurado Nacional de Elecciones: Fiscaliza la legalidad, del proceso y ejercicio del sufragio y, los distintos procesos y padrones electorales. Mantiene y custodia el registro de organizaciones políticas. Vela por el cumplimiento de las normas sobre organizaciones políticas y elecciones. Proclama a candidatos elegidos y resultados de los diferentes procesos electorales. Administra justicia en materia electoral. Posee unidades regionales de enlace con el nivel subnacional.

Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE): Planifica y organiza la totalidad del proceso electoral que corresponda, incluido su presupuesto, la cédula de sufragio y materiales necesarios. Difunde los escrutinios y cómputos en las mesas de sufragio. Dicta instrucciones y disposiciones para las F. Armadas y Policía relacionadas al mantenimiento del orden y protección de las personas durante los comicios. Este órgano es desconcentrado departamentalmente, para el desarrollo y administración de los procesos electorales, y cómputo de votos en las circunscripciones respectivas.

Registro Nacional de Identificación y Estado Civil: Está a cargo del estado civil de la población del país, Prepara y actualiza el padrón electoral y otros datos e información pertinente. Retroalimenta a los órganos antes descritos, para el cumplimiento de sus funciones electorales.

Fuente: Elaboración propia, en base a normativa vigente al año 2015

Cuadro N° 9 Órganos de Administración Electoral de Colombia

Consejo Nacional Electoral (CNE): Entre otras funciones ejerce la suprema inspección, vigilancia y control de la organización electoral, escrutinios, documentos y cumplimiento de las normas relacionadas a cualquiera de las etapas del proceso administrativo de elección, sus resultados y actuación de sus actores y el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías. Distribuye financiamiento de las campañas electorales. Reconoce y revoca la Personería Jurídica de los partidos y movimientos políticos.

El CNE integra el Tribunal Nacional de Garantías Electorales y los Tribunales Seccionales de Garantías o de Vigilancia (TSGV), con el fin de asegurar el normal proceso de las elecciones y la imparcialidad de los funcionarios públicos, sancionando con destitución a quienes intervengan en política. Los (TSGV) actúan en cada uno de los departamentos, intendencias, comisarías y Distrito Especial de Bogotá, tendrán como sede la capital de la respectiva entidad territorial.

Registrador Nacional del Estado Civil: Titular de la Registraduría Nacional del Estado Civil, elegido por concurso entre los Presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. Dura 4 años.

Entre otras funciones le corresponde: Dirigir y organizar el proceso electoral y el calendario de las elecciones. Elaborar y administrar el censo electoral. Llevar las estadísticas electorales con los resultados obtenidos y otros procesos de participación ciudadana. Coordina con quienes corresponda en el Estado las acciones orientadas al desarrollo óptimo de los eventos electorales y de participación ciudadana (CPR de Colombia, Art. 266).

Fuente: Elaboración propia, en base a normativa vigente al año 2015

Cuadro N° 10 Órganos de Administración Electoral de España.

Junta Electoral Central (JEC): Es el órgano principal y permanente de administración electoral, con sede en Madrid. Actúa en coordinación con las Juntas electorales territoriales (Provinciales y de Zona), en el caso de la Comunidad Autónoma con las mesas electorales. Estas Juntas territoriales, actúan bajo la tuición de la JEC. Se constituyen al tercer día posterior a la convocatoria a elecciones y ejercen sus funciones hasta cien días después de realizada la elección para la cual se constituyeron.

La JEC, entre otras funciones unifica los criterios interpretativos de las Juntas Electorales Provinciales y, en el caso, de la Comunidad Autónoma en la aplicación de la normativa electoral. Resuelve las reclamaciones y recursos que se le dirijan de acuerdo con la Ley. Dirige y supervisa la actuación de la Oficina del Censo Electoral en coordinación con el Instituto Nacional de Estadística. Revoca las decisiones de las Juntas Electorales Provinciales y, en su caso, de Comunidad Autónoma, en el marco de la ley.

Las Juntas Electorales Provinciales, actúan conforme al superior criterio de la JEC y, poseen similares funciones respecto de las juntas electorales de Zona.

Fuente: Elaboración propia, en base a normativa vigente al año 2015

Cuadro N° 11 Órganos de Administración Electoral de Francia.

Consejo Constitucional (Conseil Constitutionnel): Vela por la regularidad de las elecciones presidenciales, parlamentarias y de referéndums y toma decisiones relacionadas con el contencioso electoral de las elecciones generales, y para las que se vinculan a circunscripciones y del departamento⁶.

Complementariamente, existe el Consejo de Estado, entre otras funciones, es el juez administrativo supremo: de las actividades del poder ejecutivo, de las colectividades territoriales, de las autoridades independientes y de los establecimientos públicos administrativos o de los organismos que disponen de prerrogativas del poder público. Además, el Código Electoral artículo 361, le otorga potestades para determinar la elegibilidad de los candidatos a las asambleas departamentales y regionales y de otras entidades territoriales. El Consejo de Estado es el administrador general de los tribunales administrativos y de las Cortes administrativas de Apelación.

Comisión Nacional de Cuentas de Campaña y Financiamiento Político (Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques) (CNCCFP): Es el órgano autónomo, es la autoridad administrativa de control de financiamiento establecido por el Código Electoral⁷.

Aprueba, rechaza o reforma las cuentas de campaña y determina el reembolso del gasto electoral o el pago del monto excedido al Fisco. Evalúa justificadamente las diferencias en los gastos de campaña de elección a elección y determina los montos que considera donaciones, aportes directos, indirectos, en especie o servicios a la candidatura. Autentifica las solicitudes de deducción de impuestos sobre donaciones e informa a la administración tributaria las infracciones al respecto. Prepara un informe público anual sobre sus actividades y la aplicación de la normativa vigente sobre financiamiento político. Puede requerir investigaciones de la policía judicial.

Fuente: Elaboración propia, en base a normativa vigente al año 2015

6.- Conseil Constitutionnel: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/espanol/consejo-constitucional/presentation-general/presentation-general.25785.html>.

7.- Mayor información respecto del sistema electoral se puede encontrar en <http://www.cnccfp.fr/index.php?art=627>

Cuadro N° 12 Órganos de Administración Electoral de Chile.

Servicio Electoral (SERVEL): Es un organismo autónomo de rango constitucional, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sus funciones son las de Administrar, supervigilar y fiscalizar el proceso de inscripción electoral, la elaboración y actualización de los padrones electorales y el acto electoral. Así como también, el de supervigilar y fiscalizar el cumplimiento de las normas sobre campañas electorales y su financiamiento. Otra competencia es la de supervigilar y fiscalizar el cumplimiento de las normas que regulen las actividades propias y ámbitos de acción de los partidos políticos, con pleno respeto por la autonomía de estos y su financiamiento. Las Juntas electorales son organismos electorales que actúan como ejecutor inmediato del Servicio Electoral. Entre sus funciones está designar a los vocales de las mesas, a los integrantes de los Colegios Escrutadores y a los delegados de las Oficinas Electorales. Existe una al menos en cada provincia.

Tribunal Calificador de Elecciones: está integrado por tres ministros o ex ministros de la Corte Suprema elegidos en votación secreta y por la mayoría absoluta de sus miembros, un abogado elegido por la Corte Suprema de igual forma a la antes señalada; un ex presidente del Senado o de la Cámara de Diputados que haya ejercido el cargo no menos de tres años y es elegido por sorteo.

Le compete conocer del escrutinio general de las elecciones de Presidente de la República, de diputados y senadores y del de los plebiscitos. Resolver las reclamaciones que se interpongan en materias de su competencia; proclamar a quienes resulten electos o el resultado del plebiscito. Reglamentar los procedimientos comunes que deban aplicar los Tribunales Electorales Regionales.

Fuente: Elaboración propia, en base a normativa vigente al año 2015

De la descripción anterior, se puede apreciar que en España las funciones de supervisión, control y gestión del proceso electoral, están concentradas en un solo órgano, en el caso de Colombia y Chile el proceso se encuentra distribuido en dos instituciones y se observa Perú y Francia, las competencias se distribuyen en 3 órganos. Independiente del número todos tienen como misión cautelar la seguridad de los ciudadanos durante el transcurso del proceso, y garantizar ante éstos mismos la transparencia, ecuanimidad y neutralidad necesaria para la representatividad y legitimidad de los electos en democracia.

La convocatoria electoral

Refiere a la autoridad constitucionalmente habilitada con potestades para convocar a elecciones e inicio de los procesos pertinentes: Presidente de gobierno, el parlamento o las instancias ejecutivas o Asambleas legislativas de las entidades territoriales de acuerdo a la ley.

En Perú y Colombia, son los Presidentes de la República quienes convocan mediante decreto Presidencial a las elecciones tanto generales como de los órganos territoriales. Mientras que en España los Presidentes de Comunidades Autónomas y Asambleas Regionales están facultados para disolver las Asambleas de Diputados Autonómicos y convocar a elecciones, de acuerdo a los Estatutos Autonómicos. En cambio en Francia la Asamblea de Diputados Nacional está facultada para disolver y convocar a elecciones regionales. En tanto en Chile, sí bien es el Servicio Electoral, el responsable de la administración, supervigilancia y fiscalización del proceso electoral, la fecha de las elecciones se encuentran definidas en la ley⁸.

8.- DFL N° 7.912. de 1927 y; Ley 18.700 de Votaciones populares y Escrutinios. Chile.

La acreditación de candidaturas y proclamación

Cada sistema electoral determina los requisitos necesarios para la presentación de candidaturas. Al menos las legislaciones de los países en estudio coinciden en que la persona que desea ser candidato, debe acreditar requisitos de elegible ante el Órgano de Administración Electoral respectivo, entre ellos se consideran: el respaldo de partido o movimiento político⁹ acreditado institucionalmente o en su defecto; el respaldado de ciudadanos formalmente verificados en identidad y cantidad al menos; el arraigo o permanencia mínima en el territorio o distrito en el que se postula y; en algunos casos una fianza económica, que se pierde si el candidato proclamado no obtiene un mínimo de sufragios. En los cuadros N°13 al N°17, se describen los requisitos exigibles por país.

Cuadro N° 13 Acreditación de candidaturas y proclamación a órgano regional en Perú

1. Ser peruano de nacimiento en las circunscripciones de frontera.
2. Tener el aval de partidos o movimientos políticos reconocidos por la institucionalidad.
3. Presentar la fórmula de candidatos a la presidencia y vicepresidencia regional; y una lista al Consejo Regional.
4. Una propuesta de plan de gobierno regional que es publicada junto con la lista en cada circunscripción.
5. La lista de candidatos al Consejo Regional debe estar conformada por el número de candidatos para cada provincia, incluyendo igual número de accesitarios o de reemplazo en caso de muerte, juicio o enfermedad inhabilitante.
6. La relación de candidatos titulares considera los siguientes requisitos:
 - i. No menos de un 30% de hombres o mujeres.
 - ii. No menos de un 20% de ciudadanos jóvenes menores de 29 años de edad.
 - iii. Un mínimo de 15% de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios en cada región donde existan, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones (JNE). Un mismo candidato puede acreditar más de una cualidad.
7. La inscripción de listas puede hacerse hasta 90 días corridos antes de la fecha de las elecciones.

Fuente: Elaboración propia, en base a Ley Orgánica de Elecciones Regionales, N° 27.683. Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, N° 27.867. Perú

9.- Partidos políticos, son organizaciones de ciudadanos reconocidas institucionalmente, permanentes que reflejan el pluralismo político, promueven y encauzan la participación de los ciudadanos y contribuyen a la formación y manifestación de la voluntad popular, con el objeto de acceder al poder, a los cargos de elección popular y de influir en las decisiones políticas y democráticas de la Nación. Mientras que, los movimientos políticos son asociaciones de ciudadanos constituidas libremente para influir en la formación de la voluntad política o para participar en las elecciones. Estos movimientos pueden ser reconocidos legalmente o no.

Cuadro N°14 Acreditación de candidaturas y proclamación a órgano regional en Colombia

1. Presentar formulario para la inscripción de candidato y constancia de aceptación de candidatura al cargo o corporación a que aspire.
2. Fotocopia del documento de identificación ampliado al 150%.
3. Programa de Gobierno: aplica sólo para los candidatos a Gobernador y Alcalde 4. Fotografía: En blanco y negro 3x4 y fondo claro, para candidatos a Gobernador y Alcalde.
5. Aceptación de candidaturas de acuerdo a lo que estipula ley.
6. Tener el aval de partidos o movimientos políticos reconocidos ante el CNE, adjuntando los antecedentes de formalización y además:
 - i. La corporación pública y cargo que se avala.
 - ii. La identificación del o los avalados.
 - iii. El período constitucional que cubre.
 - iv. La relación de todos los integrantes de la lista de acuerdo con el número de escaños a proveer en la respectiva circunscripción según sea el caso, o la corporación a que aspire.
 - v. La modalidad de voto.
 - vi. La ciudad en la que se inscribe.
7. Si no se cuenta con aval de partido o movimiento político, entonces debe presentar y tener el apoyo de un grupo significativo de ciudadanos, que cumplan con el mínimo de firmas exigidas, en los formatos pertinentes y la póliza de seriedad respectiva, que se hará efectiva si el candidato o la lista de candidatos no obtienen el mínimo de votación requerida para tener derecho a la reposición de los gastos de la campaña.

Fuente: Elaboración propia, en base a Código Electoral, Normas. Concordantes y Complementarias. 2007. Ley 130 de 1994. Consejo Nacional Electoral. Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos: Normas sobre su financiación y de las campañas electorales y otras disposiciones. Colombia

Cuadro N° 15 Acreditación de candidaturas y proclamación a órgano regional en España

1. Estar avalados por partidos y federaciones o coaliciones acreditados en el registro correspondiente conforme a la ley, en los 10 días siguientes a la convocatoria correspondiente.
2. Las agrupaciones de electores¹⁰ necesitarán, al menos, la firma del 1% de los inscritos en el censo electoral de la circunscripción. Los partidos, federaciones o coaliciones que no hubieran obtenido representación en ninguna de las Cámaras en la anterior convocatoria de elecciones necesitarán la firma, al menos, del 0,1 % de los electores inscritos en el censo electoral de la circunscripción por la que pretendan su elección. Ningún elector podrá prestar su firma a más de una candidatura.
3. La Junta Electoral Provincial es el organismo competente para todas las operaciones previstas por la ley en relación a la presentación y proclamación de candidatos a Diputados y Senadores.
4. Las candidaturas para elecciones (...) de miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas deben tener una composición equilibrada de mujeres y hombres. Un mínimo del 45% por cada sexo respecto del conjunto de la lista los candidatos. Si el número de escaños a cubrir es inferior a 5, la proporción de mujeres y hombres será lo más cercana posible al equilibrio numérico.
5. En las elecciones de miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, las leyes reguladoras de sus respectivos regímenes electorales podrán establecer medidas que favorezcan una mayor presencia de candidatas mujeres.

Fuente: Elaboración propia, en base a Ley Orgánica 5/1985, de 19 de Junio, del régimen electoral general. 01.04.2015. España.

10.- Ibid. Artículo 169. España.

Cuadro N° 16 Acreditación de candidaturas y proclamación a órgano regional en Francia

1. Todo candidato debe inscribirse con un suplente, elegible, del mismo sexo. Se debe acreditar formalmente la calidad de titular y suplente. Representan a departamentos de las regiones.
2. Inscripción en el censo electoral es obligatoria.
3. Se postula por listas a Consejero Regional. La elección es a dos vueltas.
4. Nadie puede ser registrado en varias listas electorales.
5. Acreditar residencia de 6 meses en el distrito.
6. Los militares o policías deben presentar certificado de residencia de sus conyugues.

Fuente: Elaboración propia, en base a Código Electoral de Francia.

Cuadro N° 17 Acreditación de candidaturas y proclamación a órgano regional en Chile

1. Declaración jurada del candidato, acreditando cumplimiento de los requisitos legales exigidos.
2. Ser Chileno de nacimiento o nacionalizado.
3. Con derecho a sufragio.
4. Acreditar educación media completa o equivalente.
5. Residencia en la Región en la que postula a lo menos de dos años previos a la fecha de la elección.
6. No tener dependencia de sustancias o drogas estupefacientes o sicotrópicas ilegales, a menos que justifique su consumo por un tratamiento médico.
7. Las declaraciones de candidaturas independientes deben ser patrocinadas por un mínimo del 0.5% de los electores que sufragaron en la votación popular más reciente en la circunscripción provincial respectiva. La cantidad mínima de patrocinantes la define el Director del Servicio Electoral. Entre los patrocinantes no se contabilizan los correspondientes a afiliados a partidos políticos que superen el 5% del porcentaje mínimo.

Fuente: Elaboración propia, en base a Ley N° 18.700 Orgánica Constitucional sobre votaciones populares y escrutinios. Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, Chile.

Salvo en Chile, los otros cuatro países coinciden en la separación de las fechas de elecciones del nivel nacional o elecciones generales, correspondientes a los cargos de Presidente de la República y Asamblea Nacional o congresales: Diputados y Senadores; de las de nivel subnacional, en que se eligen cargos del Ejecutivo Regional. También coinciden en exigir tiempo mínimo de residencia en la región inmediatamente antes de la elección, aunque este tiempo varía de 6 meses en Francia a 3 años en Perú. Por su parte, en Perú y España hay porcentajes obligatorios de candidatas mujeres a los cargos del ejecutivo intermedio, no así en Colombia y Chile. Mientras que en Francia, aun cuando en el nivel nacional y municipal la cuota de candidatas es un hecho, en el nivel regional esta exigencia aún no es explícita. Lo que sí es explícito en Francia y que no presentan los otros países en estudio, es que su institucionalidad faculta a los miembros de las Fuerzas Armadas y Policías para ser candidatos y ejercer cargos legislativos o de gobierno. Mismos que una vez finalizado el período correspondiente al cargo, les permiten a sus titulares militares o policías, reintegrarse a su institución si así se desea. Por último, la presentación de plan o programa de acción de los candidatos en función del denominado voto programático para postular a órganos uninominales de entidades territoriales del poder ejecutivo es exigencia en Perú y Colombia, no así en España, Francia y Chile.

Campaña electoral.

Corresponde a las actividades del proceso a través del cual los candidatos se proponen atraer el voto favorable de los electores. Ello mediante la utilización de diversos medios gráficos, radiales, televisión, redes sociales entre otros. A juzgar por la legislación que rige la administración electoral de elecciones de los países en estudio y lo señalado por los expertos¹¹, en general las actividades de campañas deben cautelar al menos los siguientes criterios:

Cuadro N°18 Criterios para regulación de campañas.

i. Libertad de expresión, información y reunión para candidatos, organizaciones que les apoyan y partidarios.
ii. Igualdad de condiciones entre los contendientes;
iii. La imparcialidad de los poderes públicos.
iv. Regular y controlar el respeto y actuar ético de y entre los contendientes. Sancionar su no acatamiento.
v. Asignar lugares para realizar la propaganda. Además, en algunos países se regulan y/o el Estado asume, los diseños, formatos y tamaños de la propaganda impresa y; tiempos de uso de los medios de comunicación y uso de las tecnologías de la información.

Fuente: Elaboración propia, en base a M. Lauga y J. García. D. Zovatto. C. Navarro. J. Lazarte. En D. Nohlen (2007) y Valles y Bosch (1997).

Las campañas poseen fechas formales de inicio y finalización, situadas entre la formalización de las candidaturas y un tiempo previo al acto eleccionario propiamente tal¹². Si existen segundas vueltas electorales, sus períodos de campaña también son regulados, con ello, se busca cautelar la igualdad entre los candidatos y la imparcialidad de los poderes públicos durante el tiempo que antecede a la consulta electoral. Las campañas progresivamente tienden a ser más competitivas, más tecnificadas y respaldadas por estrategias de marketing y sondeos pre-electorales.

En el caso de los países en comparación el tiempo de campaña se localiza entre la convocatoria a elección y 24 horas antes del día de votación y tienen una duración de 15 días antes de la votación en Francia y España, en tanto en Perú y Colombia la duración es de 60 días corridos. Mientras que en Chile la campaña se inicia 30 días antes de la elección hasta el tercer día antes de la elección. Así también, en todos estos países la administración electoral coincide en suministrar algunos servicios y financiamiento a la campaña de los candidatos (ver financiamiento electoral), locales públicos para reuniones, espacios públicos para propaganda, espacios televisivos, medios de comunicación, devolución o asignación de recursos financieros, contra rendición, entre otros.

11.- Ver a M. Lauga y J. García. D. Zovatto. C. Navarro. J. Lazarte. En D. Nohlen. Et. al. 2007. Pág. 609 – 709. Valles y Bosch, 1997. Pág. 64 – 69.

12.- No obstante, la experiencia muestra que es más nítida la percepción de las fechas de finalización de campañas que las de inicio de éstas.

La organización de la votación, el escrutinio y la proclamación de los candidatos.

La votación propiamente tal, el escrutinio o recuento de los votos y, la proclamación de los candidatos elegidos, constituyen el evento fundamental del proceso electoral, realizándose conforme a la regulación que las rige. Son parte constitutiva de esta etapa entre otras¹³:

Cuadro N°19: La organización de la votación, el escrutinio y la proclamación de los candidatos

i. Determinar la fecha de votación, que por lo general se realiza en un solo día y puede ser para elegir una o más de una autoridad política, nacional, parlamentaria, regional o local.
ii. La localización de las operaciones de emisión del voto o lugares de votación.
iii. Supervisar las operaciones de escrutinio, que son confiadas a las mesas electorales cuyos miembros deberán ser designados, considerando todas las garantías de imparcialidad, para evitar la manipulación del voto.
iv. El acto de votación que deberá realizarse protegiendo la emisión secreta del voto y proveyendo las condiciones para su realización: papeleta, acceso, identificación del votante, asistencia material para las operaciones. En algunos países se ejerce el voto a distancia y/o electrónico.
v. El escrutinio del voto y su transformación en escaños mediante la aplicación de la fórmula electoral. Esta operación se inicia con la contabilidad de las preferencias expresadas por los electores secretamente en las papeletas y que son depositadas en los receptáculos que las acumulan. Tales cantidades se someten a las fórmulas electorales que determina la ley, para asignar de acuerdo a la cantidad de votos los escaños o cargos de representación al cual aspiran los candidatos.
vi. La designación de apoderados de candidatos por parte de los partidos y movimientos políticos o asociaciones ciudadanas que los avalan. Estos apoderados, en general son reconocidos como representantes de los candidatos ante la institucionalidad electoral, para abordar situaciones contenciosas que se producen en el proceso, especialmente votaciones, escrutinios o proclamación.

Fuente: Elaboración propia en base a, M. Lauga y J. García. D. Zovatto. C. Navarro. J. Lazarte. En D. Nohlen (2007) y Valles y Bosch (1997).

Resolución de los conflictos en el proceso electoral

La resolución de conflictos no sólo se refiere a los aspectos administrativos y contenciosos, sino que también a aquellos constitutivos de delitos propios de la justicia penal. Lo contencioso refiere a los conflictos en el ámbito de lo administrativo electoral y, a la aplicación de las reglas a situaciones de fácil y rápida resolución, cuyas repercusiones pueden afectar el resultado final de la elección¹⁵.

13.- Ibid. Págs. 65 -68.

14.- Estas fórmulas por lo general son algoritmos matemáticos que se utilizan para la designación de titulares de poder. Ver más adelante: Preferencias en asignación de titulares de poder.

15.- Ver apartados de organismos de administración electoral, los órganos competentes para lo contencioso electoral en los países de este estudio.

En cambio lo penal, se relaciona con aquellos actos que son tipificados como graves de responsabilidad criminal: falsificaciones; presiones y coacciones en el acto de votación, manipulación de escrutinios, introducción o exclusión de papeletas, entre otros. Considerando la gravedad de este tipo de delitos, tratamiento y resolución corresponde a los tribunales de justicia en lo penal.

Financiamiento electoral

El rol y funcionamiento de los partidos políticos y el ejercicio electoral es trascendental para la existencia y sostenibilidad del sistema democrático. Los partidos políticos entonces son actores esenciales de la vida política, económica y social, conformando así, una vía trascendental para la participación ciudadana en los asuntos públicos. Por otra parte, como sujeto de derecho es partícipe en la estructura del propio Estado, es por ello entonces, que han de ser y son, sujetos de obligaciones.

Sólo en democracia es posible que:

"(...) las organizaciones partidarias se legitimen paulatinamente como entidades autónomas, provistas de personalidad jurídica plena, mediante su institucionalización y con funciones de carácter general e interés colectivo". Sin embargo esta condición adquirida conlleva "(...) la necesidad no sólo de mantener aparatos partidarios en funcionamiento permanente sino, además, la de llevar a cabo campañas electorales crecientemente costosas", debido al progresivo encarecimiento de éstas producto de campañas electorales, cada vez más apoyadas en la mercadotecnia, asesores extranjeros, encuestas y focus groups, producto de lo cual los gastos político-electorales han experimentado un crecimiento exponencial, (...) que ha colocado a los partidos frente al problema de tener que recaudar grandes sumas sin indagar muchas veces el origen de esos dineros o, incluso, cerrando los ojos ante lo obvio de los hechos". (D. Zovatto. En D. Nohlen et. al. 2007. 744-748).

El aumento y diversificación en el uso de los recursos financieros, materiales, tecnológicos y humanos, ha generado la percepción de a lo menos disparidades entre partidos y movimientos políticos en general y, en particular en las contiendas electorales, con lo cual se pone en cuestión la garantía de igualdad de condiciones para la competitividad, calidad y potencia del voto que respalda la representación, con los consiguientes efectos en la transparencia electoral, credibilidad y garantías que deben cautelar los Estados, respecto de los sistemas electorales que los sustentan.

La situación descrita ha generado un escenario complejo frente al cual:

"(...) en forma similar a lo ocurrido en Europa continental, en la mayoría de los países latinoamericanos se introdujo por ley, durante las últimas décadas, bajo distintas modalidades, la figura de la subvención pública dirigida a ayudar a los partidos políticos a hacer frente a sus gastos propagandísticos y —en ciertos casos— a sus actividades permanentes" (Alcocer, 1993. 15-25).

“Junto a estas normas se elaboraron también otras tendientes a regular lo relativo a las contribuciones de origen privado, y se introdujeron mecanismos para ejercer un mayor control público sobre las transacciones financieras de los partidos”. (D. Zovatto. En D. Nohlen et. al. 2007. 744-748).

Pero además, los Estados también buscan abrir oportunidades electorales a candidatos y grupos políticos de menores recursos, a la vez que se controla la vinculación que partidos y candidatos pueden tener con intereses privados – empresariales u otros; con lo cual se aporta a la mayor transparencia y se refuerza la igualdad de acceso y oportunidad de elecciones competitivas de cara a la ciudadanía.

En la revisión de la institucionalidad que rige a los países estudiados, se puede constatar que junto con financiar parte de la administración electoral permanente con recursos de la hacienda pública, actividades tales como: la confección y actualización del censo, organización del proceso de votación, escrutinio y contencioso electoral, utilización de red pública de medios de comunicación, entre otras relacionadas; también subvencionan los costos económicos y financieros del funcionamiento y del gasto de campaña, de los partidos y movimientos políticos y Asociaciones Ciudadanas que tienen o logran representación en los órganos del ejecutivo o legislativo nacional o de entidades territoriales.

Por cierto, para ser beneficiario de estas subvenciones, es necesario cumplir con requisitos, límites, controles y rendición de cuentas. Una exigencia común en los países estudiados para acceder a su beneficio para gastos de campaña, se relaciona con la votación obtenida y escaños logrados, a lo que además se suma el acatamiento entre otros, de limitación de los aportes privados y empresariales o individuales tanto a candidatos, partidos o coaliciones; transparencia en la administración contable y financiera y, otros controles requeridos.

En los cuadros siguientes se presenta la descripción por país del financiamiento desde el Estado y el sector privado a partidos y movimientos políticos y, sus acciones electorales y de funcionamiento. Atendiendo a la extensión de la descripción que se ha hecho para cada país, las disposiciones que rigen en cada uno de ellos, se presentan por separado.

Cuadro N°20 Financiamiento a partidos y movimientos políticos y acciones electorales en Perú**1. Aportes del Estado**

Sólo los partidos políticos representados en el Congreso reciben del Estado financiamiento público directo.

- 1.1. El Estado destina el equivalente al (0.1%) de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT), (1 UIT= \$_{USA} 4), por cada voto válido obtenido por los partidos políticos y alianzas electorales representados en el Congreso, para ser utilizados en formación, capacitación e investigación y en actividades de funcionamiento ordinario, durante el quinquenio posterior a la mencionada elección. Estos gastos no pueden exceder el 50% del monto del financiamiento anual correspondiente.
- 1.2. El Estado financia el 40% igual para todos los partidos políticos con representación en el congreso y 60% en forma proporcional a los votos obtenidos por cada partido político en la elección.
- 1.3. Los partidos políticos, los movimientos de alcance regional o departamental y las organizaciones políticas de alcance provincial y distrital no pueden recibir contribuciones de cualquier entidad de derecho público o empresa de propiedad del Estado o con participación de éste; confesiones religiosas de cualquier denominación o; partidos políticos y agencias de gobiernos extranjeros, excepto cuando los aportes estén destinados a la formación, capacitación e investigación.

2. Aportes privados

Los partidos y movimientos de alcance regional o departamental y las organizaciones políticas de alcance provincial y distrital pueden recibir financiación privada:

- a) Las cuotas y aportes en dinero de sus afiliados.
- b) Los productos de las actividades propias del partido político y los rendimientos procedentes de su propio patrimonio. Los montos de origen no identificado no podrán exceder de 30 (UIT) al año.
- c) Los créditos que concierten y legados que reciban.
- d) Aportes de una misma persona natural o jurídica no pueden exceder, individualmente, las 60 UIT al año.
- e) Aporte de empresas o personas jurídicas hasta 200 UIT al año. Todo ingreso, debe ser registrado contablemente.

Los candidatos sólo pueden recibir donaciones directas con conocimiento de su partido político, en el marco de lo señalado. La ONPE es la entidad contralora externa.

Fuente: Elaboración propia, en base a Ley N° 28094 de Partidos-movimientos Políticos. Título VI. Perú.

16.- <http://www.eleccionesenperu.com/informacion-electoral-financiamiento-publico-privado-partidos-politicos-227.htm>

Cuadro N°21 Financiamiento a partidos y movimientos políticos y acciones electorales en Colombia

1. Aportes del Estado

1.1. A través de un Fondo compuesto por \$150 pesos, (\$_{USA} 1= 2.800 pesos Co), por cada ciudadano inscrito en el padrón electoral y las multas por faltas electorales. El Fondo no es menor a \$2.400 millones de pesos.

El Fondo se distribuye de la siguiente forma: Un 10%, a todos los partidos y movimientos políticos por igual; un 50% de acuerdo al número de escaños obtenidos en la última elección para el Congreso de la República o para Asambleas Departamentales; el 30% para funcionamiento y el 10% restante (sin asignación, actualmente está suspendido).

1.2. A las campañas electorales de los partidos y movimientos políticos; y grupos significativos de ciudadanos y sus candidatos a elección popular de acuerdo a las siguientes reglas:

- a) Para campañas de Presidente de la República, se repondrán gastos a razón de (\$400 pesos), por la primera vuelta y (\$200 pesos) por la segunda vuelta, por cada voto válido depositado al o los candidatos inscritos. El aporte NO procede si el candidato obtuviera menos del (5%) de votos válidos en la elección.
- b) Para el Congreso, se repondrán gastos a razón de (\$400 pesos), por cada voto válido por la lista o listas de los candidatos inscritos;
- c) Para Gobernadores y Diputados departamentales, se repondrán gastos a razón de (\$250 pesos) por voto válido por los candidatos o listas debidamente inscritos.
- d) Para Alcaldes y Concejales se repondrán a razón de (\$150 pesos) por voto válido por la lista o listas de los candidatos inscritos.
- e) Los municipios y distritos contribuyen a la financiación de la elección de las Juntas Administradoras Locales, su monto es determinado por el respectivo Concejo Municipal.
- f) No hay reposición de gasto si la lista obtuvo menos de 1/3 de los votos depositados por la lista que haya alcanzado escaño con el menor residuo electoral.

En el caso de las Alcaldías y Gobernaciones, no habrá reposición de gastos si el candidato hubiere obtenido menos del 5% de los votos válidos en la elección.

Cuando se trate de candidatos independientes o respaldados por movimientos sin personería jurídica, la partida correspondiente le será entregada al candidato o a la persona, natural o jurídica que él designe.

1.3. El Banco de la República abrirá líneas de crédito a los partidos y movimientos políticos a cuenta de la reposición estatal.

2. Aportes Privados

2.1. Los candidatos sólo pueden invertir en su campaña un monto menor o igual al que fija el Consejo Nacional Electoral. Si supera ese monto, junto con perder el derecho a subvención del Estado, será sancionado.

2.2. Todo aporte de una entidad reconocida jurídicamente debe ser autorizada por el (50% + 1) de los socios o asamblea que corresponda, lo cual debe ser acreditado.

Fuente: Elaboración propia, en base a Ley N° 130 de 1994, Título IV. Financiamiento, Colombia.

**Cuadro N°22 Financiamiento a partidos y movimientos políticos
y acciones electorales en España**

1. Aportes del Estado

- 1.1. Subvenciones estatales anuales para gastos de funcionamiento.
- 1.2. Las subvenciones anuales que las comunidades autónomas establezcan para gastos de funcionamiento en el ámbito autonómico correspondiente, así como las otorgadas por los territorios históricos vascos y, en su caso, por las corporaciones locales.
- 1.3. Subvenciones extraordinarias para realizar campañas de propaganda establecidas en la ley orgánica reguladora de las distintas modalidades de referéndum.
- 1.4. Aportes que los partidos políticos puedan recibir de los grupos parlamentarios de las Cámaras de las Cortes Generales, de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, de las Juntas Generales de los territorios históricos vascos y de los grupos de representantes en los órganos de las administraciones locales.
- 1.5. Las subvenciones estatales anuales que superen los 12 millones de Euros, requieren acuerdo previo del Consejo de Ministros.

2. Aportes privados

- 2.1. Las cuotas y aportes de sus afiliados.
- 2.2. Los productos de las actividades propias del proselitismo del partido, así como de aquellas reflejadas en la documentación contable y; sometidas al control del Tribunal de Cuentas.
- 2.3. Donaciones en dinero o en especie previstos en la Ley.
- 2.4. Préstamos o créditos que concierten.
- 2.5. Las herencias o legados que reciban.

Fuente: Elaboración propia, en base a La Ley Orgánica 8/2007 sobre Financiación Partidos Políticos. Ley Orgánica 5/1985, de Régimen Electoral General. España.

Cuadro N°23 Financiamiento a partidos y movimientos políticos y acciones electorales en Francia

Condiciones generales

1. Los partidos y grupos políticos¹⁷ institucionalizados, deben tener un agente financiero que puede ser: una persona jurídica denominada "Asociación de financiamiento electoral" o una persona física denominada "agente financiero", para representación ante quienes corresponda y la administración económica, financiera y bancaria de ingresos, gastos.
2. Contar con una cuenta de campaña única con un año de antelación a la elección, con contabilidad y administración abierta a la auditoría del Consejo Constitucional, hasta los dos meses siguientes a la elección.
3. Las cuentas de campaña de los candidatos son publicadas en el Diario Oficial durante el mes siguiente a la fecha límite de entrega.

1. Aporte del Estado

- 1.1. La publicación de los programas de los candidatos y las papeletas del voto (costo del papel, impresión, sobres, correo); los carteles de la publicidad electoral (costo del papel, impresión y gastos de colocación de los mismos).
- 1.2. Un aporte fijo para la primera vuelta de las lista de candidatos. Si el partido gastó menos del monto global previsto, deberá devolver el excedente al Estado.
- 1.3. Se reembolsa un monto definido para todos los candidatos que no pasan a segunda vuelta.
- 1.4. A los candidatos que pasan a segunda vuelta se les reembolsa los montos de gastos de sus cuentas de campaña hasta una cantidad tope.

2. Aporte privado

- 2.1. El financiamiento privado es limitado por ley. Sólo los partidos y grupos políticos, pueden hacer donativos sin límite alguno.
- 2.2. Las personas que donan deben ser identificadas y se debe explicitar que el destino es para financiar la campaña de un candidato o candidatos en la misma elección. No podrá ser superior a 4.600 euros.
- 2.3. Cualquier donación de más de 150 euros realizados a un candidato para su campaña debe ser pagado por cheque, transferencia, tarjeta de débito o tarjeta de crédito.
- 2.4. El monto total de las donaciones en efectivo para el candidato no podrá exceder del 20% del gasto por habitante permitido por la ley.

Fuente: Elaboración propia, en base a La Ley del 11 marzo 1988. Francia.

17.- Nota aclaratoria: En Francia los partidos políticos tienen categoría de asociaciones, pues se rigen por la ley de 1 de julio de 1901 relativa al contrato de asociación. En su artículo primero se señala que una asociación, "(...) es la convención por la cual dos o varias personas ponen en común, de forma permanente, sus conocimientos o su actividad, con un objetivo distinto al de compartir beneficios". Los elementos que integran el concepto de asociación son tres: acuerdo contractual, una cierta permanencia y la finalidad no lucrativa (lo que la distingue de la sociedad, definida en el artículo 1.832 del Código civil francés). Complementariamente, la existencia de partidos políticos se encuentran constitucionalmente consagrados en su artículo 4. Esto puede implicar que formalmente no sea muy complejo formar partidos o movimientos políticos.

Cuadro N°24 Financiamiento a partidos y movimientos políticos y acciones electorales en Chile¹⁸

1. Aporte del Estado.

Al inicio del período de campaña electoral, cada partido político que presente candidatos a la respectiva elección de cargos legislativos o ejecutivos, tiene derecho a que el Estado pague en su favor una cantidad de dinero equivalente al número de sufragios obtenidos en la última elección de igual naturaleza¹⁹, y en las mismas circunscripciones, distritos o comunas. Incluidos los independientes que hubieren ido en pacto o subpacto con él, multiplicado por el equivalente en pesos a veinte milésimos de unidad de fomento (UF).

Los partidos que no hubieren participado en la elección de igual naturaleza anterior, tienen derecho a recibir una cantidad igual a la que corresponda al partido político que hubiere obtenido en ella el menor número de sufragios. Esa misma cantidad recibirán los candidatos independientes.

De las sumas recibidas se deberá rendir cuenta documentada por los Administradores Generales Electorales o por los Administradores Electorales respectivos.

2. Aporte privado

Corresponde a toda contribución en dinero, o estimable en dinero, efectuado a un candidato o partido político, sea este en forma de mutuo, donación, comodato o cualquier acto o contrato a título gratuito, destinado a financiamiento de gastos electorales.

2.1.- Ninguna persona podrá aportar en una misma elección y a un mismo candidato una suma mayor a los porcentajes máximos que establece la ley.

El aporte²⁰ a los Consejeros Regionales no puede exceder la suma máxima de 250 UF. El Servicio Electoral publica el máximo de aportes de origen privado permitido, simultáneamente con la fecha la declaración de candidaturas o precandidaturas.

Fuente: Elaboración propia, en base a Ley N°19.884. Transparencia, límite y control del gasto electoral, Chile, el valor de la unidad de fomento (UF) equivale a \$25.500 o US\$3,5.

En general, lo que se puede apreciar como elemento común, entre otros, es que el financiamiento de los partidos en los países en estudio, se orienta al funcionamiento y actividades regulares de cada uno de ellos y, al gasto en campañas electorales, siempre y cuando obtengan la representación en los órganos ejecutivos o legislativos a los que postulan sus militantes o adherentes o superen votaciones mínimas requeridas. Los aportes, están compuestos por contribuciones tanto de privados (individuos) como del Estado. En todos los países los aportes de privados están limitados y controlados.

Si bien en todos los países se exige administración financiera y contable conforme a la legalidad y transparencia, particularmente en Francia en esta materia, se requiere constituir una entidad jurídica o nominar a una persona o agente financiero, para desempeñar a nombre del candidato y sus avales la responsabilidad de la administración y rendición de cuentas; y transparencia de ingresos y gastos en que se incurrió durante la campaña. En el caso Chileno, ocurre algo similar con la designación de un responsable o Administrador Electoral de uno o más candidatos del partido, coalición o grupo independiente subordinado a un Administrador General Electoral, ambos deberán ser declarados ante el Servicio Electoral (SERVEL), además

18.- Ley N°19.884. Transparencia, límite y control del gasto electoral. Chile.

19.- Se entenderá por elección de igual naturaleza, aquella en que corresponda elegir los mismos cargos, y en las mismas circunscripciones, distritos o comunas.

20.- En el año 2016 se modificó el sistema de aportes y se prohibió el aporte empresarial a las campañas electorales.

de interlocutores para tal efecto ante las entidades fiscalizadoras que corresponda. Cesan en sus cargos 90 días después de ser aceptadas las rendiciones que correspondan. No obstante, pueden ser convocados posteriormente cuando el órgano contralor lo requiera

DIMENSIÓN JURÍDICO ADMINISTRATIVO: TRANSFORMACIÓN DE PREFERENCIAS

El sentido fundamental de las elecciones es designar titulares en cargos del legislativo y del ejecutivo cuya naturaleza sea de representación ciudadana. Para ello, se reconocen al menos elecciones generales (nivel nacional) de Presidente(a), Senador(a) y Diputado(a) y; a nivel subnacional o de órganos territoriales intermedios, según la denominación que por país corresponda: a Presidente(a) y Vicepresidente(a) o Gobernador(a); Consejos Regionales o Asambleas Departamentales o Regionales o de Comunidades Autónomas. Todos cargos de titulares de poder.

Para el cumplimiento de esta finalidad la normativa electoral descrita hasta ahora, debe materializarse al menos, mediante el establecimiento del calendario electoral o agenda de las etapas, organización de las operaciones específicas y de los diferentes procesos que las regulaciones establecidas requieren en el territorio y sus actores, cautelando los principios de ecuanimidad y transparencia, para la transformación de las preferencias que se manifiestan en la votación de los electores para designar a los titulares de poder.

Respecto de las fechas de convocatorias a elecciones de nivel regional o intermedio, entre los países en estudio, se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 25 Fechas y convocatoria a elecciones Regionales por país

Perú	Cada 4 años, el primer domingo del mes de octubre se elige gobernador regional y vice-gobernador y; miembros del Consejo Regional; además se realizan las elecciones municipales. Las convoca el Presidente de la República con no menos de 240 días corridos de antelación a la fecha del acto electoral.
Colombia	Cada 4 años, el último domingo del mes de octubre se elige Gobernador y Diputados Departamentales, además de los cuerpos colegiados locales. Inician el mandato el 1 de enero del año siguiente al de su elección y concluye el 31 de diciembre del último año del período. La convocatoria a elecciones se realiza por el Presidente de la República.
España	Los Presidentes de las Comunidades Autónomas, convocan a elecciones en las Comunidades Autonómicas, en base a tres situaciones: 1. En el caso en que éstos hagan uso de su facultad de disolución anticipada de la Asamblea Autonómica, expresamente establecida en los estatutos autonómicos, los decretos de convocatoria se publican al día siguiente de su expedición, en el "Boletín Oficial" de la Comunidad Autónoma correspondiente. Rigen el mismo día de su publicación, convocando a celebrar la elección el día quincuagésimo cuarto (54) día posterior a la convocatoria. 2. Si el Presidente del Ejecutivo Autonómico no disolvió anticipadamente la Asamblea Autonómica, entonces cada 4 años, el día vigésimo quinto (25) anterior a la expiración del mandato de las respectivas Asambleas, se publican las convocatorias en el «Boletín Oficial» de la Comunidad Autónoma correspondiente. Los decretos de convocatoria deben señalar la fecha de las elecciones: (54) días posteriores a la publicación de la convocatoria. 3. Si el Presidente, no tiene en el ordenamiento jurídico, la facultad de disolución anticipada de la Asamblea de la Comunidad Autónoma, los decretos de convocatoria se expiden el día quincuagésimo quinto (55) antes del cuarto domingo de mayo del año que corresponda y se publican al día siguiente en el «Boletín Oficial» de la Comunidad Autónoma correspondiente. Rigiendo el mismo día de su publicación. Las elecciones se realizan el cuarto domingo de mayo del año que corresponda y los mandatos, de cuatro años, terminan en todo caso el día anterior al de la celebración de las siguientes elecciones.
Francia	Cada 6 años hay elecciones de Consejeros Regionales y pueden reelegirse. Las elecciones son convocadas para la primera semana de diciembre, del año inmediatamente anterior al año en que se inicia el período. Los Consejeros electos asumen en el mes de marzo del año siguiente. El 6 y 13 de diciembre de 2015 se realizaron la primera y segunda vuelta, para elegir a los Consejeros Regionales del período marzo 2016 a marzo 2021.
Chile	Las elecciones de Consejeros Regionales se convocan conjuntamente con las elecciones parlamentarias y presidenciales, cada 4 años en la tercera semana del mes de noviembre. Las candidaturas son declaradas por el Director del Servicio Electoral 90 días antes de las elecciones. El Consejo Regional electo se instala el día 11 de marzo del año siguiente a la elección.

Fuente: Elaboración propia, en base a los marcos normativos vigentes al año 2015.

En general, las fechas de elecciones a cargos de órganos territoriales del ejecutivo en los diferentes países, se realizan entre los meses de octubre de un año, a marzo del siguiente año, cada 4 años en Perú, Colombia, Chile y, en España siempre que no haya disolución anticipada del parlamento autonómico. Mientras que en Francia la convocatoria se realiza cada seis años. Así también, todos los países en comparación, a excepción de Chile, coinciden en realizar sus elecciones correspondientes a este nivel, en fechas diferentes a las elecciones presidenciales y parlamentarias.

Por otra parte, respecto de la organización para que la población en sus territorios exprese su voluntad electora en el voto, el sistema electoral debe organizar al menos los siguientes componentes para cumplir con su propósito fundamental: Definir las circunscripciones y/o distritos; establecer la fórmula o procedimiento matemático para transformar la votación obtenida por los postulantes a cargos de elección, en electos y titulares de los mismos, para lo cual se requiere fijar umbrales o cantidades mínimas, también se les denomina barreras y; formas de votación como elementos determinantes para asignar a los titulares del poder, cautelando el principio fundamental de la democracia representativa de la equidad en el voto.

Circunscripción o distrito electoral.

La noción de circunscripción o distrito se relaciona con la delimitación o base territorial, en que se encuentran los electores que dan su preferencia o voto a uno o más candidatos en pos de la representación, gobierno y/o administración de ese territorio en el poder legislativo o ejecutivo del Estado según sea el caso. Es decir, es el número o cantidad de escaños de representación legislativa o de cargos en órganos del ejecutivo en esa base territorial. También existen circunscripciones o distritos de agrupaciones electorales que obedecen a criterios no territoriales, como son por ejemplo, las que conforman electores que residen en el extranjero o que pertenecen a etnias.

El carácter poblacional del concepto y su variabilidad en función de la dinámica demográfica propia de los territorios en el tiempo; conlleva a la necesidad de buscar el equilibrio poblacional entre las circunscripciones o distritos electorales, pues la sobrepoblación o la subpoblación relativa de éstos implica sub-representación o sobre-representación política, producto de lo cual es necesario revisar periódicamente el equilibrio poblacional en los distritos electorales (D. Nohlen. 1998).

Por otra parte, de acuerdo a la cantidad de cargos o escaños que se eligen en las circunscripciones electorales éstas se clasifican en uninominales, cuando se les ha asignado un cargo o escaño y; es plurinominal, si se han asignado dos o más cargos o escaños a la circunscripción ²¹. De acuerdo a la cantidad de escaños o cargos a elegir se define el tamaño

21.- También se denomina prorrateo electoral a la distribución que se establece entre el número de habitantes o electores y el número de escaños o cargos a elegir en una delimitación territorial o circunscripción. Hay diferentes formas de distribución. Generalmente el prorrateo o distribución es competencia de los Órganos de Administración Electoral.

o magnitud de la circunscripción ²², la que puede ser baja, media o alta, como se muestra en el cuadro siguiente:

Cuadro N° 26 Magnitud de las circunscripciones

MAGNITUD ²³	Baja	Eligen entre 2 y 6 escaños
	Media	Eligen entre 7 y 14 escaños
	Alta	Eligen 15 o más escaños.

Fuente: Elaboración propia

Tal como señalan algunos autores mencionados en este documento, cada país designa y distribuye el territorio según su cultura política, administrativa, realidad demográfica, étnica, entre otras. Lo cual, implica variabilidad de concepto, denominación y cantidad de electores, tal como se mostrará en los siguientes cuadros.

Cuadro N° 27 Circunscripciones para elección de órganos regionales en Perú

1. Para la elección de gobernador regional y vicegobernador, se considera a que ambos constituyen una fórmula o binomio electoral.
2. Para la elección de Presidente y Vicepresidente regional y de los consejeros regionales, cada provincia del departamento constituye un distrito o circunscripción electoral.
3. El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) define el número total de consejeros regionales, asignándole a cada provincia al menos un consejero y el resto se distribuye de acuerdo con un criterio de población electoral.

Fuente: Elaboración propia, en base a marcos normativos vigentes al año 2015.

22.- Entre las circunscripciones plurinominales también se considera a la circunscripción única, que corresponde a aquella en donde el electorado de todo el territorio estatal es considerado como única circunscripción electoral. Suele aplicarse en países de superficies pequeñas: Israel, Holanda, entre otros.

23.- Las cantidades pueden variar entorno a las cifras señaladas.

Cuadro N° 28 Circunscripciones para elección de órganos regionales en Colombia

1. Para elegir a los Diputados Departamentales a la Cámara de Representantes de los Departamentos, cada Departamento y el Distrito capital de Bogotá conforman una circunscripción electoral.
2. Habrá dos representantes por cada circunscripción territorial y, uno más por cada 365.000 habitantes o fracción mayor de 182.500 que tengan en exceso sobre los primeros 365.000. La circunscripción territorial conformada por el Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, elegirá adicionalmente un (1) Representante por la comunidad raizal de dicho departamento, de conformidad con la ley.
3. Las circunscripciones especiales asegurarán la participación en la Cámara de Representantes, de los grupos étnicos y de los colombianos residentes en el exterior. Mediante estas circunscripciones se elegirán cuatro (4) Representantes, distribuidos así: dos (2) por la circunscripción de las comunidades afrodescendientes, uno (1) por la circunscripción de las comunidades indígenas, y uno (1) por la circunscripción internacional. En esta última, solo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior.
4. Por lo tanto, el número total de representantes en cada circunscripción variará de acuerdo a la cantidad de población de la misma; es decir, se asignarán más escaños a aquellos Departamentos que tengan más población.

Fuente: Elaboración propia, en base a marcos normativos vigentes al año 2015.

Cuadro N° 29 Circunscripciones para elección de órganos regionales en España

- El Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y Comunidades Autónomas. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.
1. Las circunscripciones están divididas en Secciones Electorales.
 2. Cada Sección incluye un máximo de dos mil electores y un mínimo de quinientos. Cada municipio cuenta al menos con una Sección.
 3. Ninguna sección comprende áreas pertenecientes a distintos municipios.
 4. Los electores de una misma Sección se hallan ordenados en las listas electorales por orden alfabético.
 5. En cada Sección hay una Mesa Electoral.

Fuente: Elaboración propia, en base a marcos normativos vigentes al año 2015.

Cuadro N° 30 Circunscripciones para elección de órganos regionales en Francia

Ley N° 2015-29 de 16 de enero de 2015, que entró en vigencia el 1 de enero de 2016, estableció una nueva división territorial que reagrupó a las regiones, disminuyendo su cantidad de 22 a 13 en la Francia de territorio Europeo y, mantuvo las cuatro regiones de ultramar, con lo cual el territorio nacional francés quedó con 17 regiones. Entre otros impactos esta ley, modificó las poblaciones regionales, con el consiguiente efecto en las circunscripciones y la población electoral que acogían. Efectivamente, si hasta antes de la ley el promedio de población regional era de 2.9 millones de habitantes, con la nueva ley la cifra incrementa a 4.5 millones de habitantes por región, con el consiguiente impacto en las circunscripciones y necesario reordenamiento del sistema electoral. Por ejemplo: cantidad de escaños por asambleas departamentales y consejos regionales en cada región.

Esta situación de reordenamiento en la división territorial regional, actualmente se encuentra en proceso de ajustes, que por cierto traerá nuevos acondicionamientos en el sistema electoral.

Fuente: Elaboración propia, en base a marcos normativos vigentes al año 2015.

Cuadro N° 31 Circunscripciones por país para elección de órganos regionales Chile

En el nivel regional, hasta ahora, sólo se eligen cada 4 años los miembros del Consejo Regional, para tal efecto cada provincia se constituye en al menos una circunscripción. Además, 5 provincias se subdividieron en más circunscripciones, existiendo en total 64 circunscripciones provinciales, para elegir 278 cargos, distribuidos en 15 regiones, que de acuerdo a la cantidad de habitantes eligen entre 14 y 34 Consejeros Regionales para integrar sus respectivos Consejos Regionales.

Fuente: Elaboración propia, en base a marcos normativos vigentes al año 2015.

En los distintos sistemas vistos, se puede observar, que al comparar las circunscripciones electorales, resalta en todos los países, la incorporación de los ciudadanos residentes en el extranjero, en los procesos electorales generales²⁴ de sus países. En tanto, en Colombia y España han establecido circunscripción especial para la participación de los ciudadanos colombianos y españoles residentes en otros países en elecciones de nivel regional y de Comunidades Autonómicas, no así Francia. Además, en Perú y Colombia han establecido circunscripciones especiales para que sus pueblos originarios estén representados en las elecciones generales y subnacionales.

Formas de las candidaturas.

Las candidaturas pueden ser individuales y de lista. Las individuales, corresponden a candidaturas unipersonales. En cambio las de lista, refieren a candidaturas en circunscripciones plurinominales y, en ellas se expresan tanto el partido o movimiento político como los respaldos que estos realizan a través de pactos o subpactos, a los candidatos que conforman la lista. A la vez, en las candidaturas en lista los electores pueden expresarse en diferentes formas, dependiendo del carácter de la lista, en cuyo caso la forma de las candidaturas se encuentra estrechamente vinculada al procedimiento de votación. (D. Nohlen, et. al. 2007).

24.- En el caso de Perú, los ciudadanos que residen fuera del país pueden participar de las Elecciones Generales y Consultas Populares, pero NO participan de las Elecciones Regionales y Municipales por no figurar en el padrón de ningún distrito electoral regional, provincial o distrital.

Cuadro N°32 Candidaturas por listas y procedimiento de votación.

Formas de las candidaturas por lista	Procedimiento de votación
- En la lista cerrada y bloqueada el orden de los candidatos es fijo.	- El elector tiene un voto, por lo que sufraga por la lista en conjunto.
- En la lista cerrada y no bloqueada el orden de los candidatos puede ser modificado, ya sea mediante votos preferenciales o mediante reubicación en la lista.	- El elector tiene un voto por un candidato. Con ese voto puede variar el orden de postulación de la lista. - El elector tiene dos votos como mínimo. Uno por lista y otro por el candidato, o tantos votos como candidatos por elegir.
- En la lista abierta existe libre reubicación de los candidatos dentro de la lista y entre listas.	- El elector tiene varios votos y puede configurar «su» lista a partir de los candidatos propuestos por los partidos o movimientos políticos.

Fuente: Elaboración propia, en base a Nohlen (2007).

Fórmula electoral.

Corresponde al algoritmo o procedimiento de cálculo matemático por medio del cual en una votación, se distribuyen los escaños o cargos disponibles de una asamblea o gobierno disponibles, según correspondan al poder legislativo o ejecutivo del Estado, de acuerdo a las preferencias manifestadas por el electorado en su voto. En general las fórmulas electorales se clasifican y denominan en mayoritaria o por mayorías y, distributiva o proporcional²⁵.

En general, las fórmulas por mayorías los escaños son asignados al o los candidatos que hayan obtenido el mayor número de sufragios válidos. Se clasifican en: mayoría simple o relativa, mayoría absoluta y de mayoría calificada.

Cuadro N°33 Fórmulas por mayorías

a) simple o relativa, si vence el candidato que ha obtenido el mayor número de votos;
b) absoluta, si la votación obtenida es igual o superior a la mitad más uno ($50 \% + 1$);
c) calificada, si la votación obtenida requiere un número de votos superior 40%, 55%, 66% u otra cantidad de votos que denote mayoría.

Fuente: Elaboración propia

25.- En general existen detractores y defensores de ambas fórmulas. No es una discusión zanjada, considerando el carácter sociológico que contiene. El Cuadro N° 33, muestra las fórmulas electorales aplicadas en los sistemas electorales de los países en estudio.

Las fórmulas por mayoría en cualquiera de sus acepciones, suelen aplicarse a elecciones en circunscripciones uninominales, en una o dos vueltas. La elección a una vuelta suele ser propia de exigencias de mayorías simples, aunque no se excluyen las otras modalidades de mayorías. En tanto, en las elecciones de dos vueltas en la primera de estas, se establece el quorum, calificación o cuota mínima, necesaria para pasar a la elección de segunda vuelta, en la que participan todos los candidatos que cumplieron con el requisito mínimo de preferencias.

En particular, el escrutinio mayoritario en circunscripciones plurinominales puede aplicarse en dos variantes, según se describe en el cuadro N°34.

Cuadro N°34 Variantes del escrutinio mayoritario en circunscripciones plurinominales

- | |
|---|
| <p>a) Primera, llamada escrutinio mayoritario de lista: es electa la lista más votada, formada por tantos candidatos como escaños haya para distribuir (lista mayoritaria) y con el distintivo del signo político que reporta el mayor número de votos.</p> |
| <p>b) La segunda, es el escrutinio mayoritario plurinomial que prevé la elección de los nominados de diversas pertenencias políticas, que inscritos en una única lista, han reportado el mayor número de votos en relación al número de escaños a distribuir en la circunscripción. En tal caso el electorado tiene la facultad de elegir en el interior de la lista de candidatos, aquellos preferidos, y no ser constreñidos a votar un único bloque de candidatos (preferencia).</p> |

Fuente: Elaboración propia

Las fórmulas proporcionales, tratan de cautelar una mayor equidad en la repartición de los escaños de acuerdo a los votos obtenidos. Más aún si se considera la diferencia entre la cantidad de votos y los escaños o cargos disponibles. Se busca que efectivamente los electos representen la voluntad mayoritaria que expresan las preferencias del elector, más aún en aquellos distritos pluripersonales. Según la experiencia, el método más utilizado es el de cociente o procedimiento de cifra repartidora, denominado método D'Hondt, que también ha servido de base para otros métodos existentes, como por ejemplo, el método de St. Lagüe o método de Webster (Hernández, 2001).

El método de D'Hondt, en general consiste en buscar una cifra "C" de votos o cociente de reparto, tal que al dividir los votos de cada partido por ella tantas veces como escaños se vayan a repartir, es decir, dividir por 1, 2, 3, 4,..., hasta completar la cantidad de escaños a repartir, se obtenga una primera serie numérica por cada lista, ordenada de mayor a menor. Luego, esta serie se compara con las series de las cifras obtenidas por las otras listas, en base a tal comparación, entre las listas, se reordenan nuevamente de mayor a menor las cifras entre listas, de acuerdo a la cantidad de escaños a distribuir en la circunscripción. El resultado será una nueva serie decreciente que arrojará el reparto de la cantidad de escaños a ser distribuidos entre los candidatos de diferentes listas, que obtuvieron la mayor cantidad de votos entre todos los contendores y que en virtud de ello, se repartieron los escaños de la circunscripción. El cociente o cifra menor de entre estos cocientes de la serie, se denomina cifra repartidora.

En algunos sistemas electorales, como en el de Colombia y Perú, para efectos de Asambleas Departamentales, esta cifra repartidora se aplica a la votación válida obtenida por cada lista y, en virtud de los resultados de esta operación, se hace la distribución de escaños disponibles entre los candidatos que obtuvieron en las diferentes listas una votación mayor o igual a la cifra repartidora.

La fórmula electoral que aplica cada uno de los países en comparación para elegir Diputados de Asambleas Legislativas Departamentales en Colombia; Asamblea de Diputados Regionales en Francia o, Asamblea Legislativa o Parlamento Autonómico Unicameral de las Comunidades Autónomas en España o Consejos Regionales en Perú y Chile, corresponde al método de D'Hondt para España y Francia, mientras que en los casos de Colombia y Perú, se aplica con cifra repartidora. En Chile se aplica D'Hondt, pero sólo la parte entera del resultado de la división, sin aproximar y despreciando cualquiera fracción o decimal, de acuerdo a la cantidad de postulantes que posee cada lista, pacto o subpactos que éstas contienen.

Cuadro N° 35 Atributos de ambas fórmulas

Fórmulas por mayorías	Fórmulas proporcionales
Prevención de la fragmentación partidaria. Las oportunidades de obtener escaños parlamentarios para los partidos pequeños son reducidas;	Representación lo más fiel posible de todas las opiniones e intereses en el Parlamento en relación a su fuerza en el electorado;
Fomento de la concentración partidaria en el sentido de la formación de un sistema bipartidario;	Impedimento de mayorías políticas excesivamente artificiales que no reflejan una mayoría real en el electorado y sólo surgen cuando instituciones se inmiscuyen en el proceso de formación de la voluntad política;
Fomento de gobiernos estables bajo la forma de mayorías de gobierno unipartidarias;	Fomento de mayorías acordadas a través de negociaciones y compromisos, en las que participan distintas fuerzas sociales y grupos étnicos/religiosos;
Fomento de la moderación política, puesto que los partidos políticos más grandes luchan por el electorado moderado del centro y tienen que tornar la responsabilidad política en el caso de una victoria electoral. Así, los partidos tienen que dirigir su programa al electorado moderado y limitarlo a lo realizable;	Impedimento de oscilaciones políticas extremas que tienen menos que ver con variaciones fundamentales en las actitudes políticas del electorado que con el «efecto distorsionante» del sistema electoral;
Fomento de la alternancia en el ejercicio del poder, ya que variaciones pequeñas en las relaciones de fuerza de los partidos en términos de votos pueden resultar en grandes variaciones en términos de escaños;	Consideración de evoluciones sociales y del surgimiento de nuevas corrientes políticas en la conversión de votos en escaños;
Facultad de decisión directa del gobierno a través de los votantes y no a través de los partidos mediante negociaciones de coalición post -electorales.	Impedimento de la formación de un cartel de los partidos establecidos o de los así llamados sistemas de partido dominante, en los que un partido debe su posición dominante esencialmente al sistema electoral, dificultando o incluso impidiendo una alternancia democrática en el poder.

Fuente: Elaboración propia, en base a D. Nohlen (2006).

No obstante el mismo autor señala que:

“Tales supuestos teóricos sobre los efectos de los sistemas electorales suelen jugar un gran papel en los debates sobre la materia. Sin embargo, empíricamente, son ciertos sólo bajo determinadas condiciones sociales y políticas. De este modo, ciertamente se puede citar muchas pruebas históricas que muestren que la representación por mayoría y la representación proporcional manifiestan tendencialmente los efectos que les fueron atribuidos arriba, pero también abundan los ejemplos históricos opuestos”. (D. Nohlen, 2006).

Las distribuciones y fórmulas electorales utilizadas por cada país para los cargos ejecutivos de nivel intermedio se muestran en el cuadro N°36 y siguientes.

Cuadro N°36 Distribución de cargos o escaños de nivel intermedio de gobierno en Perú

El Gobernador y Vicegobernador del gobierno regional son elegidos conjuntamente por sufragio directo cada 4 años. Para ser elegidos, el binomio respectivo debe obtener mínimo 30% de los votos válidos²⁶. Si ningún binomio supera el porcentaje mínimo, se procede a segunda vuelta en todas las circunscripciones que lo requieran. Participan los binomios que alcanzaron las dos más altas votaciones. Será electo al binomio que obtenga la mayoría simple de votos válidos.

Los Consejos Regionales están integrados por un mínimo de 7 y un máximo de 25 consejeros. La elección se rige por:

1. Cada provincia es una circunscripción electoral para el gobernador, vicegobernador y consejeros regionales.
2. El Jurado Nacional de Elecciones establece el número total de consejeros, asignando a cada circunscripción al menos un consejero y distribuyen a los demás de acuerdo con un criterio de población electoral.
3. En cada provincia se proclama consejero electo al candidato con la mayor votación. En las provincias en que se elija (2) o más consejeros, se aplica el método D'Hondt, con cifra repartidora.

Fuente: Elaboración propia, en base a marcos legales vigentes al año 2015.

26.- Para ser elegidos se requiere haber obtenido más de la mitad de los votos válidos, sin computar los votos viciados y en blanco.

Cuadro N°37 Distribución de cargos o escaños de nivel intermedio de gobierno en Colombia.

Los Gobernadores de Departamento se eligen por mayoría simple cada 4 años. Para los cargos de Diputados de Asambleas Departamentales, los partidos o movimientos políticos o agrupaciones ciudadanas²⁷ presentan listas (cerradas o abiertas) y candidatos únicos. El número de integrantes de cada lista no podrá exceder el número de escaños o cargos a proveer. Los escaños de las corporaciones públicas se distribuyen mediante la metodología D'Hondt, con cifra repartidora. Los candidatos a las Asambleas departamentales que aspiran a cargos plurinominales deben alcanzar una votación mínima o umbral que equivale al 50% del cociente electoral. Los votos válidos corresponden a la votación que obtuvo cada lista sumados los votos en blanco, éstos corresponden a aquellos definidos como tales en la casilla correspondiente de la tarjeta electoral. Los tarjetones no marcados y los votos considerados nulos no son considerados.

Fuente: Elaboración propia, en base a normas legales vigentes al año 2015.

Cuadro N°38 Distribución de cargos o escaños de nivel intermedio de gobierno en España.

Constitucionalmente los órganos de las Comunidades Autónomas, se conforman cada 4 años por: El Presidente de la Comunidad, es elegido por la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Legislativa o Parlamento Autonómico unicameral de la Comunidad Autónoma en primera vuelta y, por mayoría simple en segunda convocatoria, si así correspondiese. Posee la representación máxima de esta entidad territorial y la ordinaria del Estado en ella. Dirige al Consejo de Gobierno, que es el organismo con funciones ejecutivas y administrativas en este territorio.

La Asamblea legislativa, es elegida por sufragio universal, que considera como "votos válidos" los votos de cada candidatura y el voto en blanco, con arreglo a un sistema de representación proporcional, al cual se postula por listas que pueden ser abiertas o cerradas, según la Comunidad Autónoma que las regule.

- En general la circunscripción electoral definida por la Ley Electoral General es la provincia, unidad territorial contenida en las Comunidades Autónomas. Sin embargo, éstas tienen potestades para establecer su propio sistema electoral, en el cual, en general reconocen a sus provincias como circunscripciones, asignando cantidades propias de escaños o cargos.

- El porcentaje mínimo o umbral para pasar a segunda vuelta en los sistemas proporcionales de las Comunidades Autónomas, varían entre el 3% en Canarias, Valencia 15%, a un 20% en otras Comunidades Autónomas.

Fuente: Elaboración propia, en base a las normas legales vigentes al año 2015.

27.- Son grupos de ciudadanos asociados e inscritos en los órganos de administración electoral para respaldar a candidatos a cargos uninominales o plurinominales de forma independiente de los partidos políticos, para lo cual cumplen los requisitos que establecen las leyes electorales, siendo uno de ellos, cumplir con la cantidad mínima de firmas e identificación de ciudadanos con derecho a voto. Por lo general es un porcentaje de la población apta para el sufragio activo.

Cuadro N°39 Distribución de cargos o escaños de nivel intermedio de gobierno en Francia.

Para la elección de Presidente Regional hay que considerar que las elecciones regionales son por voto directo, universal y a dos vueltas, en listas bloqueadas y cerradas, cada 6 años. Si en la primera vuelta ninguno de los partidos políticos obtiene mayoría absoluta de votos, se realiza una segunda vuelta, entre los partidos que en primera vuelta obtuvieron un umbral de al menos del 10% de los votos. En la segunda vuelta, los partidos pueden combinar las listas y conformar una lista unificada si entre ellos hay al menos uno que obtuvo 10% y, otro que obtuvo al menos 5% en primera vuelta. La lista unificada incluirá candidatos de cada lista fusionada y apoyará al candidato del partido mayoritario dentro de la alianza. El candidato del partido que obtenga la primera mayoría en segunda vuelta se convertirá en Presidente Regional.

Para elegir los Consejos Regionales, el 75% de los escaños se distribuyen mediante representación proporcional entre todas las formaciones políticas que hayan obtenido al menos un 5% de los votos. El restante 25% de los escaños es adjudicado como bonificación a la primera fuerza política.

Si en primera vuelta hubo alguna lista con mayoría absoluta se les asigna el 25% de los escaños y, la segunda vuelta se realiza con los partidos que obtuvieron al menos 10% y las condiciones antes mencionadas.

Fuente: Elaboración propia, en base a las normas legales vigentes al año 2015.

Cuadro N°40 Distribución de cargos o escaños de nivel intermedio de gobierno en Chile.

Las elecciones de Consejeros Regionales se efectúan cada 4 años, conjuntamente con las elecciones parlamentarias y presidenciales. El sufragio es universal y en votación directa. Para determinar a los consejeros regionales elegidos las listas de candidatos pueden ser conformadas por pactos electorales, por los partidos que participen en la elección sin formar parte de un pacto electoral, y cada una de las candidaturas independientes que no formen parte de un pacto electoral.

Para determinar los candidatos a consejeros regionales electos en cada lista, se observan las siguientes reglas:

- 1) Si a una lista corresponde elegir igual número de consejeros que el de candidatos presentados, se proclamará elegidos a todos estos.
- 2) Si el número de candidatos presentados es mayor que el de los consejeros que a la lista le corresponde elegir, se proclamarán elegidos los que hubieren obtenido las más altas mayorías individuales, a menos que la lista corresponda a un pacto electoral, caso en el cual se aplicará la norma del artículo 97 de la LOCGAR N°19175²⁸.
- 3) Si el número de candidatos presentados es inferior al de los consejeros que a la lista le corresponde elegir, se proclamarán elegidos todos los candidatos de la lista, debiendo reasignarse el cargo sobrante recalculando el número de cargos elegidos por las demás listas. Si fuesen más de uno los cargos sobrantes, para determinar el cuociente se avanzará en el orden decreciente de los cuocientes obtenidos, tantas posiciones ordinales como cargos sobrantes existan.
- 4) Si dentro de una misma lista un cargo correspondiere con igual derecho a dos o más candidatos, se elegirá al que haya obtenido el mayor número de preferencias individuales y, en caso de que persista la igualdad, se procederá por el Tribunal Electoral Regional al sorteo del cargo, en audiencia pública.
- 5) Si el último cargo por llenar correspondiere con igual derecho a dos o más listas o candidaturas independientes, se elegirá al candidato de la lista o el independiente que haya obtenido mayor número de preferencias individuales y, en caso de que persista la igualdad, se procederá por el Tribunal Electoral Regional al sorteo del cargo en audiencia pública.

Fuente: Elaboración propia, en base a las normas legales vigentes al año 2015.

- 28.- Para determinar los candidatos elegidos en una lista que corresponda a un pacto electoral, se suman las preferencias de los candidatos incluidos en cada uno de los partidos o de los subpactos, según sea el caso. Luego se repite el procedimiento descrito en el artículo anterior, considerando, para este efecto, como si fueran una lista a cada uno de los integrantes del pacto electoral, ya sea que se trate de partidos, subpactos o candidatos independientes que no hubieran hecho subpacto, según sea el caso, con el propósito de determinar el número de candidatos que elige cada integrante del pacto. Determinado el número de consejeros que elige cada integrante del pacto electoral, se repetirá el procedimiento descrito en el artículo precedente.

Como se puede apreciar en la descripción de las fórmulas electorales utilizadas para distribución de cargos y/o escaños en elecciones de nivel intermedio entre los países en estudio, Perú y Colombia utilizan fórmulas electorales por mayorías para elegir cargos de Presidentes y Vicepresidentes y; Gobernadores respectivamente. Mientras que los postulantes a los Consejos Regionales de Perú y Chile o, de Asambleas Departamentales en Colombia, utilizan la fórmula proporcional del método D'Hondt con cifra repartidora. En tanto España utiliza el método de D'Hondt sin cifra repartidora, para elegir la Asamblea Autonómica y es ésta la que elige al Presidente de la Comunidad Autónoma. A la vez que en Francia, la fórmula electoral es proporcional (D'Hondt) y a dos vueltas con combinación unificada de listas, siendo electo Presidente Regional el candidato más votado de la segunda vuelta.

Los partidos y movimientos políticos nacionales, regionales y participación electoral

En distintos pasajes de este documento se ha mencionado en general a los partidos y movimientos políticos y la importancia de éstos como canalizadores y, vínculo entre los intereses y demandas de la sociedad con el Estado, función a la que contribuyen significativamente los sistemas electorales. Más aún, observando el comportamiento electoral en los países en estudio, diversos analistas coinciden en que la descentralización territorial, especialmente en los países latinoamericanos, aunque no exclusivamente, ha inducido a la irrupción, protagonismos y mayor representación de los movimientos políticos y sociales propios de las regiones, constituyéndose en actores a los que se debe observar (R. Barrenechea, 2010), (Tocancipá - Falla, 2003) y en prensa²⁹ (2015). Si bien en un primer momento éstos se consideraron como,

"(...) plataformas de outsiders, pronto quedó en evidencia que eran el punto de partida para la formación de organizaciones fuertes, pese a su dificultad para consolidarse una vez logrado su triunfo" (De Gramont. 2010)³⁰.

A continuación se muestran algunos antecedentes sobre los partidos y movimientos políticos de los diferentes países de este estudio.

En Perú, al igual que en otros países, los partidos políticos son instituciones permanentes expresan el pluralismo político, promueven y encauzan la participación de los ciudadanos y contribuyen a la formación y manifestación de la voluntad popular, con el objeto de acceder al poder, a los cargos de elección popular y de influir en las decisiones políticas y democráticas de la Nación. Mientras que, los movimientos políticos son asociaciones de ciudadanos constituidas libremente para influir en la formación de la voluntad política o para participar en las elecciones. Ambos actores pueden obtener personería jurídica si cumplen con las

29.- Se señala que las elecciones 2015 revolucionan el mapa electoral de España. www.bbc.com/mundo/noticias/2015/05/150524_espana_elecciones_regionales_municipales_aw

30.- De Gramont, Diane. 2010. ¿Se está quedando Lima detrás? Las elecciones regionales de noviembre de 2006 y el ascenso de los movimientos regionales en el Perú". *Politai* 1: 56-72.

exigencias legales. Perú tiene 25 partidos políticos de representación nacional formalizados y 159 movimientos regionales (ONPE, 2014).

Cuadro N° 41 Partidos Políticos Peruanos de nivel nacional.

1. Acción Popular	10. Partido Humanista Peruano	19. Progresando Perú
2. Alianza para el Progreso	11. Partido Nacionalista Peruano	20. Restauración Nacional
3. Democracia Directa	12. Partido Político Orden	21. Siempre Unidos
4. El Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad	13. Partido Popular Cristiano	22. Solidaridad Nacional
5. Frente Esperanza	14. Perú Libertario	23. Todos por el Perú
6. Frente Popular Agrícola del Perú	15. Perú Nación	24. Unión por el Perú
7. Fuerza Popular	16. Perú Patria Segura	25. Vamos Perú
8. Partido Aprista Peruano	17. Perú Posible	
9 Partido Democrático Somos Perú	18. Peruanos por el Cambio	

Fuente: Elaboración propia en base a información ONPE (2014).

En las elecciones regionales realizadas en octubre 2014, para el período 2015 – 2018, de los 25 Gobernadores Regionales³¹ electos, 18 representan a Movimientos Políticos Regionales y 7 representan a Partidos Políticos Nacionales, mostrando superioridad de candidatos electos respaldados por movimientos políticos regionales, sobre los que respaldaron partidos políticos nacionales.

En estas elecciones de autoridades regionales, la participación ciudadana según la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), fue la siguiente:

Es necesario recordar que en Perú, es obligatorio para los ciudadanos peruanos concurrir a manifestar su preferencia en las convocatorias a elecciones, lo cual explicaría la baja abstención que muestran las cifras.

Cuadro N° 42 Participación ciudadana en elecciones regionales 2014 de Perú.

VOTOS EMITIDOS	ABSTENCIÓN	TOTAL ELECTORES	CONSEJEROS REGIONALES
17.862.354 83.85%	3.439.551 16.15%	21.301.905	274

Fuente: Elaboración propia, en base a información disponible en ONPE (2014)

31.- La ley N°30305/2015 modificó el nombre de los Presidentes y Vicepresidentes Regionales por el de Gobernador Regional y Vicegobernador.

En Colombia, según la Registraduría Nacional del Estado Civil de este país, los partidos y movimientos políticos formalmente reconocidos al año 2015 son catorce (14).

Cuadro N° 43 Partidos y Movimientos políticos con Personería Jurídica Colombiana.

1. Partido Liberal Colombiano (LC)	8. Movimiento Independiente de Renovación Absoluta (MIRA)
2. Partido Conservador Colombiano (CC)	9. Partido Social de Unidad Nacional. (Partido de la U ó, La "U")
3. Partido Opción Ciudadana (OC)	10. Partido Polo Democrático Alternativo (PDA)
4. Partido Cambio Radical (CR)	11. Partido Unión Patriótica. (UP)
5. Partido Alianza Verde (AV)	12. P. Centro Democrático. (CD)
6. Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia (Minoría Étnica). (AICO)	13. Movimiento Alternativo Indígena y Social. (MAIS)
7. Partido Alianza Social Independiente. (Minoría Étnica). (ASI)	14. Fundación Ébano por Colombia (FUNECO).

Fuente: Elaboración propia, en base a RNEC (2015)

Movimientos de minorías étnicas

Los siguientes movimientos poseen personería jurídica para representar a minorías étnicas y, aun cuando no hayan sobrepasado el umbral exigido para tal reconocimiento, están representados en el congreso, como se muestra a continuación.

Cuadro N° 44. Movimientos de minorías étnicas con representación nacional

Nombre	Número de Congresistas
Alianza Social Independiente (ASI)	1 senador, 1 representante
Movimiento Alternativo Indígena y Social "MAIS"	1 senador
Fundación Ébano por Colombia (FUNECO)	2 representantes
Autoridades Indígenas de Colombia (AICO)	1 representante

Fuente: Elaboración propia, en base a información disponible en http://www.colombia-sa.com/congreso/el_congreso.html

En este caso es relevante destacar la discriminación positiva considerada en la institucionalidad nacional y territorial colombiana, para con los movimientos de minorías étnicas y con ello, su presencia y representación en las instancias de poder del Estado, a través de lo cual estas organizaciones poseen un espacio institucional para expresar su historia, cosmovisión y perspectiva político cultural de nación originaria, entre la diversidad ideológica, económica y social regional y nacional del país.

En relación al respaldo de partidos y/o movimientos políticos a cada uno de los 32 Gobernadores departamentales colombianos, en las últimas elecciones celebradas en 2015, la Registraduría Nacional señala que en 25 departamentos este proviene directamente de un partido político o en alianza con otros; en 5 departamentos las alianzas políticas combinaron partido político con un movimiento político reconocido nacionalmente. Mientras que, en dos departamentos los gobernadores electos representan exclusivamente a movimientos políticos; es el caso de Guaviare cuyo Gobernador es del Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia (AICO), que cuenta con reconocimiento nacional, en tanto en el Departamento de Nariño el Gobernador electo representa a un Movimiento de raigambre Regional: Somos Nariño³². Simultáneamente se eligieron a 418 Diputados de Asambleas Departamentales.

Respecto a los ciudadanos que sufragaron en las elecciones de Gobernadores Departamentales de 2015, oficialmente fueron 17.2 millones (60.77%), de la ciudadanía habilitada. La abstención fue de 11.1 millones (39.23%), cifras consideradas como una de las más bajas en las elecciones del país.

Cuadro N° 45 Participación ciudadana en elecciones regionales 2015 de Colombia.

VOTOS EMITIDOS	ABSTENCIÓN	TOTAL ELECTORES	DIPUTADOS DEPARTAMENTALES
17,2 millones. (60,77%)	11.1 millones (39.23%)	28,3 millones (100%)	418

Fuente Elaboración propia

En España, desde una perspectiva general, el sistema de representación política muestra un variado multipartidismo, tanto a nivel nacional como en las comunidades autónomas. A nivel nacional el predominio lo poseen el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), el Partido Popular (PP), Podemos y Ciudadanos - Partido de la Ciudadanía. El Partido Popular y el Partido Socialista Español luego de una larga trayectoria en la obtención de mayorías electorales tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado, en las Elecciones Generales de 2015, el Congreso quedó dividido y sin mayorías absolutas, dando paso a la generación de diferentes pactos. Mientras que desde la realidad partidista autonómica y su predominio, suelen ser de Cataluña y el País Vasco los partidos del ámbito autonómico y regional que poseen más presencia en la vida política nacional.

Durante el año 2015, de las diecisiete comunidades autónomas españolas quince realizaron elecciones de sus parlamentos autonómicos. Galicia y el País Vasco, las realizarán durante 2016 debido al desfase de un año de sus períodos parlamentarios respecto de las otras autonomías. En general, se eligen 1.268 diputados miembros de Parlamentos Autonómicos. Los partidos que mayor representación han obtenido en el nivel autonómico del país son:

32.- Movimiento político emergente del Departamento de Nariño, que surge desde la ciudadanía local para estas elecciones. Mas antecedentes en: <http://pagina10.com/index.php/narino-actual/item/8726-camilo-romero-presenta-unidad-regional-somos-narino#.V4jyYPnhCUk>

Cuadro N°46 Partidos políticos con mayor representación en parlamentos autonómicos

Partido	Parlamentos autonómicos
Partido Popular(PP)	338 / 1268
Partido Socialista Obrero Español (PSOE)	329 / 1268
Podemos	137 / 1268
Partido de la Ciudadanía (C's)	93 / 1268
Partido Nacionalista Vasco (PNV).	31 / 1268
Convergència Democràtica de Catalunya (CDC)	29 / 1268

Fuente: Elaboración propia

Por otra parte, entre los 29 partidos o movimientos políticos autonómicos que participaron en las elecciones de 2015, hay algunos que sólo tienen representación en el parlamento comunitario, entre otros, es la realidad del Partido Aragonés (6), el Partido Regionalista de Cantabria (12), la Candidatura d'Unitat Popular (10) y Eusko Alkartasuna (EA) Parte integrante de EH Bildu (9).

Respecto a la participación electoral para elegir Diputados de los Parlamentos Autonómicos de 2015, esta se muestra en el siguiente cuadro, en base a una población total de 46.764.941 y; un registro electoral total de 35.099.122, según antecedentes del Ministerio del Interior de España.

Cuadro N° 47 Participación electoral en las Comunidades autónomas España 2015

Votantes	Abstención (A)	Votos válidos (VV) ³³ .	Votos Nulos (VN)	Votos blancos (VB)	Totales: A+VV+VN + VB
22.781.766 64.91%	12.317.356 35.09%	22.433.162 98.47%	348.604 1.33%	371.375 1.66%	35.099.122

Fuente: Elaboración propia

Tal como muestra en el cuadro anterior, de un total de 35.099.122 millones de votantes habilitados, se abstuvo un 35.09%, votando 22.781.766, lo que representa al 64.9% de votantes respecto al total. De esos votantes el 98.47% de ellos emitió una votación válida.

En Francia, durante el año 2014, el gobierno de Francés con la aprobación del Parlamento Nacional promulgó una ley que redujo de 22 a 13 las regiones del país y, conservó las denominadas 5 regiones de ultramar. Con esta reforma, hoy las entidades territoriales intermedias de la nación son 17 regiones en total. Cada región está subdividida en departamentos, cuya cantidad varía entre 2 y 13 por región a excepción de las 5 regiones de ultramar, en que cada una de ellas corresponde a un departamento.³³

En las elecciones a cargos de Presidentes y Consejeros Regionales realizadas en 2015, compitieron 20 listas conformadas por partidos políticos con representación nacional y 15 listas compuestas por partidos de representación regional.

33.- En los votos válidos se incluyen los votos en blanco.

Cuadro N° 48 Listas electorales para elecciones regionales Francia 2015

Listas electorales	Listas electorales
1. Extrême gauche	11. Divers
2. Front de Gauche	12. Régionaliste
3. Parti communiste français	13. Du Modem
4. EELV et gauche	14. Union Démocrates et Indépendants
5. Parti Socialiste	15. Les Républicains
6. Union de la Gauche	16. Union de la Droite
7. Parti radical de gauche	17. Debout la France
8. Divers gauche	18. Divers droite
9. Europe-Ecologie-Les Verts EELV	19. Front National
10. Ecologiste	20. Extrême droite

Fuente: Elaboración propia

De acuerdo a los resultados electorales informados por el Ministerio del Interior francés, el partido o movimiento político del candidato electo como Presidente Regional de la lista regional más votada, en quince regiones corresponden a partidos de alcance nacional. En efecto, en cinco regiones representan al Partido Socialista, en siete al Partido Republicano, dos a la coalición de Diversas Izquierdas y uno al Partido Unión Demócrata Independiente. A la vez, en sólo dos regiones la titularidad del ejecutivo regional, recayó en candidatos de partidos o movimientos con claro arraigo regional.

Así también, en estas elecciones regionales el total de votantes inscritos fue 45.293.888, de éstos votaron 26.455.289 es decir un 58,41%, con una abstención del 41,59% de los electores inscritos. En total se eligieron 1.757 Consejeros Regionales para la misma cantidad de escaños.

Cuadro N° 49 Elecciones de Presidentes y Consejos Regionales de Francia 2015

Votantes inscritos V+A	Votantes (V)	Abstención (A)	Votos válidos (VV)	Votos Nulos (VN)	Votos blancos (VB)
45.293.888	26.455.289 58,41%	18.838.599 41,59%	25.167.645 95,13%	547.198 2,07%	740.446 2,80%

Fuente: Elaboración propia

De acuerdo a las cifras, la abstención de un 41,59% de los votantes se considera alta, al igual que la sumatoria de votos nulos y blancos que alcanzan el 4,87%.

En Chile, hasta el mes de abril del año 2016 en Chile existían 21 partidos políticos (formalmente constituidos), pero no todos tienen representación en las 15 regiones.

Cuadro N°50 Partidos Políticos de Chile.

Nombre del partido	Fecha de Inscripción	Representación regional
P. Renovación Nacional	08 febrero 1988	Todas las Regiones
P. Demócrata Cristiano	02 mayo 1988	Todas las Regiones
P. Unión Demócrata Independiente	03 mayo 1989	Todas las Regiones
P. por la Democracia	09 mayo 1988	Todas las Regiones
P. Socialista de Chile	19 diciembre 1990	Todas las Regiones
P. Radical Socialdemócrata	18 agosto 1994	Todas las Regiones
P. Comunista de Chile	28 mayo 2010	Todas las Regiones
P. Progresista	19 junio 2014	Todas las Regiones
P. Humanista	05 junio 2014	Todas las regiones salvo en Los Lagos
P. Ecologista Verde	05 junio 2014	Tarapacá. Antofagasta. Atacama. Coquimbo. Metropolitana. Bío-Bío. Los Ríos. Los Lagos y Aysén.
P. Igualdad	19 junio 2014	Arica Parinacota. Tarapacá. Antofagasta. Coquimbo. Valparaíso. RM. Bío-Bío y Araucanía.
P. Mas-Región	26 junio 2014	Arica Parinacota. Tarapacá. Antofagasta. Atacama. RM. Bío-Bío. Aysén.
P. Regionalista Independiente	20 marzo 2015	Arica Parinacota. Tarapacá. Antofagasta. Atacama. Maule. Los Ríos y Magallanes.
P. Democracia Regional Patagónica	3 julio 2015	Los Logos. Aysén y Magallanes.
ANDHA Chile	15 febrero 2016	Coquimbo. Aysén y Magallanes.
Movimiento Independiente Regionalista Agrario y Social	15 febrero 2016	O'Higgins.
P. Liberal de Chile	15 febrero 2016	Arica Parinacota
P. Frente Popular	10 marzo 2016	Coquimbo
Amplitud	28 marzo 2016	Arica Parinacota. Tarapacá. Atacama. Coquimbo. Valparaíso. Araucanía. Los Lagos. Aysén.
P. Regionalista de Magallanes	5 abril 2016	Magallanes
P. Izquierda Ciudadana de Chile	6 abril 2016	Arica Parinacota. Tarapacá. Atacama. O'Higgins. Maule.
P. Evolución Política	13 abril 2016	Todas las regiones excepto: Tarapacá. Antofagasta y Atacama.

Fuente: Elaboración propia, en base a datos SERVEL (2016).

En el caso de Chile, los partidos políticos inscritos en el Servicio Electoral y que compitieron en las elecciones de Consejeros Regionales de 2013, fueron 21. Sin embargo, esta cantidad de organizaciones políticas puede modificarse al momento de participar en elecciones, debido a que se producen alianzas entre ellos, surgen candidaturas independientes y pactos y subpactos entre las organizaciones políticas que compiten, superando a la cantidad de partidos en competencia. En las elecciones de 2013, la cantidad de partidos y agrupaciones en competencia llegó a 26.

Como se ha señalado las elecciones con votación universal y directa de Consejeros Regionales, por primera vez se realizan el 17 de noviembre de 2013, junto con las elecciones de Presidente de la República y Parlamentarios. El total nacional de inscritos en el registro o padrón electoral general fue de 13.388.643.

De acuerdo a los resultados, se presentaron 1.382 candidatos para ocupar 278 cargos de Consejeros Regionales distribuidos en 15 regiones.

Cuadro N° 51 Participación electoral para Consejeros Regionales en Chile

Votantes inscritos V+A	Votantes (V)	Abstención (A)	Votos válidos (VV)	Votos Nulos (VN)	Votos blancos (VB)
13.388.643	6.685.333 50.68%	6.603.310 49.32%	5.831.972	322.504 5.52%	530.857 9.1%

Fuente: elaboración propia, en base a SERVEL (2016).

Los partidos y movimientos políticos, tanto nacionales como regionales por país, que participan en elecciones del nivel intermedio del ejecutivo, sin considerar a las agrupaciones ciudadanas que respaldan candidaturas independientes, muestra que en Colombia formalmente se reconocen 10 partidos políticos de alcance nacional, 4 movimientos políticos de representación étnica nacional y un movimiento regional que participan en las elecciones departamentales. A su vez, en los partidos y movimientos políticos se agrupan en 20 listas para competir en las elecciones regionales. En tanto en Perú compiten 25 partidos políticos de representación nacional y 159 movimientos políticos regionales. Mientras que en España, hay 29 partidos o movimientos políticos nacionales y autonómicos que participan en las elecciones de parlamentos y presidentes de Comunidades Autónomas de 2015. A la vez que en Chile formalmente hubo 21 partidos políticos representados en las elecciones de Consejeros Regionales de 2013, entre los que se encuentran los partidos con alcance nacional y otros que sólo tienen representación en algunas regiones del país.

Cuadro N° 52 Participación y sistema de votación

PAIS	PARTICIPACIÓN	ABSTENCIÓN	SISTEMA
PERU	83.85%	16.15%	OBLIGATORIO
COLOMBIA	60,77%	39.23%	VOLUNTARIO
ESPAÑA	64.91%	35.09%	VOLUNTARIO
FRANCIA	58.41%	41.59%	VOLUNTARIO
CHILE	50.58%	49.32%	VOLUNTARIO

Fuente: Elaboración propia.

Se aprecia que Perú ostenta la menor abstención entre los cinco países con un 16.15%, habida cuenta de la obligación de votar que les rige; le sigue España con 35.89% de abstención, luego Colombia con 39.23% y con un incremento levemente superior se ubica Francia con 41.59%, quedando Chile por sobre todos con un 49.32% de abstención. En todos los países a excepción de Perú el voto es voluntario; no obstante, Chile destaca por la más baja participación electoral entre todos ellos.

CONCLUSIÓN

Luego de este recorrido por las regulaciones de los sistemas electorales en cada uno de los países observados, es posible vislumbrar lo señalado inicialmente en este estudio respecto a las diferentes formas y peculiaridades que caracterizan a cada una de sus prácticas y procesos electorales, lo que conlleva a que cada sistema sea considerado como una singularidad respecto de los otros, lo cual se reflejará y diferenciará las características y dinámicas de sus democracias, aun cuando, sus sistemas de elecciones compartan similitudes.

Esta revisión ha sido una mirada macroscópica a cada uno de los tópicos abordados. Tal carácter del estudio ha dejado abiertos variados “claros – oscuros”, por lo cual más que sacar conclusiones definitivas, se ha posibilitado una visualización de agenda de trabajo conformada por diferentes temáticas y líneas de indagación para ser profundizadas, las que de suyo pueden corresponder a la dimensión sociopolítica de los sistemas electorales, como son por ejemplo: las prácticas que desarrollan los actores sociales, políticos y económicos en contextos de elecciones subnacionales; las tensiones y dinámicas que se producen entre partidos y movimientos políticos y sociales regionales y, nacionales; la incidencia de las culturas e identidades territoriales en las elecciones regionales; la conectividad territorial y su efecto en las campañas y participación de los electores regionales en contiendas de autoridades subnacionales y nacionales, entre otros temas surgidos de esta descripción

Lo señalado es propicio y desafiante, considerando que actualmente en Chile por primera vez se aborda en el debate sobre la institucionalidad descentralizada territorial y funcional del ejecutivo del Estado, la elección directa y universal de la primera autoridad del ejecutivo regional y con ello, de ser así, se posibilitaría una efectiva descentralización política y con ello,

se abren cauces para una mayor profundización de la regionalización; todo lo cual además, corrobora el carácter inacabado y de construcción permanente de la democracia.

En tal desafío, los sistemas electorales juegan un rol trascendental como la vía de representación que la ciudadanía tiene, para resolver sus demandas individuales y colectivas ante sus gobernantes, legisladores e impartidores de justicia. En tal sentido, la institucionalidad que las regula y los órganos que la administran, deben ser confiables, transparentes y equitativos, condiciones necesarias y determinantes para la construcción social y de convivencia conducente a un mejor vivir colectivo de todas y todos quienes componen la nación, que como sea, es el espacio donde nos construimos como seres humanos sociales, productivos, políticos individuales y colectivamente. Hoy, ante tal interpelación, especialmente las regiones y sus habitantes tienen algo que decir y mucho por hacer.

REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

ALCOCER, J. 1993. "Introducción y la regulación del financiamiento y de los gastos de los partidos políticos: un tema complejo", en J. Alcocer (Compilador), Dinero y partidos, Nuevo Horizonte, México.

BARRENECHEA, R. 2010. "Elecciones regionales 2010: liderazgos políticos en ciernes". Instituto de Estudios Peruanos. Revista Argumentos, Edición N° 5, Noviembre.

BARRIENTOS DEL MONTE, F. 2011. Gestión electoral comparada y confianza en las elecciones en América Latina. Instituto Nacional de Administración Pública. A.C. Noviembre, México.

BADÍA FERRANDO, J. 1978. El Estado unitario. El federal y el Estado regional. Cap. El Estado Unitario. Ed. Tecno, Madrid España.

CALDERÓN, J. 2001. La reforma política: partidos políticos y sistema electoral, o de la gobernabilidad democrática atascada Revista Opera.

CORTINA, A. 1997. Ciudadanos del mundo. Alianza Editorial. España.

DAHL, R. 1999. La Democracia. Una guía para los ciudadanos. Ed. Taurus. Argentina.

DE GRAMONT, D. 2010. ¿Se está quedando Lima detrás?. Las elecciones regionales de noviembre de 2006 y el ascenso de los movimientos regionales en el Perú". Polítai 1.

FALLETI, T. 2005. A Sequential Theory of Decentralization: Latin America Cases in Comparative Perspective. American Political Science Review. Vol. 99, N°3. August. Páginas 327-346. Published by: American Political Science Association.

HERNÁNDEZ, E. 2001. Matemáticas y sistemas electorales. Matemáticas. Universidad

Autónoma de Madrid. https://www.uam.es/personal_pdi/.../Sistemas%20electorales. En este método la función de prioridad se establece dividiendo el número de votos sucesivamente entre los números impares.

NOHLEN, D. 1998. Sistemas electorales y partidos políticos, Fondo de Cultura Económica, 2a. ed., México.

NOHLEN, D. 2006. Sistemas electorales y reforma electoral, disponible en <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/3/cnt/cnt2.pdf>

NOHLEN, D. ZOVATTO, D. OROZCO, J. THOMPSON, J. (2007). Tratado de derecho electoral comparado de América Latina. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Universidad de Heidelberg. International IDEA. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Instituto Federal Electoral. Fondo de Cultura Económica. México.

RUBIO, J. 2013. Los movimientos regionales: nuevos actores en la política peruana. Noviembre. <http://www.condistintosacentos.com/los-movimientos-regionales-nuevos-actores-en-la-politica-peruana-2/>

SARTORI, G. 1980. Partidos y sistemas de partidos. Alianza Editorial. España.

TOCANCIPÁ-FALLA, J. 2003. Movimientos sociales, cultura política y poder regional. El caso del Movimiento del Macizo Colombiano. Sociedades campesinas y antropología en Colombia: Alcances y perspectivas en el fin de siglo (1970-2002).

VALLÉS, J. BOSCH, A. 1997. Sistemas Electorales y gobierno representativo. Editorial Ariel. Ciencia Política. España.

Descentralización y Las Empresas Públicas Subnacionales

Carmen Schlotfeldt L.³⁴

RESUMEN

El documento ha sido elaborado³⁵ en el marco de un programa de trabajo de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo que tiene como objetivo indagar temas desde una mirada del proceso de descentralización del Estado en diversos países del mundo y en la medida de lo posible contrastar con la realidad chilena. En este caso particular se indagará, mediante un análisis comparado de casos, la descentralización en su vertiente económica, y desarrollará una descripción de las empresas públicas a nivel sub nacional -equivalente al nivel regional chileno- en países seleccionados: dos países federales, México y Argentina, y cuatro unitarios, Ecuador, Bolivia, Perú y Colombia. Para ello, se revisaron casos de empresas públicas, vinculando estos ejemplos a un análisis comparado, a nivel de cuerpos legales, sobre el funcionamiento de empresas públicas a nivel subnacional, bajo los siguientes criterios: normativa que distribuye competencias para crear empresas públicas; sectores económicos donde pueden crearse y razones que pueden invocarse para ello; autoridades competentes para crear empresas públicas; tipo societario, participación patrimonial del Estado en empresas públicas y participación en el gobierno corporativo; y la existencia de normativa aplicable en caso de quiebra de empresas públicas.

INTRODUCCIÓN

Se evidencia que la creación de empresas públicas aparece en todos estos países, como un área del quehacer del aparato público descentralizado, relativo a un rol empresarial, tanto productivo como financiero; así, los cuerpos legales sobre descentralización y rol empresarial del Estado aparecen estrechamente vinculados. Por ello se encuentran, en las estructuras de gobernabilidad económica descentralizada, situaciones donde al Estado se le agrega, a la acción promotora, fiscalizadora y reguladora de la economía, y en conjunto con el sector privado, otras con características de gestor directo del desarrollo económico y

34.- Asesora de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, Bachiller en Ciencias Económicas (PUC- Sao Paulo Brasil), Magister en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente (PUC).

35.- Se agradece la colaboración del Sr. Camilo Saldías Robles, Pasante del Departamento de Políticas y Descentralización, Egresado de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile.

social. Los ejemplos son muchos y suelen presentarse como empresas públicas constituidas como organismos de derecho público, y su marco legal se fundamenta, generalmente, como de interés o función pública, es decir, aquellos servicios o áreas que el Estado define como esenciales para el desarrollo. Entre éstos servicios se encuentran variados ejemplos que además se sustentan en el carácter de monopolios naturales, como el caso de servicios de agua potable, alcantarillado y electricidad.

Debe destacarse que todos los países revisados contemplan en su Constitución la existencia de empresas del Estado, y allí también, o a nivel de las leyes, se establecen las competencias para su creación en un órgano específico, amparándose en los conceptos de mayor autonomía sub nacional. Entretanto, existe un patrón que se mantiene, en los países analizados la potestad de la creación de empresas radica en órganos colegiados más que en una autoridad unipersonal. Al mismo tiempo, se aprecia que las empresas públicas se distinguen en términos de su propiedad, cuando esta es total o mayoritariamente perteneciente al Estado u otro ente público sub nacional. En caso contrario, cuando la propiedad es mayoritariamente privada, como en el caso de las empresas denominadas mixtas, el Estado se reserva su dirección y control a través del nombramiento y participación de sus directorios como si se tratase de otro privado, o resguardando ciertos privilegios.

En todos los países estudiados, las empresas públicas constituyen un instrumento del gobierno sub nacional para la consecución de rentabilidad social u objetivos que no necesariamente están asociados al emprendimiento privado. Desde el punto de vista de su función, su presencia obedece a la existencia de las llamadas fallas de mercado en actividades que han sido consideradas de interés público.

En este sentido, no parece divergente encontrar empresas públicas a nivel sub nacional vinculadas a servicios básicos – agua, saneamiento, aseo, energía –, sin embargo, aparecen otras asociadas a giros tales como vivienda, vialidad, construcción, o directamente productivas, como pecuaria y de alcoholes, que indican que el ámbito posible para el desarrollo de las empresas públicas puede ser bastante amplio.

Ello se puede constatar tanto en la revisión de los cuerpos legales de los países seleccionados – la Constitución, las leyes y otros cuerpos normativos sectoriales –, o bien, en los estatutos de constitución de la empresa propiamente tal. Los vocablos o conceptos utilizados para definir el interés o función pública son variados, pudiendo encontrarse las nociones de interés general, interés público, interés social, interés colectivo e interés de la comunidad; no obstante, todas tienen un núcleo común: se trata de un interés que no es el de un individuo particular. Lo relevante constituye finalmente el “interés público” es un concepto cuya significación está dada por el Estado (interés general, interés social e interés público) o influido por grupos de personas (el interés general a través de la ciudadanía, el interés colectivo por los sujetos de derechos constitucionales, el interés de la comunidad por los sujetos pertenecientes a ella). Declarar algo como de interés público otorga una facultad para actuación preferente del Estado, con arreglo a un procedimiento que resguarda a los afectados que pudiera haber y que está orientado a aumentar el bienestar de un grupo.

Finalmente, y tal cual lo plantea la OCDE (2011), en general se aprecia una tendencia decreciente en la participación de empresas públicas de propiedad mayoritaria del Estado, y un aumento de empresas de tipo mixtas, resguardando eso sí, su control al Estado. No obstante ello, es importante destacar que el Estado empresario puede actuar en la mayoría de los sectores económicos, en la medida en que aluda razones de interés social y territorial.

Es imperativo señalar que el análisis en torno a la importancia del sector público no se agota en este documento, muy por el contrario, se pretende sólo y de manera exploratoria, abrir un espacio de discusión mostrando algunos casos. Implica, también acercarse a responder algunas preguntas esenciales en torno a la naturaleza y el alcance de las empresas públicas, por ejemplo: ¿Qué papel desempeñan las empresas públicas en la economía regional? ¿Cuál es su propósito y misión? ¿Qué hace que las empresas públicas sean similares, pero también diferentes, a sus similares en el sector privado? y ¿Cómo estos matices se traducen en su propósito, forma de dirección y control?

EL ESTADO Y LA EMPRESA PÚBLICA

El sector público en la economía

Como punto de partida es importante constatar que, a nivel mundial, el sector público constituye un elevado porcentaje de participación en la economía de los países e influye de forma relevante sobre la actividad socioeconómica global (OCDE, 2015). No obstante lo anterior, existen estudios, algunos desde el análisis del gasto público por ejemplo, que constatan algunas tendencias de disminución. En específico uno de éstos señala que, si bien “a lo largo del período 1990-2004, se aprecia una tendencia mayoritaria de disminución del peso del sector público en la economía en los países de la OCDE, no puede afirmarse que dicha tendencia sea absolutamente uniforme. El aumento del peso del sector público en algunos países contradice las creencias relativas a la existencia de pautas unidireccionales en la dimensión del sector público³⁶. De hecho, existe todavía un considerable número de países, en torno a la decena, cuya ratio gasto público/PIB supera la cota del 50 por 100 o se aproxima a este nivel”. (Domínguez y Rueda, 2005).

Comprendida su importancia, y entendido el sector público como el conjunto de instituciones de los diferentes poderes del Estado, y el gobierno como el conjunto de autoridades del poder ejecutivo, una de las cuestiones fundamentales para entender las modalidades y volumen de intervención del sector público en la economía es, en primer lugar, definir lo que en cada momento se considera como de “*interés público*”. Lo anterior requiere detenerse a revisar las conceptualizaciones de cuál es el ámbito de ese interés general, comprobando a través de la revisión de casos que éstas no son fijas en el tiempo; al contrario, puede apreciarse que los países adecúan las definiciones hacia objetivos de política pública y programas de gobierno y son influenciados, además, por ciclos y metas macroeconómicas. Así mismo, de la revisión de países efectuada, se puede apreciar que se confunden las comprensiones entre interés público, interés general, utilizándolos inclusive como sinónimos, y, de la misma forma, los conceptos de bien común o bien público.

Respecto de la comprensión de estos conceptos existen diferentes concepciones en disputa. No obstante, suele ser ilustradora la contraposición entre interés público e interés privado, en la medida en que el primero velaría por maximizar el bienestar de la colectividad atendiendo a un valor que se tiene por fundamental, mientras que el segundo se enfocaría en el bienestar del individuo. En esta línea, una actuación del Estado, representante de la colectividad, que afectase a un individuo, en una cosmovisión liberal, sólo sería posible cuando el particular

36.- No es menester aquí revisar estas tendencias, aunque es interesante añadir aquí que los autores señalaban en su momento que una parte muy significativa de la reducción del gasto público obedecía a la notoria disminución de los tipos de interés, sin embargo auguraron “la contención del gasto público para el futuro inmediato no está garantizada, ya que existe un conjunto de factores que están ejerciendo y ejercerán presiones importantes en sentido contrario, tales como el envejecimiento de la población, que impulsará fundamentalmente los gastos sanitarios, de cuidado a los mayores y las pensiones públicas; y la mayor inversión en infraestructuras públicas para superar deficiencias estructurales en países como los recién incorporados a la UE.” (Domínguez y Rueda, 2005)..

no se vea privado esencialmente de algún bien, estatus o condición considerada protegida, como lo puede ser un derecho fundamental. En esta línea, el interés público no es un concepto completamente definido, sino más bien un concepto límite para la actuación del Estado (Correa, 2006); todavía más, puede sugerirse que es un estándar de argumentación que la comunidad política puede haber acotado o no, definiendo un espacio de razones que pueden invocarse para la actuación del Estado, para que esta no resulte ni ilegal ni arbitraria. Así, en las sociedades contemporáneas, no interesaría la naturaleza estricta del interés de que se trate para ser un interés público (privar de libertad para preservar la seguridad, expropiar para construir una carretera), si no que se realce o represente un valor tenido por fundamental por la colectividad, cuestión que se consagra constitucionalmente (López, 2010).³⁷

A nivel de los textos constitucionales de los países seleccionados se puede constatar que México, por ejemplo, recoge el concepto de interés público para delimitar el modo en que los privados ejercen sus derechos, ya sea el de libre emprendimiento, el de propiedad, aprovechamiento de aguas, permitiendo la regulación de la organización que se adopte o facultando al Estado para orientar la actividad o promoverla.

Cuadro N° 1 Uso del Concepto de Interés Público a Nivel Constitucional; El Caso de México

En el art. 25 el Estado se compromete a impulsar las empresas de los sectores social y privado, bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad, y sometiéndolos a las modalidades que dicte el interés público; aquí el interés público es el criterio para dar forma a las actividades económicas de los sectores mencionados.

En el art. 27 inciso segundo se dispone "La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público", siguiendo la misma línea del artículo anteriormente señalado.

En el art. 27 inciso cuarto, se hace referencia al derecho de aguas del subsuelo y los derechos conexos de alumbramiento y apropiación del dueño del terreno bajo el cual se encuentran, y se indica que el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas cuando lo exija el interés público; de este modo, se sigue la noción ya indicada.

Finalmente, el art. 27 párrafo XX dispone el desarrollo urbano integral, indicando que la actividad agropecuaria, su industrialización y comercialización deben considerarse como de interés público, cuestión que permitiría su planeación y regulación de su organización por parte del Estado.

Fuente: Elaboración propia, en base a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2016

Ecuador por su parte invoca el interés público en tanto técnica utilizada con el fin de indicar que algo merece ser consagrado como un valor fundamental, o como el espacio de ejercicio de la participación ciudadana.

37.- Correa (2006), concluye de modo similar al sostener "El interés público se refiere a intereses que se consideran muy necesarios e importantes para la supervivencia o el bienestar de la sociedad como tal"

Cuadro N° 2 Uso del Concepto de Interés Público a Nivel Constitucional; El Caso de Ecuador

En el art. 14 se dispone que se “declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados”; de este modo, el concepto se utiliza para indicar la importancia de ciertos valores.

En el art. 28 se indica que “la educación responderá al interés público y no estará al servicio de intereses individuales y corporativos”, luego se complementa indicando que se garantizará el acceso universal, la permanencia y otras condiciones para quien participen de ella; en este artículo se utiliza el interés público como oposición al interés privado y como representativo de ciertos valores.

El art. 61 n°2 indica que los ecuatorianos y ecuatorianas gozan del derecho a participar en asuntos de interés público, mientras que el art. 207 trata al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, encargado de promover e incentivar el ejercicio de derechos relacionados a la participación ciudadana y que impulsará y establecerá mecanismos de control social en los asuntos de interés público; en este contexto, el concepto de interés público es equivalente a interés ciudadano, es decir, tener participación política en democracia.

Fuente: Elaboración propia, en base a la Constitución de la República del Ecuador, 2008

Por su parte, Colombia utiliza las nociones de interés general, interés público, interés social, interés colectivo e interés de la comunidad. El concepto de interés general se utiliza en los arts. 1, 23, 209; el de interés social en los arts. 51, 58, 333 y 365; el de interés público en los arts. 118, 336, 355, mientras que el de interés colectivo en el art. 86 y el de interés de la comunidad en el art. 106, como se muestra en la Figura N° 3 a continuación.

Los conceptos tienen un núcleo común de significado referido a un interés que no es el de un individuo particular, sino que pueden ser conceptos cuya significación está dada por el Estado (interés general, interés social e interés público) o influido por grupos de personas (el interés general a través de la ciudadanía, el interés colectivo por los sujetos de derechos constitucionales, el interés de la comunidad por los sujetos pertenecientes a ella). Cuando se trata de hacer valer la jerarquía de estos intereses, se realiza a través de competencias establecidas por ley, por lo que existe un procedimiento para su ejercicio, como limitante a la actividad del Estado. En el caso del interés social, se destaca que fundamenta la reserva exclusiva de actividades económicas para explotación por parte del Estado.

Cuadro N° 3 Uso del Concepto de Interés Público a Nivel Constitucional; El Caso de Colombia

Interés general. En el art. 1, se indica que Colombia es un Estado social de derecho fundado en la prevalencia del interés general; el artículo revela que los intereses individuales pueden ser limitados en virtud del interés general. El art. 23 consagra el derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general; el artículo revela que no sólo el Estado puede dotar de contenido el concepto de interés general, sino que también la ciudadanía puede intervenir en ello. El art. 209 dispone que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y luego explicita que su actuar debe desarrollarse con respeto a una serie de principios, como la igualdad, la eficacia y la publicidad, entre otros; el artículo expresa que el que el resguardo del interés general y las eventuales afectaciones al interés particular tienen importantes limitaciones procedimentales para su ejercicio.

Interés social. El art. 51 trata el derecho a la vivienda digna y que el Estado promoverá planes de vivienda digna de interés social; esto podría ser indicativo de que la noción de interés social podría hacer referencia a los intereses de los miembros menos aventajados de la sociedad. Sin perjuicio de lo anterior, el art. 58 plantea que los intereses privados representativos de la propiedad privada deben ceder al interés público o al interés social, en cuanto exista conflicto entre ellos, en concreto, “el interés privado deberá ceder al interés público o social”; el uso del conector ‘o’ cuando se indica “interés público o social” podría ser indicativo de sinonimia entre estos conceptos. El art. 333 indica que la ley limitará el alcance de la libertad económica cuando lo exija el interés social; nuevamente como concepto límite a los intereses particulares. Especialmente vinculado con el artículo anterior, el art. 365 indica que por razones de interés social el Estado puede reservarse la explotación de actividades estratégicas o servicios públicos; como puede establecerse en relación a las tipologías de empresas que se verán más adelante, este artículo permite comprender armónicamente la existencia de empresas públicas de participación patrimonial absoluta del Estado. El art. 336 se enmarca en la línea anterior, al disponerse que sólo puedan establecerse monopolios con finalidad de interés público o social y en virtud de la ley.

Interés público. El art. 118 trata el Ministerio Público e indica que debe resguardar el interés público; a este respecto, puede considerarse que el artículo está referido a lo que en Derecho Penal se conoce como bienes jurídicos, los cuales pueden ser privados (como la honra) o públicos (como la probidad administrativa), los cuales sirven para declarar delitos a las afectaciones a estos espacios de protección, de modo tal que se aleja del sentido en el cual se ha tratado hasta el momento. El art. 355 dispone que los distintos niveles de gobierno, tanto nacional como subnacional, pueden celebrar contratos con entidades privadas con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los Planes Seccionales de Desarrollo; puede comentarse que estas actividades son las reseñadas en los arts. 333, 365 y 335.

Interés colectivo. El art. 86 consagra la acción de tutela (similar al recurso de protección en Chile) para resguardar derechos constitucionales fundamentales cuando se encuentren vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública, pero también contra particulares cuyas acciones afecten gravemente el interés colectivo; de este modo, el concepto de interés colectivo puede considerarse como concepto límite a las actividades de los particulares que dañen derechos fundamentales, cuestión que se conoce como “efecto horizontal de los derechos fundamentales”. En este caso, se requiere una especial gravedad de la acción dañosa para que el Estado proteja dichos derechos fundamentales.

Interés de la comunidad. El art. 106 dispone que las entidades territoriales podrán recibir proyectos sobre asuntos que sean de su competencia y que sean presentados por sus habitantes y que representen “interés de la comunidad”.

Fuente: Elaboración propia, en base a la Constitución Política de Colombia, 1991

En el caso de Perú, el art. 60 de su Constitución estipula que la actividad económica del Estado debe mantenerse dentro de un ámbito de subsidiariedad. Se utilizan las nociones de interés público (arts. 60, 97, 125 y 159) y de interés nacional tal como se detalla en el cuadro a continuación.

Cuadro N° 4 Uso del Concepto de Interés Público a Nivel Constitucional; El Caso de Perú

Se utilizan las nociones de interés público (arts. 60, 97, 125 y 159) y de interés nacional.

En relación al art. 60, se indica que el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o manifiesta conveniencia nacional; en esta línea, el interés público es una razón que puede invocarse para realizar una actividad empresarial del Estado.

Los arts. 97 y 159 n°1 utilizan la noción de interés público para permitir el ejercicio de facultades fiscalizadoras, tanto por parte del Congreso como del Ministerio Público, respectivamente.

En el art. 125 n°3, se faculta al Consejo de Ministro para deliberar sobre asuntos de interés público; de esta forma, el concepto aparece como vinculado a la deliberación propia de la democracia. Finalmente, el art. 63 dispone que la inversión nacional y extranjera se sujetan a las mismas condiciones y que si otro país o países adoptan medidas proteccionistas o discriminatorias que perjudiquen el interés nacional, el Estado puede, en defensa de este, adoptar medidas análogas; así, el interés nacional aparece como un ámbito de protección, en este caso del crecimiento económico de Perú.

Fuente: Elaboración propia, en base a la Constitución Política de Perú, 1993

Por su parte el caso de Argentina es particular; no contiene menciones expresas del interés público, ni del bien común ni del bien público a nivel de su Constitución.

Finalmente, en la Constitución de Bolivia se utilizan las nociones de bien común, interés general e interés público. La primera en los arts. 270 y 385, la segunda en el art. 103, la tercera en los arts. 158, 300, 302, 336, 346 y 348.

La técnica ampliamente utilizada por parte del Estado de Bolivia es la de declarar ciertas actividades como de interés público para facultar su intervención en ellas; no obstante, ello también es utilizado para delimitar cómo los particulares ejercen ciertas actividades, como las financieras.

Cuadro N° 5 Uso del Concepto de Interés Público a Nivel Constitucional; El Caso de Bolivia

Bien común. El art. 270 dispone que entre los principios que rigen la organización territorial y a las entidades territoriales descentralizadas está el bien común, entre otros tales como la unidad, solidaridad, reciprocidad. El art. 385 utiliza la noción de bien común en un sentido distinto, al señalarse que las áreas protegidas constituyen un bien común; esto está referido a que es una cosa sin dueño en particular y que estas áreas pertenecen a todos los bolivianos.

Interés general. El art. 103 dispone que el Estado garantizará el desarrollo de la ciencia y la investigación científica, técnica y tecnológica en beneficio del interés general; en esta línea, se orienta una facultad de actuación del Estado.

Interés público. El art. 158 párrafo I número 12 faculta a la Asamblea Legislativa Plurinacional a aprobar contratos de interés público referidos a recursos naturales y áreas estratégicas. Se plantea que ciertas actividades económicas revisten de interés público a todo lo concerniente a ellas; para comprender esto a mayor cabalidad, es necesario señalar los arts. 346 y 348, referidos al patrimonio natural y los recursos naturales, respectivamente. Estos artículos prescriben que el patrimonio natural y que los recursos naturales son de interés público y de carácter estratégico para el desarrollo del país; estas nociones se utilizan para que se desarrolle sobre estas áreas una actividad preferente por parte del Estado. Tanto en el art. 300 párrafo I número 25 como en el art. 302 párrafo I número 22, se faculta a los distintos niveles de gobierno a expropiar inmuebles por razones de utilidad y necesidad pública departamental y municipal, respectivamente, a través de un procedimiento establecido por ley; la utilidad y necesidad pública son el espacio de razones para que el Estado realice expropiaciones, aunque debe destacarse que en este caso no se orienta el procedimiento través de la Constitución, más adelante, en ambos artículos se agrega que las áreas de interés público también permiten establecer limitaciones administrativas y servidumbre a la propiedad. El art. 302 párrafo I número 28 faculta a los gobiernos municipales autónomos a diseñar, construir, equipar y mantener la infraestructura y obras de interés público dentro de su jurisdicción, en esta medida se faculta al Estado para considerar ciertas obras como de interés público y, además, a desembolsar gastos en ello. El art. 331 indica que las actividades de intermediación financiera y prestación de servicio financiero son de interés público y sólo pueden ejercerse previa autorización del Estado; de este modo, el interés público puede ser un criterio para fijar barreras de entrada para que los particulares desarrollen cierto tipo de actividades económicas.

Fuente: Elaboración propia, en base a la Constitución Política de Bolivia, 2009

Así, se puede afirmar que el concepto de interés público aparece vinculado a valores o fines considerados deseables y que, en definitiva, por lo general, otorgan una creatividad discrecional a la autoridad estatal. Cabe entonces destacar que, además de declarar que algo es de interés público, el Estado puede orientar su actividad como una persecución del interés público, siendo ambas técnicas distintas. La una delimita su actuación por un objeto en particular y la segunda por un objetivo al servicio del cual pueden encontrarse variados medios u objetos. En el primer sentido, se observa que el uso de este concepto está frecuentemente relacionado a la explotación de recursos naturales (Bolivia), mientras que el segundo a la creación de empresas (Perú), cuestión tratada indirectamente en el primer sentido reseñado.³⁸

38.- Es posible señalar que ambas nociones son pertinentes para tratar la creación de empresas públicas, o, en general para que el Estado actúe como empresario. Así, la declaración de una actividad como de interés público faculta al Estado para actuar dentro de dicha actividad, mientras que la orientación por el interés público faculta al Estado para explotar cualquier área económica, discrecionalmente, pudiendo escoger cuál, en la persecución del interés público. Sobre esto se profundizará al tratar las razones para crear empresas públicas.

Según lo expuesto, puede concluirse que declarar algo como de interés público otorga una facultad para actuación preferente del Estado, con arreglo a un procedimiento que resguarda a los afectados que pudiera haber y que está orientado a aumentar el bienestar de un grupo. Así, en el caso del derecho de propiedad, el Estado puede quitar a un particular el dominio de un bien, con la debida indemnización, en aras de resguardar el interés general; mientras que, en el desarrollo de actividades económicas, el Estado puede excluir a los privados de la explotación de un bien o servicio y tomar él esa posición, o, también, regular la organización en que él o los particulares, o ambos juntos, realizan dicha actividad. Según lo expuesto, el procedimiento suele estar regulado por ley, pero su contenido en muchas ocasiones está orientado por la Constitución.

Sin perjuicio de lo anterior, también puede comprenderse que el interés público es un ámbito de participación para los ciudadanos, entendiéndose en estos casos como el horizonte de posibilidades del ejercicio de un derecho político. Otro sentido diverso, es el de interés público como cierto conjunto de bienes jurídicos protegidos por la potestad punitiva del Estado, vinculados a intereses no reductibles a lo particular.

Un asunto central resulta entonces identificar cómo interviene el sector público en la economía, en otras palabras, cuáles son las funciones que se distinguen en el entendido que el interés público definido, pasa a ser un motor para los niveles de actuación del Estado y por ende, de las empresas públicas en la economía. Como se ha podido apreciar a nivel de los textos constitucionales de los países en estudio, una primera función la constituye el establecimiento de un marco legal para el desarrollo de la actividad económica. Estos marcos distinguen cuatro grandes apartados: la función proveedora de bienes y servicios que el sector privado no pueda o no desee producir; la función estabilizadora que procura solucionar y reducir los problemas macroeconómicos tales como la inflación, el desempleo, la recesión, etc.; la función redistribuidora que busca reducir la desigualdad económica entre la sociedad mediante el gasto social, financiado por el cobro de impuestos; y la función reguladora, que finalmente identifica las reglas y normas que rigen a las empresas en la economía. En la función proveedora, se da el ofrecimiento, adquisición de bienes y servicios y la realización de transferencias a la sociedad en temáticas tales como: defensa y seguridad, justicia, educación, salud, transporte, energía, recursos naturales estratégicos, entre otros.

Por otra parte y al mismo tiempo, en países cuya política económica se basa en el funcionamiento del mercado, la intervención del Estado asume además otras funciones que se vinculan a la regulación. Estas se concentran en varios frentes: en la creación de mercados cuando estos no existen; en la corrección de las fallas de mercado que impiden resultados óptimos, cuando éstas sean verificables y existan mecanismos técnicos apropiados para hacerlo; en la regulación de mercados que no son plenamente competitivos, de competencia imperfecta y de información imperfecta; cuando las externalidades son importantes; y, en la generación de bienes públicos (cuando son insuficientes) y que permitan a todos los ciudadanos alcanzar condiciones sociales mínimas, las que se reflejan en los programas impulsados en las áreas de salud, educación y vivienda. En este contexto, las reparticiones vinculadas establecen, en sus marcos regulatorios y como primera función, garantizar esos principios, orientando el accionar público y privado a la promoción del desarrollo y la competitividad de la estructura productiva.

Como se podrá constatar más adelante, en este contexto legal y de economía de libre mercado, en varios países se suman las agendas de descentralización, entre otras de índole administrativa, procurando otorgar mayores autonomías a sus organismos descentralizados del sector público a nivel territorial: a nivel regional –o provincial en otros países–, y municipal –o denominados cantonales en otros–. Es interesante constatar las diversas modalidades de estructuras organizacionales –y sus respectivos marcos regulatorios– e intervenciones en las áreas mencionadas, que permiten garantizar fuentes de financiamiento que posibiliten sustentar esta impronta en los diversos países revisados.

Aparecen así distintas acciones de política pública descentralizadora y es en este marco, donde se sustenta el rol del estado y la empresa pública. A las improntas vinculadas a la transferencia de recursos y el traspaso de funciones desde el gobierno central a los gobiernos subnacionales, establecidas para impulsar, directamente, mayor autonomía de los gobiernos descentralizados, surgen en paralelo múltiples acciones de política pública, con diferentes intensidades, que se combinan o no entre sí. Estas acciones se vinculan a: reformas o intervenciones en los sistemas tributarios; a los sistemas patrimoniales –renta de la propiedad fiscal–; consignando – o aumentando – la atribución de endeudamiento; y también, y que interesa aquí, a la creación de empresas públicas a nivel subnacional.

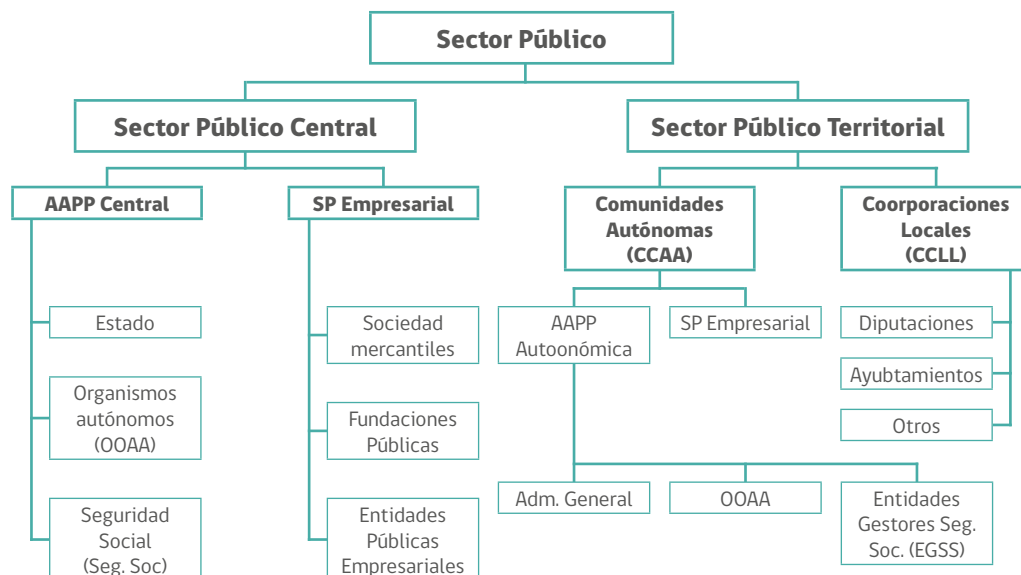
La creación de las empresas públicas aparece en varios países, como otra área del quehacer del aparato público, relativo a un rol empresarial, tanto productivo como financiero. En otras palabras, en las estructuras de gobernanza económica descentralizada, nos encontramos con situaciones donde al Estado se le agrega, a la acción promotora, fiscalizadora y reguladora de la economía, y en conjunto con el sector privado, otra, más gestora, de tipo promotora, pero con características de gestor directo del desarrollo económico.

Para ejemplificar la organización pública que agrega el rol de tipo gestor de desarrollo económico y social se muestran, en los cuadros a continuación, las estructuras del sector público español y colombiano; dos tipologías de Estado, uno de tipo federal, y otro de tipo unitario respectivamente. En las instituciones y componentes del sector público español se distinguen dos grandes apartados: el sector administración pública central y territorial, y el sector público empresarial. En el primer grupo encontramos los ministerios, servicios públicos, las administraciones territoriales y comunales como organismos territoriales. Por su parte, el sector público empresarial, conformado por las empresas de propiedad del Estado, pueden ser empresas públicas financieras y no financieras.

España, una economía de mercado, asume la presencia de fallos, y que por lo tanto la economía no puede por sí sola realizar las funciones económicas, asumiendo el sector público, de esta forma, el rol de agente económico en base a una estructura y un conjunto de funciones para llevar a cabo su actuación, y los marcos legales correspondientes que definen qué administraciones, qué organismos o qué tipo de empresas forman parte del mismo; en otras palabras, el establecimiento del marco legal para la economía. No está demás decir que el marco legal para la economía tiene como aspectos claves el aseguramiento de la propiedad, la protección de la competencia, las formas jurídicas de las empresas, las formas de contratación laboral, todo lo cual emana desde los diferentes sectores y niveles de la administración pública.

Cuadro Nº 6 Componentes del Sector Público en España

Instituciones y componentes del Sector Público



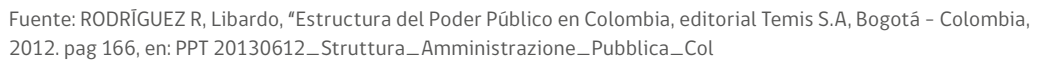
Fuente: Universidad de Barcelona; Departament d'Economia Política i Hisenda Pública; Administración y Dirección de Empresas, Abril del 2010; <http://ocw.ub.edu/admistracio-i-direccio-dempreses/fiscalitat-de-lempresa-i-fitxers/tema-1/economia-y-sector-publico.pdf>

En el caso de Colombia, los departamentos, distritos y municipios que conforman el Estado a escala territorial, en el marco de la Constitución y las leyes, tienen la capacidad de gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, establecer los tributos (impuestos, tasas) y administrar los recursos necesarios para cumplir sus funciones, y participar en las rentas nacionales (recursos económicos) (Rodríguez, 2012).

La rama ejecutiva o administrativa del poder público de orden territorial, define las entidades territoriales como personas jurídicas de derecho público que, dentro de la división general del territorio, gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y ejercen, con arreglo a principios de coordinación, concurrencia y solidaridad, las competencias que le sean asignadas por la Constitución y la ley. De acuerdo con el artículo 286 de la Constitución Colombiana, son entidades territoriales los Departamentos, los distritos, los Municipios y los territorios indígenas.

Los principales elementos de las entidades territoriales para el ejercicio de sus competencias son el recurso humano (funcionarios públicos), los recursos físicos (bienes muebles e inmuebles), las capacidades tecnológicas y los ingresos financieros. Dentro de éstos últimos se distinguen: rentas propias (ingresos tributarios y no tributarios), recursos del sistema general de participaciones (de distribución desde el Estado nacional), recursos de crédito – interno o externo – (capacidad de endeudamiento), y las regalías (contraprestación económica por concepto de explotación de recursos naturales no renovables).

72



Así mismo, los Departamentos pueden promover y ejecutar, en cumplimiento de los respectivos planes y programas nacionales y departamentales, actividades económicas, que interesan a su desarrollo y al bienestar de sus habitantes, es así como se distinguen dos tipos: las empresas sociales del estado³⁹, y las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios⁴⁰.

Para el caso Español, el sector público instrumental en general y, en forma específica en las Comunidades Autónomas, está integrado por diferentes entes, siempre y cuando se encuentren bajo la dependencia o vinculación de una administración pública, y desde que las sociedades o entes estén controlados o financiados al menos en un 50% por el sector Administraciones Públicas en su conjunto, sin que ninguna de ellas ostente una posición de dominio, incluyéndose, en todo caso, las entidades que se encuentren sectorizadas en el subsector Comunidades Autónomas. Estos entes son los siguientes: a) los organismos autónomos, b) las Entidades Públicas Empresariales, c) las sociedades mercantiles públicas⁴¹, d) las fundaciones del sector público; e) los consorcios; f) las universidades; y g) las Agencias y demás entes públicos. El sector público instrumental de tipo empresarial, está integrado por los entes mencionados en las letras b) y c) anteriores.

39.- El objeto debe ser la prestación de los servicios de salud, como servicio público a cargo del Estado o como parte del servicio público de seguridad social, constituyen una categoría especial de entidad pública descentralizada, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, creadas por la ley o por las asambleas o concejos, según el caso, sometidas al régimen jurídico previsto en el artículo 194 de la Ley 100 de 1993.

40.- Así se indica en la Ley de Servicios Públicos N°142/1994 que rige los de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía fija pública básica conmutada y la telefonía local móvil en el sector rural. El Art. 6° establece la prestación directa de servicios por parte de los municipios cuando las características técnicas y económicas del servicio, y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen. El Artículo 7° establece que la competencia de los departamentos para la prestación de los servicios públicos se vincula a funciones de apoyo y coordinación tales como asegurar que se presten en su territorio las actividades de transmisión de energía eléctrica, por parte de empresas oficiales, mixtas o privadas; apoyar financiera, técnica y administrativamente a las empresas de servicios públicos que operen en el Departamento o a los municipios que hayan asumido la prestación directa, así como a las empresas organizadas con participación de la Nación o de los Departamentos para desarrollar las funciones de su competencia en materia de servicios públicos; organizar sistemas de coordinación de las entidades prestadoras de servicios públicos y promover, cuando razones técnicas y económicas lo aconsejen, la organización de asociaciones de municipios para la prestación de servicios públicos, o la celebración de convenios interadministrativos para el mismo efecto.

41.- Desde que la participación, directa o indirecta, de la Comunidad Autónoma y demás entidades dependientes o vinculadas a la Comunidad Autónoma o participadas por ella en su capital social, sea, al menos, del 50%.

La empresa pública: definición, propósito y justificación

Las empresas públicas son una fuerza de creciente influencia a nivel global y su participación a nivel mundial es particularmente explicable por el fenómeno de su participación en la economía de China (OCDE, 2015). Las empresas públicas, como lo constata la organización, se han convertido en importantes herramientas para mejorar el posicionamiento en la economía global, otorgándoles mayores índices de competitividad a estas economías. Al mismo tiempo y a nivel mundial, si bien algunas grandes empresas públicas están creciendo, se percibe un decrecimiento en aquellas de propiedad estatal. No obstante lo anterior, y al mismo tiempo, se percibe una mayor participación pública en su control y gestión a través, por ejemplo, la figura de gobierno corporativo. Sin embargo y no obstante estas mega tendencias, lo que sí se puede afirmar es que en particular, las empresas públicas tienen propósitos, misiones y objetivos que están relacionadas de alguna manera a una función pública o bien a beneficios sociales. (OCDE, 2015)

Las empresas públicas son entidades creadas y pertenecientes al Estado –u otro ente público–, tienen personalidad jurídica, patrimonio y regímenes jurídicos propios. Su creación responde a una resolución normativa de carácter público, y desarrollan, como se verá en los casos revisados, diversas actividades productivas y de servicios.

La literatura entrega una variedad de definiciones para las empresas públicas, y, de igual forma, los fines específicos para las cuales son creadas, generalmente establecidos por ley, difieren entre los países. Sin embargo no es equívoco señalar que, por lo general, se distinguen en términos de su propiedad, cuando esta es total o mayoritariamente perteneciente al Estado u otro ente público subnacional –o de la que uno u otro es el principal accionista–, estableciéndose, por lo general, un mínimo de propiedad –o acciones– públicas igual o superior al 50%.

No obstante lo anterior, en algunos países, España por ejemplo, también se consideran empresas públicas a sociedades mercantiles con mayoría de capital privado desde que su dirección y control esté bajo la responsabilidad de los poderes públicos, quienes tienen la facultad legal de nombrar la mayoría o totalidad de los miembros de sus consejos u órganos de administración. Para los casos revisados en este documento, sólo se tomaron ejemplos de aquellas de ámbito subnacional en su primer nivel, en otras palabras, equivalente al nivel regional en Chile, no obstante a nivel local o municipal abundan los ejemplos.

Las motivaciones que orientan la propiedad estatal de las empresas surgen y desaparecen con el tiempo, sin embargo, este tipo de empresas parece tener una existencia permanente en el panorama económico mundial, y todo indica que seguirán siendo una fuerza influyente; es más, desde hace algunos años, son algo que retorna con mayor importancia. (OCDE, 2015) A juicio de la OCDE, las empresas públicas persisten como elemento del instrumental de gobierno para la creación de valor social, con o sin la colaboración con otros tomadores de decisión, ya sea del mundo privado, de organizaciones sin fines de lucro, instituciones académicas, del sector público y de los ciudadanos. Es más, el organismo afirma que la

creciente competitividad global por financiamiento, capital humano y recursos, pueden significar que los países puedan optar por las empresas del Estado en forma creciente, como un vehículo para mejor posicionarse en la economía global del futuro.

Las empresas del estado son una fuerza crecientemente influyente a nivel global (OCDE, 2015). A modo de ejemplo cita a *Fortune Global 500*⁴² indicando que la proporción de éstas ha crecido desde un 9% en el año 2005 a un 23% en el 2014; aumento que se explica esencialmente por el crecimiento de las empresas públicas en China⁴³. (OCDE 2015) La prevalencia de empresas del Estado también difieren en sectores, si bien son dominantes los sectores vinculados a la refinera de petróleo y los servicios financieros, es interesante apreciar otros sectores emergentes dominados por los metales, vehículos a motor, comercio, telecomunicaciones, correos, transporte de carga y paquetes y sectores aeroespaciales y defensa.

Por otra parte, y en muchos aspectos, las empresas públicas enfrentan las mismas megatendencias, oportunidades y desafíos que el sector empresarial privado, sin embargo también tienen algunas diferencias importantes. En particular, las empresas públicas tienen propósitos, misión y objetivos diferentes y que están relacionados de alguna manera, y como se sustentó anteriormente, a una función social, al servicio público y/o a metas sociales (OCDE, 2015). En ese sentido, las empresas públicas están en ventaja a las privadas cuando persiguen objetivos sociales, o proveen infraestructura física, o crean estabilidad en tiempo.

No obstante lo anterior, hay quienes sustentan que las empresas del Estado (o públicas) enfrentan el riesgo de destruir valor, ello en el caso que las mejores prácticas de propiedad y gestión no sean aplicadas; en otras palabras, cuando aparecen situaciones de corrupción y/o ineficiencia. (OCDE, 2015) Lo que sí, a la hora de evaluar el desempeño de las empresas públicas, es de consenso asumir que éste no debe ser medido solo en base a sus resultados financieros (el lucro o pérdidas contables), sino en forma más amplia, en cómo contribuyen a la creación de valor social y asumiendo una visión integrada y holística de su impacto. (OCDE, 2015) Y tal vez sea ese el motivo por el cual las empresas públicas se observan, como lo veremos, a nivel nacional, regional y local; su existencia, persistencia o surgimiento implica que hay elementos que permiten afirmar que entregan a la sociedad algunos resultados esperados, esto es, que además de perseguir rentabilidad económica como cualquier empresa, otorgan rentabilidad social y política que, en principio y no necesariamente, son objetivos asociados al emprendimiento privado.

Así, la existencia de las empresas públicas se justifica, en primer lugar, por las funciones que éstas están llamadas a cumplir en el contexto del desarrollo de cada país, los trasfondos económicos, sociales y políticos que se desencadenaron y que, finalmente, han dado sentido a ampliar el criterio de evaluación económico financiero como única variable de análisis o validación de una empresa productiva o prestadora de servicios. (Rozas, 2014) Es menester

42.- Definidas por Fortune como las empresas que tienen el 50% o más de propiedad pública

43.- Un estudio que cita el autor es el de la profesora Adrianova de la Universidad inglesa de Leicester quien correlaciona, para el periodo 1995 a 2007, la banca pública con el crecimiento del PIB.

recordar que “la ineficiencia” de la empresa pública ha sido, desde distintas posturas de la economía política, uno de los argumentos para no impulsarlas. Sin embargo, tal como lo ha planteado la OCDE, y como se verá más adelante, los casos revisados a nivel subnacional demuestran que los comportamientos alcanzados pueden ser tan exitosos como las más rentables empresas privadas.

Desde épocas de la revolución industrial surgieron a nivel mundial, los llamados grandes servicios públicos de infraestructura económica y que, como lo señala la OCDE, prevalecen hasta el presente. Entre estos servicios se pueden destacar el transporte por ferrocarril y por carretera, así como la producción y distribución de energía eléctrica y gas, el agua potable y el alcantarillado, la telefonía fija, entre otros. Razones que han fundamentado que el sector público asumiera –asuma– este tipo de actividades son variadas: su carácter de monopolio natural, razones vinculadas a economías de escala, de alcance y de aglomeración y, la voluminosa inversión que requieren la instalación de sus infraestructuras. “Muchas de estas actividades demandaban la inversión de cuantiosos recursos que escasos agentes privados podían o estaban dispuestos a aportar, lo que se sumaba al hecho de que las expectativas de retorno de la inversión eran de muy largo plazo. Estas dos circunstancias determinaron que tales actividades no fueran susceptibles de desarrollarse en régimen de competencia, debiendo ser organizadas preferentemente como monopolio con exigencias de unidad organizativa y vocación de exclusividad.” (Rozas, 2014) A éstas razones iniciales, se suman posteriormente, finalidades de interés público o de utilidad general, tales como la promoción del empleo, el desarrollo regional, la seguridad de abastecimiento, la promoción de la investigación, la ruptura de situaciones monopólicas y la sustitución de importaciones.

Desde el punto de vista estricto de la teoría económica neoclásica, y como se adelantó, el incremento de la participación del Estado en la actividad económica y su intervención directa en la creación de valor por intermedio de las empresas públicas, obedece principalmente a la presencia de las llamadas “fallas de mercado” en actividades que han sido consideradas de interés público. También, y desde las teorías del desarrollo y el crecimiento económico, la participación de Estado se vincula al desarrollo de actividades insuficientemente atractivas para el sector privado y, por esta vía, cubrir los distintos mercados de bienes y servicios (Rozas, 2014).

“Las fallas de mercado engloban la existencia de monopolios naturales, la producción de bienes públicos, la generación de externalidades y las imperfecciones del sistema competitivo derivadas de otras causas. Estos factores validarían la intervención estatal sobre los mercados que exhiben estas características, haciéndose necesaria la aplicación de diversos instrumentos regulatorios por parte del Estado, que abarcan desde la fijación de precios y estándares de calidad hasta la creación de empresas de propiedad estatal (en su defecto, la estatización de empresas originalmente privadas)” (Rozas, 2014).

La empresa pública financiera

La presente sección trata el tópico de las empresas públicas de naturaleza financiera, su fin es ilustrar la existencia de estas empresas con casos actuales, sin ser ellos objeto principal de la investigación. Esto podrá ser útil para futuros estudios al respecto; lo que esto destaca es la pluralidad de actividades que puede abordar la actividad empresarial del Estado.

Se plantea la empresa pública financiera como aquella que “debe tener un comportamiento crediticio diferente al de la banca privada, es decir, más orientada a financiar infraestructuras y equipamientos públicos, proyectos empresariales de largo plazo dentro de una coherente e inteligente política industrial que apueste por una modernización productiva de nuestro país que tenga como objetivo superar las actuales carencias tecnológicas y de capitalización que tienen importantes sectores abiertos a la competencia internacional; y, a colectivos con problemas de acceso al crédito, principalmente en relación con la vivienda, y las pymes. Para que la banca pública pueda realizar estas funciones de forma eficaz es necesario un correcto diseño institucional del gobierno de estas entidades, en el que haya suficientes instrumentos de control democrático sobre su gestión y en el que la norma sea la transparencia de sus actividades frente a la sociedad y sus representantes” (Estrada, 2015).

En el caso español, recientemente se ha suscitado una discusión en torno a la creación de una banca pública en España; el gobernador del Banco de España, el presidente de la patronal bancaria AEB entre otros, han señalado que la experiencia es negativa afirmando que son poco sostenibles en el tiempo. Pero han salido aquellos que defienden la banca pública y estudios que sustentan casos exitosos, como es el caso del economista Bruno Estrada. El autor señala argumentando el emprendimiento financiero público indicando que “El propio Banco Mundial reconoce en su informe *Repensando el papel del Estado en las finanzas*: El positivo papel que han jugado los bancos públicos de varios países durante la crisis financiera para mantener el flujo de crédito (...) compensando parcialmente la reducción del crédito ofrecido por los bancos privados”, así como: “La evidencia del papel contracíclico que han jugado varios bancos públicos durante la crisis” (Estrada, 2015).

En su publicación sobre *“La Banca Pública que no Existe en Europa”*, Estrada cita una serie de ejemplos que se exponen a continuación los que comprueban la “importante presencia de una banca pública rentable y solvente en gran número de países europeos (Alemania, Francia, Suecia, Italia, Finlandia, Países Bajos, Suiza, Dinamarca, Noruega, etc.) pone en evidencia las visiones ideologizadas que cuestionan la banca pública” (Estrada, 2015). Asimismo, el autor indica estudios⁴⁴, que llegan a la conclusión de que el análisis de países de características similares, esto es, comparando países desarrollados entre sí y países emergentes entre sí, un alto grado de propiedad pública de los bancos es una garantía de mayor crecimiento del PIB (Estrada, 2015).

44.- Un estudio que cita el autor es el de la profesora Adrianova de la Universidad inglesa de Leicester quien correlaciona, para el periodo 1995 a 2007, la banca pública con el crecimiento del PIB.

El autor entrega varios ejemplos de banca pública en países seleccionados, en primer lugar, el caso de Alemania. Sustenta que “una de las fortalezas de la economía alemana está en su Mittelstand, empresas pequeñas y medianas con gran capacidad de innovación y exportación a las que apoya un fuerte sistema bancario público de ámbito regional, que financia sus necesidades de investigación e internacionalización. La banca pública alemana también financia viviendas sociales e infraestructuras públicas, como escuelas, centros de tercera edad, etc. Actualmente la cuota de mercado de la banca pública alemana está en el 24%” (Estrada, 2015). Continúa señalando que La VÖB, la Asociación de Bancos Públicos Alemanes, tiene 32 miembros de pleno derecho, bancos cuyas acciones son propiedad, directa o indirecta de las autoridades públicas. Entre sus miembros están los quince bancos regionales cuyos propietarios son los respectivos gobiernos federales y cuya deuda está garantizada por el Gobierno Central alemán” (Estrada, 2015).

El autor, aborda el caso Francés indicando que las dos entidades financieras públicas más importantes en Francia son la Caisse des Dépôts y la Banque Postale, entre otras. Indica que La Caisse des Dépôts es una entidad de depósito, que compite en igualdad de condiciones con la banca privada. Además participa al 50% (el otro 50% es aportación del Estado francés), en la Banca Pública de Inversión (BPI)⁴⁵. Esta fue creada en 2012 con un capital social que alcanzó los 21 millones de euros. Entre sus objetivos está la inversión de para impulsar la capacidad de innovación y exportación de las empresas francesas. Por otra parte, el Banque Postale, creado en 2006 a partir del servicio público postal, La Poste, es una banca de depósito minorista que también se dedica a la gestión de activos y a los seguros con más de 10 millones de clientes. Además añade que desde 2007 está autorizada a conceder créditos al consumo.

En Suiza hay 24 bancos cantonales públicos con un total de 19.000 empleados y suponen un 13% del total de activos bancarios del país. Varios de estos bancos participan en unas 15 joint ventures financieras, interregionales, nacionales e internacionales. Sobre Países Bajos indica que “el Estado es el dueño del 50% del capital del BNG Banco Nederlanse Gemeenten y el resto pertenece a diversos municipios y provincias. Es el cuarto banco de los Países Bajos por volumen de activos. Es, según la revista Global Finance, el segundo banco más seguro del mundo. NWB Nederlanse Waterschapsbank. Este banco es propiedad, en un 81%, de las Juntas de Agua de los Países Bajos (Waterschappen) y el resto está en manos del Estado holandés y las provincias. Es el sexto banco del mundo más seguro lo que facilita su acceso a la financiación internacional. Se dedican a proporcionar financiación barata y a largo plazo a entidades públicas, o semipúblicas, para infraestructuras sanitarias, educativas y de vivienda social.” (Estrada, 2015).

En Estados Unidos, “el ejemplo del Banco Público de Dakota del Norte (BND) es paradigmático, es uno de los Estados de EEUU con menor nivel de desempleo, superávit presupuestario y una de las mejores calificaciones de deuda. En este banco, por ley, el Estado deposita todos

45.- Estrada añade que la Banca Pública de Inversión (BPI) ha integrado a Oseó (la banca de financiación de pymes), CDC Empresas (la filial de La Caisse), el Fondo Estratégico de Inversiones, y el Fondo Estratégico de Inversiones-Regiones, (estos dos últimos creados por el Estado francés en 2008).

los ingresos que recibe, su objetivo es impulsar la economía de Dakota del Norte y tiene prohibido invertir fuera del estado y dedicarse a actividades financieras especulativas. En la actualidad unos veinte Estados de EEUU han iniciado trámites para constituir bancos públicos similares a la de Dakota del Norte” (Estrada, 2015).

“Merecen un párrafo aparte las empresas que conformaban la banca oficial de la provincia de Buenos Aires, y dentro de ella, distinguir al Banco de la Provincia de Buenos Aires – el más antiguo del país, una de las instituciones financieras con mayor nivel de depósitos y número de sucursales– del resto. Los bancos provinciales fueron el elemento clave del endeudamiento provincial haciendo las veces, además, de agentes financieros de sus respectivos estados. De igual forma, estas instituciones tuvieron un papel muy importante como promotoras de las economías regionales, siendo en muchos casos el exclusivo oferente bancario de los eslabones más débiles de las cadenas productivas” (Blutman et al, 2007).

Rol de las empresas públicas en el marco de la descentralización

Desde un contexto histórico general, en los países de características liberales la actividad del Estado se ha enfocado casi exclusivamente a la defensa y seguridad nacional y no aparecían como necesaria la descentralización de las actividades administrativas o la desconcentración de las funciones se desde la autoridad central. Sin embargo, en la medida que al Estado se le demandaron otras funciones, en el marco suele denominarse bienestarismo, gana importancia la descentralización administrativa de competencias, transfiriendo atribuciones en distintas figuras públicas o sociedades económicas, entre otras, las empresas públicas así como sociedades de economía mixta. (Chávez y Torres, 2013)

Algunos autores, no obstante reconocen que las agendas de descentralización son esencialmente desde y del propio Estado, sostienen que fortalecer los gobiernos sub nacionales para el desarrollo regional no es –o no debe ser– un proceso propio o exclusivo del sector público. El proceso debe entenderse “como de alcance societal ya que en realidad se trata de un nuevo contrato social entre el Estado y la sociedad civil; en tal medida es no sólo un proceso político que busca modificar la matriz del poder en la sociedad, es también una verdadera revolución cultural...” (Boisier, 2007) Es, en palabras del autor, una discusión en torno a entender de qué manera la asociatividad público-privada entra a jugar en el desarrollo de los territorios y de qué manera las empresas, orientadas a la producción de bienes y servicios, pueden trabajar a favor del desarrollo del territorio en el cual se inserta.

Dicho en otras palabras, la posible y deseable acción concertada pública y privada para el desarrollo regional, “requiere de un proceso de aprendizaje social por parte de los actores involucrados, acerca de la naturaleza tanto del crecimiento como del desarrollo regional.” (Boisier, 2007). El conocimiento para saber cuándo, dónde y cómo intervenir para dar con la clave del accionar público y privado para fomentar el desarrollo de una región está en el trabajo colectivo de una propuesta o proyecto societal (Boisier, 2007). El autor continúa señalando que, para que el enorme conjunto de decisiones que un gran número de agentes pueden tomar en forma independiente termine por configurar una suerte de “matriz

decisional coherente con el desarrollo, se requiere introducir un mecanismo de coordinación diferente tanto de la coordinación del Estado (mediante la antigua planificación) como de la coordinación del mercado basada en un sistema de precios; esta coordinación se basa en la información producida y circulada precisamente a lo largo del proceso de construcción colectiva del proyecto de desarrollo. Se trata en consecuencia, de incorporar una modalidad de coordinación social en red u horizontal. De manera que en definitiva, el proyecto político, o el proyecto colectivo de desarrollo, cumple dos importantes tareas: transforma la aleatoriedad del resultado (el desarrollo) en probabilidad y transforma la entropía decisional en una sinergia a favor del desarrollo" (Boisier, 2007). Es así como el autor sustenta la modalidad de partenariado público/privado, desde la misma preparación del proyecto de desarrollo, pero que debe avanzar a planos más concretos, como son las nuevas formas de participación del Estado a través de empresas territoriales.

Ejemplificando, Boisier señala "a la configuración de Sociedades Mixtas de Equipamiento y/o Desarrollo Regional, una creación institucional francesa que ya sobrepasa el medio siglo y que muestra éxitos notables como modelo institucional y organizacional; en estas sociedades, cuando son de naturaleza territorial, el capital es suscrito mayoritariamente (50%) por las entidades territoriales (municipio, provincia, región) en tanto que el resto es suscrito por entidades públicas y privadas e incluso, personas naturales."

Estas sociedades, continúa señalando, "funcionan de acuerdo al marco de la juridicidad privada y hacen del equipamiento urbano y regional y del propio desarrollo un negocio rentable. En América Latina el esfuerzo (exitoso) más importante en materia de partenariado público/privado en contextos de atraso económico, pobreza y desánimo colectivo, se encuentra probablemente en el Estado de Ceará, en el Brasil, en donde a lo largo de esta década ha funcionado en forma admirable el Pacto de Ceará, de gestión compartida, una iniciativa nacida principalmente en el mundo empresarial del Estado. En la Europa más cercana a nuestra realidad, como es por ejemplo España, las experiencias de Cataluña expresadas en el Pacto Industrial de la Región Metropolitana de Barcelona y las propuestas en torno a las Iniciativas de Desarrollo Económico (IDE) son de alto interés como laboratorio de observación y de generación de resultados." (Boisier, 2007)

En esta línea, por ejemplo, se destaca la empresa Aguas Rionegrinas S.A (ARSA) en Argentina, como puede verse a continuación.

Cuadro N° 8 Caso Argentino; Empresa Aguas Rionegrinas S.A.

Nombre	Aguas Rionegrinas S.A. (A.R.S.A.), ex Aguas Rionegrinas Sociedad del Estado (A.R.S.E.).
Sector	Aguas.
Repartición subnacional	Provincia de Río Negro.
Constitución	9 de junio de 1998. Ley Provincial N°3184. Como Sociedad del Estado. 1999. Ley Provincial N° 3309. Como Sociedad Anónima.
Cobertura	Aguas Rionegrinas presta el servicio de agua potable y cloacas a 40 localidades y 32 parajes de la Provincia. A la fecha de 2013, Aguas Rionegrinas presta el servicio de agua a 187 mil cuentas, en tanto que cloacas a 115 mil usuarios. Como prestadora de servicio de agua y cloacas, Aguas Rionegrinas garantiza a diario que la mejor calidad de agua potable llegue al 98% de los hogares rionegrinos que hoy están conectados a la red pública.

Fuente: <http://www.aguasrionegrinas.com.ar/joomla/>

Como prestadora de servicio de agua y cloacas, Aguas Rionegrinas garantiza a diario que la mejor calidad de agua potable llegue al 98% de los hogares rionegrinos que hoy están conectados a la red pública.

Las empresas públicas a nivel subnacional pueden ser herramientas de política pública y, para implementarse, es necesario otorgar facultades a las autoridades subnacionales para poder crearlas, además de directrices para su organización y administración. Esta modificación institucional afecta la propia comprensión que tienen de sí el Estado y la Administración Pública, cuestión indicativa de un rol social, visible en los casos de Colombia y Ecuador.

La Constitución de Colombia (1991) en su art. 333 trata la libertad económica, en su inciso tercero indica "La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones"; de esta forma, el concepto mismo de empresa contiene elementos de interés público, y en la medida en que los arts. 300 n° 7 y 313 n° 6 facultan a autoridades subnacionales para crear empresas públicas, es posible sostener que estas autoridades pueden orientar a la creación, administración y gestión de empresas públicas a las necesidades del territorio; una comprensión integral de esto se evidencia focalmente en la exposición de motivos de la Ley 142 de 1994 sobre servicios públicos domiciliarios⁴⁶.

46.- La norma señala: "Primero, la calidad de la vida y los niveles de salud dependen, en alto grado, del acceso que las personas tengan a los servicios públicos. Segundo, que para mejorar la productividad y, por lo tanto, la remuneración de los trabajadores y empresarios colombianos y su posibilidad de competir en el mundo de la apertura, es indispensable que tengan servicios adecuados producidos en forma eficiente." Puede ello, sin duda, concordarse con el art. 369 de la Constitución de Colombia al tratar los servicios públicos "La ley determinará los deberes y derechos de los usuarios, el régimen de su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten el servicio. Igualmente definirá la participación de los municipios o de sus representantes, en las entidades y empresas que les presten servicios públicos domiciliarios" (Ley 142 de 1994).

El caso de Colombia, la Constitución, en su artículo 1º establece que es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales. En su art. 300 establece que corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas, entre otras, crear los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del departamento, y autorizar la formación de sociedades de economía mixta. Por otra parte, la Ley 142 de 1994, de Servicios Públicos Domiciliarios establece, a modo de ejemplo, en el Art 7º, que será de competencia de los departamentos asegurar la prestación de los servicios públicos de transmisión de energía eléctrica por parte de empresas oficiales, mixtas o privadas.

Lo anterior permite afirmar que si bien el Estado Colombiano cumple un rol regulador, al mismo tiempo trata de buscar un equilibrio entre su participación y la del mercado, para lo cual regula a nivel estatal la el mercado de servicios públicos. Ya en la Constitución se señala que los Departamentos tienen autonomía y más específicamente que las Asambleas Departamentales pueden mediante ordenanzas crear los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del departamento y autorizar la formación de sociedades de economía mixta. Es más, en las siguientes normas señaladas, todas mencionan el ámbito de competencia de los departamentos o bien vuelve a reconocer que la Constitución les ha otorgado autonomía para crear Empresas.

Por su parte, en Ecuador, la Constitución en su art. 292 define el Presupuesto General del Estado y excluye de éste los ingresos provenientes de las empresas públicas y de los gobiernos autónomos descentralizados; esto pone de relieve la descentralización económica de las autoridades subnacionales (cuestión latamente tratada en el Código orgánico de organización territorial, autonomía y descentralización); de esta forma, las rentas generadas en un territorio tienen como prioridad su gasto en el desarrollo del mismo.

Por otra parte, existen diversas normativas coadyuvantes al desarrollo de las empresas públicas en Ecuador y que han sido modificadas con el objetivo de dotar de ciertas herramientas prácticas a la pretensión empresarial del Estado y sus organismos intermedios; tal es el caso del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y la Ley Orgánica del Sistema de Contratación Pública que si bien no ilustran de manera orgánica el concepto de Estado-Empresa, son importantes cuerpos de orden instrumental.

En materias de Descentralización es importante destacar lo que el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización establece en materia de empresas públicas. En primer lugar, el art. 274 indica que los gobiernos autónomos descentralizados son responsables por la prestación de servicios y la implementación de obras que les corresponda ejecutar para el cumplimiento de las competencias que la Constitución y la ley les reconoce, y, por su parte, el art. 275 señala las modalidades de gestión mediante las cuales éstos pueden prestar los servicios y ejecutar las obras que son de su competencia, indicando que son: en forma directa, por contrato, gestión compartida, por delegación a otro nivel de gobierno o cogestión con la comunidad y empresas de economía mixta. Al seguir, en el art. 277 se establece como una de las formas de gestión directa es la creación

de empresas públicas por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, siempre que esta forma de organización convenga más a sus intereses y a los de la ciudadanía, garantice una mayor eficiencia y mejore los niveles de calidad en la prestación de servicios públicos de su competencia o en el desarrollo de otras actividades de emprendimiento.

Serrano y Acosta (2011) señala que “A partir de la constitución del 2008 los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) se financian por medio de ingresos propios; transferencias del presupuesto general del Estado que incluyen ingresos permanentes y no permanentes; los que provengan por el coste de las competencias descentralizadas y los transferidos de los presupuestos de otras entidades; otro tipo de transferencias, legados y donaciones y participación de las rentas derivadas de la explotación e industrialización de recursos naturales no renovables”.

Los autores describen que las “Atribuciones de las Regiones Autónomas: Las regiones constituyen un nuevo nivel de la división político administrativa del estado ecuatoriano, que pretende agrupar a las actuales provincias en macro zonas coherentes desde el punto de vista geográfico, ambiental, económico y productivo para potenciar las capacidades territoriales en el ámbito del desarrollo económico territorial. De acuerdo al diseño que establece la Constitución Política de la República del Ecuador del año 2008 y el COOTAD del año 2010, entre las atribuciones exclusivas de las regiones autónomas, se cuentan la planificación del desarrollo regional, formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuenca, planificación, regulación y control del tránsito y el transporte regional y el cantona, planificación, construcción y mantención del sistema vial de ámbito regional, otorgar personalidad jurídica y mantener el registro de las organizaciones sociales de carácter regional, determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías necesarias para el desarrollo regional, fomentar las actividades productivas regionales y la seguridad alimentaria regional, así como gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.”(Serrano y Acosta, 2011)

Conforme al análisis anteriormente expuesto, es preciso destacar que con el objetivo de dotar de contenido normativo a la pretensión de descentralización territorial ecuatoriana, se han creado diversas herramientas para entregar la debida independencia a los gobiernos regionales, tanto a nivel administrativo–que escapa a este resumen– como a nivel económico y en concreto, con la facultad de crear empresas públicas que poseen los organismos autónomos independientes o gobiernos regionales.

LAS EMPRESAS PÚBLICAS: MÉXICO, ARGENTINA, BOLIVIA, COLOMBIA, ECUADOR Y PERÚ

Como se ha indicado, para efectos del análisis, se han seleccionado un total de seis países latinoamericanos, dos federales, México⁴⁷ y Argentina⁴⁸, y cuatro unitarios, Perú⁴⁹, Bolivia⁵⁰, Ecuador⁵¹ y Colombia⁵². Para efectuar el análisis comparado se ha optado por hacerlo en esa misma agrupación, los federales por un lado, y los unitarios por el otro. A su vez, la revisión de casos de empresas públicas se hará a nivel sub nacional, específicamente del segundo nivel – equivalente al nivel regional en Chile –, dejando fuera, por lo tanto, el análisis de empresas públicas del nivel municipal o inferior, y comunitarias entre éstas.

Se definió orientar el análisis de casos desde la revisión comparada a nivel de los cuerpos legales que enmarcan el accionar de las empresas públicas y mostrando algunos ejemplos de empresas públicas de los países seleccionados.

El análisis también podría haberse efectuado a partir de las distintas tipologías de constitución en relación a su función, siendo esta una revisión tan relevante como el anterior. Sin embargo se descartó esta aproximación debido al difícil acceso de la información relevante; a diferencia del alcance de la información legal-normativa, la funcional se presenta dispersa, su sistematización con criterios muy heterogéneos, no siempre relacionando su función constitutiva, haciendo muy difícil su equivalencia para su comparación. Así mismo, y una tarea que queda pendiente, aparece como necesario efectuar el análisis de las empresas públicas revisadas, en el marco de los procesos histórico-políticos de los países, en función de sus desempeños económico-financieros. De hecho es un análisis muy aconsejable revisar su desempeño, sin embargo escapa a los propósitos de esta investigación.

Por todo lo anterior, el documento se limita⁵³ a mostrar casos, a partir del análisis comparado a nivel de cuerpos legales sobre el funcionamiento de empresas públicas a nivel subnacional y bajo los siguientes criterios:

-
- 47.- División territorial de México: La Federación, los Estados y los Municipios.
 - 48.- División territorial Argentina: La Federación, los Estados (llamados Provincias), los Departamentos y los Municipios, con dos excepciones. La primera a nivel de la división provincial, la ciudad autónoma de Buenos Aires, y, a nivel departamental, la Provincia de Buenos Aires no tiene departamentos, sino que directamente municipios, denominados partidos.
 - 49.- División territorial Perú: Regiones, provincias, distritos y centros poblados.
 - 50.- División territorial Bolivia: Departamentos, provincias, municipios y territorios indígena originario campesinos.
 - 51.- División territorial Ecuador: Provincias, cantones y parroquias. Un conjunto de provincias puede agruparse voluntariamente como región autónoma.
 - 52.- División territorial Colombia: Departamentos y Municipios ([Áreas urbanas y Áreas Rurales).
 - 53.- Los casos que se presentan no responden, de manera alguna, a una búsqueda exhaustiva. Por el contrario, los casos encontrados han sido más bien producto de una búsqueda aleatoria, a través de la WEB, y por lo tanto no se puede afirmar que su análisis, más allá de enumerarlos, sea una muestra representativa ni mucho menos, un reflejo de la realidad completa. No obstante lo anterior, cumple el propósito de identificar un número importante de empresas públicas a nivel subnacional, que da cuenta de un universo variado tanto en sus formas cuanto en sus funciones.

- Normativa que distribuye competencias para crear empresas públicas, sectores económicos donde pueden crearse y razones que pueden invocarse para ello.
- Autoridades competentes para crear empresas públicas.
- Tipo societario, participación patrimonial del Estado en empresas públicas y participación en el gobierno corporativo.
- Existencia de normativa aplicable en caso de quiebra de empresas públicas.

Marco normativo aplicable

Ante todo, es importante mostrar el marco normativo pertinente para el tratamiento de las empresas públicas. Este marco comprende reglas directamente vinculadas a las empresas públicas. A nivel Constitucional se incluyen las normas que tratan la función económica del Estado y las empresas públicas, mientras que a nivel legal se incluyen las leyes que regulan la constitución y organización de estas empresas.

Como lo muestra (cuadro N°9) el panorama de la normativa aplicable a las empresas públicas en los países federales de México y Argentina. Como lo muestra (cuadro N°9) el panorama de la normativa aplicable a las empresas públicas en los países federales de México y Argentina.

Como lo muestra (cuadro N°9) el panorama de la normativa aplicable a las empresas públicas en los países federales de México y Argentina.

Cuadro N° 9 Panorama de la Normativa Aplicable en los Países Federales de México y Argentina

País	México	Argentina
Constitución Federal	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Constitución de la Nación Argentina
Normativa pertinente	Arts. 25, 26, 27, 28 y 90.	Arts. 5, 4, 9, 10, 11, 12 y 14.
Leyes Federales	- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAFP) de 1976. - Ley Federal de las Entidades Paraestatales de 1986. - Ley de Planeación de 1983.	- Decreto-Ley 15.349 de 1946 sobre Sociedades de economía mixta. - Ley 19.550 General de Sociedades (art. 308 y ss.). - Ley 20.705 de 1974 sobre Sociedades del Estado. - Ley 24.156 de 1992 sobre Administración Financiera y de los sistemas de control del sector público nacional. - Ley 13.653 sobre Régimen de las Empresas del Estado. - Ley 25.152 sobre Regulación de la Administración de los Recursos Públicos.
Reglamentos Federales	Reglamento de la ley federal de las entidades paraestatales de 1990.	
Constitución de cada Estado (ejemplos)	Constitución de Sonora art. 136 VII (Facultad ayuntamientos crear empresas) Constitución de Jalisco no hay menciones.	Constitución de la Provincia de Santa Cruz arts. 44, 47, 52. Constitución de la Provincia de Córdoba art. 104 N° 27. Constitución de la Provincia de Salta arts. 127 y 170.
Leyes de cada Estado	Jalisco, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo art. 68.	

Fuente: Elaboración propia a partir de cuerpos legales indicados

El caso de los países unitarios de Ecuador, Perú, Bolivia y Colombia, tal como se ilustra en el cuadro N° 10 a continuación sobre el panorama de la normativa aplicable para la constitución de empresas públicas, muestra las siguientes situaciones por país.

Cuadro N° 10 Panorama de la Normativa Aplicable en los Países Unitarios de Ecuador, Bolivia, Perú y Colombia

Países	Ecuador	Bolivia	Perú	Colombia
Constitución	Arts. 225, 315 y 316.	Arts. 269, 298, 300, 302, 306, 307, 340, 349.	Arts. 58, 60, 189, 191 y 192.	Arts. 1°, 272, 287, 298, 299, 300, 313, 332 a 338, 356, 365 y 370.
Leyes	Ley Orgánica de Empresas Públicas (2009). Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (2010). Ley Orgánica del Sistema de Contratación pública (2008). Ley de compañías (1999)	Ley N°466, Ley de las Empresas Públicas (2013). Ley N° 482, Ley de gobiernos autónomos municipales (2014).	Decreto Legislativo que promueve la eficiencia de la actividad empresarial del Estado. Código Civil, art. 76. Ley N°27170, sobre Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado. Ley orgánica de cada empresa pública.	Ley 142 de 1994. Decreto 1876 de 1994. Ley 5 de 1992 Reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes. Ley 489 de 1998, Sobre normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional. Código de Comercio
Descentralización	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010).	Ley Marco de autonomías y descentralización Ley N°031/2010.	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales LEY N° 27867.	Decreto 1222 de 1986, Código de Régimen Departamental Decreto 1333 de 1986, Código de Régimen Municipal

Fuente: Elaboración propia a partir de cuerpos legales indicados

Distribución de potestades en las empresas

Se explora, panorámicamente la existencia de normas jurídicas pertinentes a la función empresarial del Estado, observando atentamente el rango o jerarquía que estas poseen, en caso de existir. Así, en relación a la normativa que distribuye la competencia para crear empresas públicas, se explora si esta ha sido o no determinada y qué órganos la poseen; del mismo modo, se investigan las condiciones de ejercicio de esta competencia, específicamente en relación a los sectores en que pueden crearse empresas y si están previstas las razones que pueden invocarse para ello.

Cuadro N°11 Autoridades, Sectores y determinación sobre las empresas públicas, el caso de México y Argentina

País	México	Argentina
Autoridades competentes para crear empresas.	- Presidente Constitucional. - Congreso de la Unión. - Autoridad determinada por la Constitución de cada Estado (generalmente el Congreso de ese estado, ej. Jalisco y Sonora).	- Congreso de la Nación - Presidente de la Nación - Autoridad determinada por la Constitución de cada Provincia (generalmente la Asamblea, ej. Santa Cruz Córdoba). - Autoridad Municipal establecida en Carta Orgánica Municipal (generalmente el Concejo Deliberante, ej. Municipios de Pichanal y de Joaquín Víctor González).
Sectores en que puede participar el Estado	Áreas estratégicas y prioritarias.	Comerciales, industriales y servicios públicos.
Determinación	Constitucional (arts. 25,26 y 28)	Constitucional Federal (arts. 5 y 124) Constitucional Provincial. Legal. Ley 20.705 de 1974 sobre Sociedades del Estado.

Fuente: Elaboración propia.

En los Estados Unidos Mexicanos la Constitución de la Unión, no hace referencias explícitas a qué órgano tiene la atribución de crear empresas públicas. El art. 90 indica que la Administración del Estado incluye a las Entidades de Administración Paraestatal, la cual se encuentra regulada principalmente en dos leyes federales, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (LFEP). La LOAPF art. 3 incluye a las empresas de participación estatal mayoritaria dentro de la administración paraestatal y en su art. 45 indica que las entidades paraestatales puede ser creadas por el Congreso de la Unión o por el Presidente; por su parte, a LFEP en su art. 3 excluye a las empresas productivas del Estado de la regulación paraestatal. A este nivel se destaca se dificulta su análisis dada la fragmentación normativa, pues no se indica claramente bajo qué circunstancias es el Congreso o el Presidente quien puede crear empresas públicas. No obstante aquello, la Constitución de la Unión indica específicamente en qué sectores el Estado Empresario puede actuar, estas son las áreas estratégicas, en las cuales puede actuar manera exclusiva, (art. 25) y las áreas prioritarias, en las que puede actuar por sí mismo o concurrir junto al sector social y privado. Las empresas públicas pueden crearse cuando sean medios para lograr los objetivos económicos y sociales del art. 25 inciso primero, que alude a la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, que permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

A nivel subnacional, la Constitución de cada estado miembro determinará la autoridad competente para crear empresas públicas, el sector económico y las razones que pueden invocarse para ello; como puede preverse, esta circunstancia genera una importante dispersión. Por ejemplo, en el estado de Jalisco, su Constitución estadual, no establece facultades explícitas para crear empresas públicas; sin embargo, se observa que en la práctica éstas se crean a través de leyes, como es el caso del Sistema Intermunicipal de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado.

El Sistema Intermunicipal de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado es la instancia encargada de dotar los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento en cantidad y calidad suficiente a los habitantes de la zona metropolitana de Guadalajara, contribuyendo a su salud y bienestar, creada por decreto número 24805/LX/13, del estado de Jalisco, se crea como organismo descentralizado del poder ejecutivo y se establece el mandato de contar con una junta de gobierno. La Junta, es máximo órgano de gobierno del Sistema Intermunicipal de los Servicios De Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA). Integrado por entidades públicas y asociaciones u organismos ciudadanos.

Entre otras funciones, la Junta designa a los integrantes de la Comisión Tarifaria y del Consejo Técnico Ciudadano de Transparencia; aprueba la inscripción de convenios, previo acuerdo con el ayuntamiento del municipio de que se trate, para prestar temporal o coordinadamente, los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento en aquellos municipios en donde no existan organismos operadores que los presten, o el municipio no cuente con la capacidad o infraestructura necesaria para hacerse cargo de ellos o cuando a juicio del ayuntamiento solicitante sea necesario y el Congreso del estado así lo considere.

Así mismo, tiene como función aprobar las estrategias que permitan conservar la disponibilidad y abastecimiento del recurso hídrico, en el marco, entre otros, de la ley del agua para el estado de Jalisco.

Cuadro N° 12 El Sistema Intermunicipal de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado, México

Nombre	Sistema Intermunicipal de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA).
Sector	Aguas
Repartición subnacional	Estado de Jalisco
Constitución	2013. Ley que crea el organismo público descentralizado del poder ejecutivo denominado Sistema Intermunicipal de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado.
Cobertura	Servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento, reutilización, disposición de aguas residuales y manejo de aguas pluviales.

Fuente: <http://www.siapa.gob.mx/>

Como contraste, en el caso del Estado de Sonora, su Constitución art.136 n° VII indica explícitamente que, a nivel municipal, corresponde a los Ayuntamientos la facultad de crear empresas públicas en los términos señalados por las leyes en materia municipal del Estado de Sonora; ahora bien, los motivos que pueden invocarse atienden a la contribución que la empresa puede aportar para la consecución de ciertos fines constitucionalmente determinados: la prestación de los servicios públicos, la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia social, la realización de actividades prioritarias o el desarrollo económico.

En la Argentina, la Constitución federal de 1994, no indica explícitamente qué órganos tienen competencia para crear empresas públicas, lo cual ocasionó bastantes problemas, pues es una materia sobre la cual se legisló asistemáticamente. Tal y como constata Gordillo (2003), en la década de los 80 y 90, se discutía a nivel federal si el medio idóneo para la creación de entes descentralizados era una ley formal del Congreso de la Nación o podía serlo un Decreto del Poder Ejecutivo. Incluso, hubo quienes sostuvieron que al no existir autorización constitucional expresa, el Congreso no podía crear entes autárquicos. En el caso específico de las empresas públicas, en la medida en que son tratadas como organismos descentralizados, debe concordarse, según Gordillo (2003), la Ley 25.152 sobre Regulación de la Administración de los recursos públicos (1999) art. 5 letra a) con la Ley 13.653 art. 7. La primera disposición indica que "Con la finalidad de avanzar en el proceso de reforma del Estado nacional y aumentar la eficiencia y calidad de la gestión pública, se establece lo siguiente: a) Toda creación de organismo descentralizado, empresa pública de cualquier naturaleza y Fondo Fiduciario integrado total o parcialmente con bienes y/o fondos del Estado Nacional requerirá del dictado de una Ley", mientras que la segunda disposición

determina que “El Poder Ejecutivo queda facultado para constituir empresas del Estado con los servicios actualmente a su cargo y que, por su naturaleza están comprendidos dentro de la presente ley, como así también para adaptar las disposiciones de las leyes orgánicas, que rigen su actual funcionamiento, a las necesidades y características de su nueva organización institucional, dando cuenta al H. Congreso.” Armonizando estas disposiciones, quedaría zanjado que, en general, las empresas públicas pueden crearse por Ley sin más restricciones que las establecidas por la Constitución. Por su parte, el Presidente puede crear empresas públicas vía decreto si la empresa está en una de las áreas comprendidas en el art. 1 de la Ley 13.653, las cuales son la industrial, comercial o de explotación de servicios públicos de igual naturaleza que el Estado. Las razones que pueden invocarse corresponden a una motivación genérica “razones de interés público”, indicada también en el art. 1 de la Ley 13.653.

A nivel subnacional, la Constitución de cada provincia determina la autoridad que es competente para crear empresas públicas, el sector económico y las razones que pueden invocarse para ello; como puede preverse, esta circunstancia es capaz promover diversos marcos legales. En los casos de las Provincia de Salta, Córdoba y Santa Cruz, en la Constitución sólo se indica la facultad para crear empresas públicas, radicándola en las Asambleas Legislativas de cada Provincia, pero no las áreas en que pueden crearse o motivos que pueden invocarse. A nivel municipal, será la Carta Orgánica de cada Municipio la que atribuya funciones, así, en los Municipios Pichanal y Joaquín Víctor González, ella descansa en los Concejos Municipales.

A modo de conclusión, se puede afirmar que en argentina se evidencia una diversidad de marcos normativos (nacional/ provincial), contemplando en ello, diferentes formas de asignación de la competencia que permite la creación de empresas públicas, al no estar esta competencia prevista en la Constitución Nacional, lo que significa que es una norma reservada a los marcos institucionales de cada provincia. A nivel subnacional existiría una práctica, generalizada en las provincias estudiadas, de depositar esta atribución en las Asambleas Provinciales; esta última práctica se replica a nivel municipal con los Consejos Municipales.

Por otro lado, los sectores económicos donde es posible que el Estado cree empresas, son bastante amplios y sus contornos no están claramente determinados; en efecto, no se observan disposiciones al respecto a nivel de las constituciones provinciales; del mismo modo, los motivos que pueden invocarse para ello son genéricos en el nivel legal federal y no están especificados a nivel provincial, por lo que puede deducirse que el nivel subnacional se sujeta a las disposiciones federales. Es así como encontramos variados empresas públicas a nivel provincial como por ejemplo en sectores sanitarios, de energía y transportes y que se detallan a continuación.

La Compañía Salteña de Agua y Saneamiento S.A. – AGUAS DEL NORTE – nace el 26 de mayo de 2009, quedando establecida como la empresa prestadora de los servicios de agua potable y desagües cloacales en la Provincia de Salta. Con respecto a su conformación, la Provincia de Salta es el socio mayoritario con el 90% del paquete accionario y el 10% restante

corresponde al personal, a través de un Programa de Propiedad Participada. La Compañía se establece como una empresa sin fines de lucro, destinando la totalidad de los ingresos a la prestación de los servicios de captación, potabilización, almacenamiento y distribución de agua potable, como así también en la recolección y tratamiento de efluentes cloacales.

Cuadro N° 13 Compañía Salteña de Agua y Saneamiento S. A. – Aguas del Norte, Argentina

Nombre	Compañía Salteña de Agua y Saneamiento S.A. – Aguas del Norte.
Sector	Aguas.
Repartición subnacional	Provincia de Salta.
Constitución	26 de mayo de 2009. Decreto 2195/09.
Cobertura	Se trabaja diariamente en la captación, potabilización, almacenamiento y distribución de agua potable, como así también en la recolección y tratamiento de efluentes cloacales. Actualmente Aguas del Norte provee el servicio de agua potable a casi toda la Provincia, abasteciendo a 91 localidades y 5 parajes – más de 1.000.000 de salteños – y prestando asistencia técnica al resto de las localidades de la Provincia.

Fuente: <https://www.aguasdelnortesalta.com.ar/>

La Empresa Provincial de Energía de Córdoba (EPEC), es una empresa autárquica que funciona en la órbita del Ministerio de Agua, Ambiente y Servicios Públicos del Gobierno de la Provincia de Córdoba. A partir del nuevo Estatuto Orgánico (Ley Provincial 9087, vigente desde febrero de 2003), los mecanismos administrativos tienen mayor autarquía, con procedimientos modernizados y bases legales para hacer realidad una nueva filosofía empresarial. El nuevo Estatuto define que la explotación de la energía debe ser política de Estado. Las políticas deben ser públicas y conocidas, sin condicionamientos políticos de ninguna naturaleza.

Cuadro N° 14 Empresas Provincial de Energía de Córdoba, Argentina

Nombre	Empresa Provincial de Energía de Córdoba (EPEC).
Sector	Energía eléctrica.
Repartición subnacional	Provincia de Córdoba.
Constitución	1952. Ley Provincial 4.358. Modificaciones 1978. Ley Provincial 6.152. 2003. Ley Provincial 9.087. 2010. Ley Provincial 9.843.
Cobertura	Generación, transporte y distribución de energía eléctrica.

Fuente: <http://www.epec.com.ar/>

Por su parte, la Empresa Provincial de la Energía de Santa Fe es una de las distribuidoras eléctricas más importantes de la República Argentina. La Empresa se crea a fines de 1986, cuando es sancionada la ley 10.014 que crea la Empresa Provincial de la Energía de Santa Fe (EPESF). El primer directorio comienza su tarea el 8 de julio de 1987. En diciembre de 1999 se sanciona la Ley N° 11.727, que establece un marco regulatorio eléctrico y transformación energética provincial, autorizando al Poder Ejecutivo a otorgar la concesión para la prestación del servicio de distribución y comercialización de energía eléctrica en las áreas territoriales que actualmente sirve la EPESF.

Cuadro N° 15 Empresa Provincial de la Energía de Santa Fe, Argentina

Nombre	Empresa Provincial de la Energía de Santa Fe.
Sector	Energía eléctrica.
Repartición subnacional	Provincia de Santa Fe.
Constitución	18 de diciembre de 1986. Ley Provincial 10.104.
Cobertura	Distribución y comercialización de energía eléctrica. La Empresa Provincial de la Energía de Santa Fe abastece a más de 1.250.000 de clientes distribuidos en 101.000 Km2.

Fuente: <http://www.epe.santafe.gov.ar/>

La Empresa Provincial de Transporte de Mendoza (E.P.T.M.), es un ente autárquico, perteneciente al Estado Provincial. Nacida en 1958 brindando servicio de trolebuses en la actual línea Parque, actualmente es una empresa multimodal, ya que continuando y ampliando el servicio inicial de trolebuses, se incorporaron líneas de ómnibus diésel y finalmente el Metrotranvía, único a nivel nacional.

Cuadro N° 16: Empresa Provincial de Transporte de Mendoza, Argentina

Nombre	Empresa Provincial de Transporte de Mendoza (EPTM).
Sector	Transportes.
Repartición subnacional	Provincia de Mendoza.
Constitución	1958. Decreto Ley 825.
Cobertura	Servicio de transporte multimodal, que incluye trolebuses, ómnibus diésel y Metrotranvía. Sus variados servicios y recorridos cubren mayoritariamente el gran Mendoza (Ciudad, Godoy Cruz, Guaymallén, Las Heras y Maipú).

Fuente: <http://eptm.wp2.mendoza.gov.ar/>

**Cuadro N° 17 Normativa y sectores económicos,
el caso de países unitarios (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú).**

	Perú	Bolivia	Ecuador	Colombia
Autoridades competentes para crear empresas.	Congreso	Presidente de la República Gobierno Departamental, según cómo se indique en su Estatuto Autonómico Departamental. Concejo Municipal	Presidente de la República Consejo Regional Consejo Provincial Concejo Metropolitano	Congreso luego de iniciativa exclusiva del Gobierno Asamblea Departamental Concejo Municipal
Sectores económicos en que puede participar el Estado	En cualquier sector económico, subsidiariamente y por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional.	Cualquiera. Aunque sólo el Estado central puede crear empresas públicas identificadas como "estratégicas".	Cualquiera.	Cualquiera.
Determinación	CPR art. 60 y Decreto Legislativo N° 1031 art. 3.	Constitución arts. 319, 337, 346, 348, 351 y 374. Ley N° 466, Ley de Empresas Públicas, que indica las atribuciones del Consejo Superior Estratégico de las Empresas Públicas.	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización art. 277	Ley 489 de 1998 arts. 83, 84 y 85.

Fuente: Elaboración propia, en base a marco normativo de cada país

En Ecuador, la Constitución no determina qué autoridad puede crear empresas públicas; no obstante, la Ley Orgánica de Empresas Públicas en su art. 5 faculta para ello al Presidente. Por otro lado, los sectores en que pueden crearse empresas públicas están determinadas en la Constitución art. 315, éstos son los sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y el desarrollo de otras actividades económicas.

A nivel subnacional, la Ley Orgánica de Empresas Públicas en su art. 5 indica que los gobiernos autónomos descentralizados están autorizados para crear empresas. Así, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización autoriza al Consejo Regional, al Consejo Provincial, al Concejo Municipal y al Concejo Metropolitano a crear empresas públicas y participar de empresas mixtas, en sus arts. 34 letra g, 47 letra h, 57 letra j y 87 letra i, respectivamente. Los sectores económicos en que pueden crearse ya han sido determinadas constitucionalmente, están circunscritos a sus respectivos territorios (sin perjuicio de que puedan asociarse entre sí) y el art. 277 del Código antedicho requiere esta iniciativa sea lo que convenga más a los intereses de cada área administrativa y a los de la ciudadanía, lo cual se observaría siempre y cuando se garantice una mayor eficiencia y mejores niveles de calidad en la prestación de servicios públicos de su competencia o en el desarrollo de otras actividades de emprendimiento. A modo de ejemplo, se muestran a continuación tres tipos de empresas que, si bien son a nivel municipal, dan cuenta de la diversidad de ámbitos de actuación: en los sectores de vivienda, de servicios de cementerios y funciones asociadas, y de farmacias municipales solidarias.

En el año 2010 se creó mediante ordenanza la Empresa Pública Vial del Gobierno Provincial Autónomo de El Oro, en los términos que establece la Constitución de la República y la Ley Orgánica de Empresas Públicas, como persona jurídica de derecho público con patrimonio propio dotada de autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa y de gestión, pudiendo establecer agencias o unidades de negocio en el país o fuera de éste.

Cuadro N° 18: Empresa Pública Vial del Gobierno Provincial Autónomo de El Oro, Ecuador

Nombre	Empresa Pública Vial del Gobierno Provincial Autónomo de El Oro – EM Vial EP
Sector	Vial
Repartición subnacional	Provincia de El Oro
Constitución	Ordenanza Provincial del Concejo Provincial de El Oro de 26 de marzo de 2010,
Cobertura	Ejecutar y prestar los servicios públicos y privados relacionados con la competencia de Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial nacional, que incluye, administrar, construir, rehabilitar y mantenimiento de vías de su competencia.

Fuente: <http://eloroemvialep.gob.ec/>

Cuadro N° 19 Empresa Pública Cantonal de Vivienda Vivir Zapotillo Hermoso, Ecuador

Nombre	Empresa Pública Cantonal de Vivienda Vivir Zapotillo Hermoso – EP Vivir-ZH
Sector	Vivienda
Repartición subnacional	Cantón de Zapotillo
Constitución	Ordenanza Municipal del Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Zapotillo de 15 de febrero del 2011.
Cobertura	Formulación y ejecución de planes, programas y proyectos, orientados a buscar soluciones y alternativas de urbanización y vivienda. A 2016 la empresa ha logrado 63 viviendas construidas, 19 viviendas entregadas a discapacitados, 8418,37 metros cuadrados donados al Ministerio de Salud, 1035 metros cuadrados donados para construcción de un sitio emblemático, 14 viviendas en proceso de construcción y 45 viviendas por construirse.

Fuente: <http://vivirzapotillohermoso.gob.ec/>

Cuadro N° 20 Empresa Pública Municipal de Servicios de Cementerios, Salas de Velaciones y Exequias del Cantón de Cuenca, Ecuador

Nombre	Empresa Pública Municipal de Servicios de Cementerios, salas de Velaciones y Exequias del Cantón de Cuenca (EMUCE EP)
Sector	
Repartición subnacional	Cantón de Cuenca
Constitución	Ordenanza Municipal N° 296 de 25 de marzo de 2010 del Concejo Cantonal de Cuenca.
Cobertura	Planificación, organización, administración, ejecución y operación de los servicios de cementerios, salas de velaciones, exequias, cremaciones y otros servicios afines o complementarios con estas actividades.

Fuente: <http://www.emuce.gob.ec/>**Cuadro N° 21 Empresas Pública de Farmacias Municipales Solidarias, Ecuador**

Nombre	Empresa Pública de Farmacias Municipales Solidarias (FARMASOL EP)
Sector	Medicamentos
Repartición subnacional	Cantón de Cuenca
Constitución	Ordenanza Municipal N° 306 de 25 junio de 2010 del Concejo Cantonal de Cuenca.
Cobertura	Compra, venta, importación y exportación de medicamentos genéricos y de marca, productos farmacéuticos, sustancias dietéticas de uso médico, tales como alimento para bebés, suplementos vitamínicos, entre otros. FARMASOL cuenta con más de 20 locales y comercializa más de 20.000 medicamentos.

Fuente: <http://www.farmasol.gob.ec/>

Así, en Ecuador se observa una regulación armónica de la función empresarial del Estado, tanto a nivel central como subnacional; la posibilidad de crear empresas públicas está prevista constitucionalmente, mientras que la radicación de esta competencia está determinada legalmente. Además, los sectores en que pueden crearse empresas públicas están determinados constitucionalmente y permiten que el Estado participe prácticamente de cualquier sector de la economía. Por otro lado, no se han determinado motivos específicos que deban aducirse para crear empresas públicas a nivel nacional pero sí a nivel subnacional, en este último caso, ello está regulado en la ley.

En el caso de Bolivia, la Constitución establece que el Estado, a nivel central, puede crear empresas públicas (art. 298 n°12), pero no establece qué órgano puede hacerlo; no obstante aquello, la Ley N°466 sobre Empresas Públicas, en sus arts. 24 y 25, radica esta competencia en el Presidente. El ejercicio de esta atribución está caracterizado en el art. 306 de la Constitución, que atiende a un modelo económico plural, que incluye la participación del Estado en la economía, cuya actuación puede estar motivada por principios de complementariedad, reciprocidad, solidaridad, redistribución, igualdad, seguridad jurídica, sustentabilidad, equilibrio, justicia y transparencia; se considera que la economía social y comunitaria complementará el interés individual con el vivir bien colectivo. Debe destacarse que sólo el Estado central puede crear empresas públicas estratégicas de nivel central; como indica el art. 298 II en concordancia al art. 5 de la Ley N° 466, estas áreas corresponden a hidrocarburos, minería, energía, telecomunicaciones, transporte y otras de interés estratégico para el país, que sean identificadas como tales por el Consejo Superior Estratégico de las Empresas Públicas.

En el nivel subnacional, la Constitución determina que tanto los gobiernos departamentales autónomos, como los municipales autónomos pueden crear empresas (arts. 300 n°29 y 302 n°26, respectivamente). En el nivel departamental, los órganos específicos están determinados en cada Estatuto Autonómico Departamental; sin perjuicio de esto último, en los Departamentos de Oruro, Cochabamba y Potosí, esta atribución descansa la Asamblea Departamental. A su vez, la Ley N°482 sobre gobiernos autónomos municipales art. 16 asigna esta competencia al Concejo Municipal.

Así, en Bolivia puede destacarse que se ha asignado constitucionalmente, de forma genérica, la competencia de crear empresas públicas en los distintos niveles administrativos. La determinación específica de los órganos competentes ha sido determinada a través de la ley en los niveles central y municipal, mientras que en el nivel departamental esto queda sujeto a disposición de los estatutos autonómicos, los cuales siguen un patrón en los casos estudiados.

Por otro lado, no hay sectores económicos específicos en que pueda participar el Estado, sino que de las disposiciones constitucionales se entiende que, en general, podría participar en cualquiera, aduciendo motivos vinculados a la persecución de fines sociales como la equidad, la solidaridad y la sustentabilidad.

En el Perú, la Constitución en su art. 60 señala que la creación de empresas públicas debe hacerse por ley, lo que radicaría esta atribución en el Congreso. La Constitución no determina en qué áreas económicas pueden crearse empresas públicas, no obstante otorga como criterio que debe ser subsidiariamente; el Decreto Legislativo N° 1031 que promueve la eficiencia de la actividad empresarial del Estado, art. 3 cualquier sector económico, manteniendo la exigencia de subsidiariedad. Los motivos que pueden invocarse para que el Estado participe en la economía están previstos en la Constitución art. 60 y son el alto interés público o la manifiesta conveniencia nacional.

No hay tratamiento del Estado en la actividad empresarial a nivel subnacional, no existen competencias asignadas para la creación de empresas en otro órgano además del Congreso. De lo expuesto puede destacarse que competencia para crear empresas públicas está determinada constitucionalmente, que el Estado puede hacerlo en cualquier sector económico, en la medida en que respete el principio de subsidiariedad e invocando razones genéricas. Lo anterior se encuentra limitado al nivel central.

En Colombia se puede observar que a nivel central, el art. 334 de la Constitución indica que la participación del Estado en la economía (explotación de recursos naturales, producción y distribución de bienes) deberá realizarse a través de la ley, lo cual, prima facie, implicaría la participación del Congreso. La legislación es más específica a este respecto: la Ley 5 de 1992 que establece el Reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes art. 142 n° 5 y n°13 radica la creación de empresas públicas industriales o comerciales y la participación del Estado en empresas de este carácter, en leyes cuyo trámite depende de una iniciativa del Presidente. Tal como señala el art. 334, el Estado puede crear empresas en cualquier sector económico, aduciendo como motivos el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano, en un marco de sostenibilidad fiscal. Además de ello, también podrá hacerlo para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos; y también para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

A nivel subnacional, la creación de empresas del Estado está radicada en las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales (Constitución arts. 300 y 313, respectivamente). Gracias a la cláusula general del art. 334, se entiende que los sectores económicos en que ello está permitido y motivos que podrían aducirse serían, en ambos casos, los mismos que aquellos que aplican para el Estado central.

Se logra evidenciar una clara asignación constitucional de la competencia de crear empresas públicas en los niveles central y subnacional; no obstante que la ley específica de mejor forma el procedimiento a nivel central. Los sectores económicos en que el Estado puede crear empresas y los motivos que pueden invocarse están determinados constitucionalmente, en el primer caso son bastante amplios y, en el segundo, se destaca un importante esfuerzo en la especificación de las razones que pueden aducirse. A modo de ejemplo, se expone la Fábrica de Licores de Antioquía.

Cuadro N° 22 Fábrica de Licores de Antioquía, Colombia

Nombre	Fábrica de Licores de Antioquía
Sector	Licores
Repartición subnacional	Departamento de Antioquia
Constitución	28 de abril de 1919. Ordenanza N° 38 del Gobernador de Antioquia.
Cobertura	Hoy es la primera empresa productora de bebidas espumosas en Colombia, con un 52.8% de participación en volumen en el mercado nacional y con un 55.11% en su valor.

Fuente: Fuente: www.fla.com.co/

A modo de resumen de la normativa aplicable a la creación de empresas públicas, se puede apreciar que en los niveles centrales, los Estados federales seleccionados se observan problemas en la determinación del órgano específico que puede crear empresas públicas, principalmente por ausencia de regulación constitucional. En relación a los sectores en que ellas pueden crearse, los casos contrastan: mientras que en México ello está determinado constitucionalmente y permitido en sectores específicos, en Argentina está tratado a nivel legal y permite la creación de empresas en prácticamente cualquier sector de la economía. Las razones que pueden invocarse para la creación de empresas públicas están determinadas constitucionalmente en el caso de México y son específicas y en el de Argentina están determinadas legalmente y son genéricas. En el caso de los Estados unitarios, se observa que generalizadamente las competencias están claramente asignadas a nivel constitucional, salvo en el caso de Bolivia, en que ello es determinado por ley. En general, las constituciones establecen que el Estado puede participar de cualquier sector de la economía aduciendo razones genéricas (Ecuador), razones genéricas y respetando ciertas restricciones (Perú) o razones específicas que concuerdan con la promoción de la equidad entre grupos sociales o territorios o mejoras en la calidad de vida de la población (Colombia, Bolivia).

En nivel subnacional, los Estados federales delegan la distribución de competencias en los Estados miembros de la federación, con disímiles resultados. Mientras que en el caso de México existe una diversidad de este tratamiento, a veces no del todo claro, en el caso de Argentina existe una práctica generalizada de asignar esta competencia a un órgano específico. En relación a los sectores en que se pueden crear empresas y a los motivos que pueden invocarse, en la normativa federal (la Constitución en el caso de México y la ley federal en el caso de Argentina)

En el grupo de estados unitarios estudiados, Perú no presenta normativa sobre la actividad empresarial subnacional del Estado. En el resto de los países, se observa que, en general, las competencias están asignadas a nivel constitucional; ello es especialmente claro en los casos de Ecuador y Colombia, mientras que en el caso de Bolivia esta competencia es asignada constitucionalmente de forma genérica a los gobiernos subnacionales y su determinación es tarea de otros cuerpos normativos. En el caso de los Departamentos ello es labor de

los Estatutos de Autonomía, y en el caso de los Municipios hay una ley específica que los regula. Tanto los sectores económicos en que pueden como las razones aducidas suelen estar determinadas constitucionalmente para cualquier autoridad del Estado (salvo Ecuador, donde la ley añade algunas razones específicas para el nivel subnacional). En general, las autoridades subnacionales pueden crear empresas prácticamente en cualquier sector de la economía (salvo Bolivia, donde ciertas áreas, denominadas estratégicas centrales, sólo pueden explotadas por el Gobierno central).

De este modo, el panorama latinoamericano, en el caso de los estados unitarios, muestra la pretensión de regular con claridad las competencias de creación de empresas públicas a nivel constitucional (aunque respetando autonomías subnacionales, como en Bolivia), siendo problemático, en el caso de los países federales, que ello se haga a nivel legal federal y a nivel de Estados miembros (sin perjuicio de que en algunos casos, esto último, ocurre exitosamente). Generalmente, los sectores en que pueden crearse empresas públicas y los motivos que pueden invocarse están determinados constitucionalmente y los niveles subnacionales siguen estas directrices generales. Se destaca que en general el Estado puede actuar en la mayoría de los sectores económicos, en la medida en que se aludan razones de interés social y territorial.

Como última observación, puede destacarse que los Estados unitarios con Constituciones posteriores a la década de los años noventa (Colombia, Bolivia, Ecuador, Perú) han previsto, en este nivel normativo la actividad empresarial del Estado, así como también la de los órganos de la administración territorial subnacional.

Tipos de sociedad y patrimonio

Las empresas públicas pueden analizarse tanto desde una óptica de derecho administrativo como de derecho comercial. Esto se debe a que pueden constituirse como órganos descentralizados del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propios y, además, con cierta autonomía en la dirección de los asuntos que le son propios.

Desde la perspectiva administrativista, interesan temas tales como la coordinación con los ministerios o autoridades subnacionales y su relación con los planes de política económica nacional y territorial; especial mención merecen los procedimientos de asignación de los cargos de administración y gestión de la empresa (directorio y gerentes), el control, supervisión o auditoría por parte de otros organismos, como la Contraloría, de las decisiones que se tomen. Por otro lado, desde la perspectiva comercial destacan las relaciones de la empresa pública con terceros particulares especialmente interesados en ellas, como los acreedores o los socios. La inclusión del aporte de privados en las empresas públicas aproxima a éstas a los mecanismos de colaboración público-privados; las razones por las cuales esto ocurre pueden ser políticas o económicas (en mucha ocasiones es más conveniente recibir el aporte de un nuevo socio que adquirir una deuda con un banco). Así, la perspectiva mercantil pone sobre la mesa nuevos temas de interés, especialmente relativos a la organización jurídica de la empresa (esto es, el tipo societario) y también su gestión; en relación a esto último,

los puntos de mayor conflicto son la toma de control y la quiebra, junto al tratamiento de los accionistas minoritarios y los derechos (políticos y económicos) que estos gozan. Ello también es tenido en consideración por los organismos internacionales (OCDE, 2011)

En esta sección se adoptará una perspectiva de derecho comercial, especialmente se pondrá acento en cuáles son los tipos societarios que pueden adoptar las empresas públicas, los efectos jurídicos que puede tener el porcentaje que representa el aporte del Estado en estas sociedades y los efectos que ambos aspectos tienen en el gobierno corporativo en el caso de las empresas mixtas. Se considera que el Estado empresario nacional y subnacional suelen tener un tratamiento equitativo, salvo en el caso de Bolivia, que cuenta con algunas reglas especiales, pero que principalmente son de carácter administrativo.

Cabe prevenir que el concepto de ‘empresa’ es principalmente económico, antes que estrictamente jurídico; lo cual no obsta a que a veces estos conceptos sean confundidos por la legislación, especialmente considerando a los diferentes países. En efecto, el ámbito de despliegue de la empresa obedece a una realidad material y económica, mientras que la de personalidad jurídica es una categoría normativa orientada a identificar sujetos de derecho capaces de realizar acciones de relevancia jurídica; en este sentido, puede tener asociada un específico modo de organización (sociedad anónima, sociedad de responsabilidad limitada, etc.). Así, una única empresa puede tener asociadas diferentes personalidades jurídicas y, cada una de estas, puede tener diferentes tipos societarios, como ocurre en la situación de una única empresa que puede estar compuesta por una matriz (organizada como sociedad anónima abierta cuyas acciones se tranzan en Bolsa) y diferentes filiales (organizadas como sociedad por acciones, donde el único accionista es la matriz).

Cuadro N° 23: Tipo Societario y Participación Patrimonial en países Federales México y Argentina

Países	México	Argentina
Organización jurídica de la empresa (tipo societario)	Libre, de derecho público o de derecho privado. Generalmente se organizan como Sociedad Anónima.	- Sociedades de economía mixta: Persona jurídica de derecho público o derecho privado; supletoriamente, sociedad anónima. - Sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria: Sociedad anónima especial. - Sociedades del Estado: Sociedad anónima especial (permite un sólo accionista). - Persona jurídica derecho público o derecho privado. - Sociedad anónima especial.
Participación estatal en el patrimonio	Puede ser absoluta, mayoritaria o minoritaria. - Empresa de participación estatal mayoritaria: Aquella en que el Estado participe con más de un 50%, a través de uno o más organismos.	Absoluta, mayoritaria o minoritaria. - Sociedades de economía mixta: puede ser minoritaria. - Sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria: Mayor o igual al 51% del capital social, ya sea que se obtenga por uno o varios entes públicos, que sea suficiente para prevalecer en las asambleas ordinarias y extraordinarias. - Sociedades del Estado: Absoluta.
Participación estatal en el gobierno corporativo	En general no hay normativa Federal al respecto, ni tampoco de los Estados a nivel Constitucional. Sin embargo, en la Ley Federal de Entidades Paraestatales art. 35, se tratan las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, estableciendo un Consejo de Administración - gobierno corporativo- presidido por un funcionario público. Al interior de cada Estado, el gobierno corporativo se encuentra regulado en los estatutos de las diferentes sociedades.	- Sociedades de economía mixta: El presidente de la sociedad, quien lo reemplace en caso de impedimento, el síndico, y por lo menos un tercio de los directores establecidos por reglamento deben representar al Estado. - Sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria: No establece requisitos adicionales a las sociedades de economía mixta. - Sociedades del Estado: No hay regla expresa, pero atención a la participación patrimonial del Estado, todos los directores le representan.

Fuente: Elaboración propia.

En el caso de México, resulta interesante destacar que para el caso de México la Constitución define o identifica a priori las áreas donde puede participar el Estado en la constitución de empresas públicas, en ámbito de lo que define como áreas estratégicas y prioritarias. Para estos efectos, el Art.6, establece que se consideran áreas estratégicas las expresamente determinadas en el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. Se consideran áreas prioritarias las que se establezcan en los términos de los artículos 25, 26 y 28 de la propia Constitución, particularmente las tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares. Lo anterior puede ser asimilable a la discusión planteada en torno al concepto de interés público.

En relación al tipo societario, no existen restricciones, por lo que la empresa pública puede organizarse acogiéndose a reglas de derecho público o de derecho privado, como sociedad anónima. Tampoco hay restricciones generales a la participación, ni a nivel constitucional ni a nivel legal federal, por lo que puede ser absoluta (como en los sectores estratégicos), y mixta, tanto mayoritaria como minoritaria. En relación al gobierno corporativo, la LOAPF art. 46 establece la categoría de ‘empresa de participación estatal mayoritaria’ para los casos en que el Estado participe del capital social con más de un 50%, a través de uno o más organismos, o que en su constitución haya títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritos por el Gobierno Federal, o en los casos en que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general. En la Ley Federal de Entidades Paraestatales art. 35, al tratar las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, establece que el Consejo de Administración o su equivalente (v.gr. directorio) será presidido por un funcionario público, el Titular de la Coordinadora de Sector o persona que él designe; además, para efectos de la toma de decisiones, éstas se tomarán por la mayoría de los miembros presentes, y en caso de empate, dirime el Presidente.

Al interior de cada Estado, el gobierno corporativo se encuentra regulado en los estatutos de las diferentes sociedades. Es el caso de la empresa SIAPA (Recuadro N° 12); en este caso, es el directorio regulado en el art. 6 de la Ley que crea el Organismo Público Descentralizado del Poder Ejecutivo denominado Sistema Intermunicipal de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado).

Puede evidenciarse que el tipo societario puede ser de derecho público o derecho privado; no obstante, el Estado no está obligado a adoptar alguna clase de modelo en específico. En relación a la participación patrimonial del Estado en estas empresas, no existen restricciones. En relación al gobierno corporativo, no se evidencia en la regulación general diferencias entre el Estado o los privados; no obstante, un análisis conclusivo a este respecto requeriría investigar los estatutos de las sociedades.

En la Argentina, respecto de los tipos societarios, las empresas públicas pueden constituirse como corporaciones de derecho público o personas jurídicas de derecho privado. El tipo societario suele estar ligado a la participación patrimonial del Estado en el capital social de la persona jurídica de que se trate; cabe adelantar que no existen restricciones generales a la participación del Estado, pudiendo ser absoluta, mixta, mayoritaria o minoritaria. En el caso de las “Sociedades del Estado”, se trata de una sociedad anónima especial, pues permite un solo accionista (Ley 20.705 art. 2). Por su parte, las “Sociedades de economía mixta”, pueden organizarse como personas jurídicas de derecho público o derecho privado; supletoriamente, adquirirá la forma de sociedad anónima (Decreto Ley 15.349/46 arts. 2 y 3). Observando a las “Sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria”, estas son definidas como aquellas en que el Estado (el Estado nacional, los estados provinciales, los municipios, los organismos estatales legalmente autorizados al efecto) tenga una participación mayor o igual al 51% del capital social (sin importar que se obtenga por uno o varios entes públicos), que sea suficiente para prevalecer en las asambleas ordinarias y extraordinarias (Ley 19.550 arts. 308 y 309).

Para efectos del gobierno corporativo, se presentan ciertas notas distintivas que tienden a favorecer al Estado. Así, en las “Sociedades de economía mixta”, el presidente de la sociedad, quien lo reemplace en caso de impedimento, el síndico, y por lo menos un tercio de los directores establecidos por reglamento, deben representar al Estado (Decreto Ley 15.349/46 art. 7). Por su parte, en las “sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria” no se establecen requisitos adicionales a las sociedades de economía mixta; no obstante, cuando el estatuto podrá prever la designación por la minoría de uno o más directores y de uno o más síndicos. Cuando las acciones del capital privado alcancen el 20% del capital social tendrán representación proporcional en el directorio y elegirán por lo menos uno de los síndicos (Ley 19.550 art. 311). Finalmente, en el caso de las “Sociedades del Estado”, siguen la suerte de las “Sociedades de Economía Mixta”, pero, en caso de tener accionista único, es posible que todos los directores le representen.

Se observa una legislación que tiende a orientar la constitución de empresas públicas bajo el tipo societario de sociedad anónima. En relación a la participación patrimonial del Estado en estas empresas, no existen restricciones. En relación al gobierno corporativo, se evidencian algunos elementos que favorecen la toma de decisiones del Estado, tales como, cuando el Estado puede nombrar al presidente del directorio en las Sociedades de economía mixta, aun siendo socio minoritario.

**Cuadro N° 24: Tipo Societario, Participación Patrimonial del Estado
en Países Unitarios, Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú**

Países	México	Argentina	Perú	Colombia
Organización jurídica de la empresa (tipo societario)	En general dependerá de los estatutos de cada empresa; suelen ser corporaciones de derecho público. Con todo, en las Compañías de Economía Mixta se aplican supletoriamente las reglas de Sociedad Anónima.	La empresa estatal será una corporación de derecho público y se regirá conforme a las reglas de sus estatutos. A la empresa estatal mixta, a la empresa mixta y a la empresa estatal intergubernamental se aplican las reglas de la sociedad anónima.	Las Empresas del Estado de accionario único y las Empresas del Estado con accionariado privado, se organizan como sociedad anónima, mientras que las empresas del Estado con potestades públicas se organizan según indique la ley de su creación.	En general dependerá del acto de creación. No obstante, pueden adherir a cualquier categoría de derecho mercantil, en general sociedad anónima.
Participación estatal en el patrimonio	Total, mayoritaria o minoritaria. Compañía de economía mixta, en cualquier proporción.	Total, mayoritaria o minoritaria. Distingue entre: - Empresa Estatal - Empresa Estatal Mixta - Empresa Mixta - Empresa Estatal Intergubernamental	Total, mayoritaria o minoritaria.	Absoluta, mayoritaria o minoritaria. - Empresas industriales y comerciales del Estado. - Empresas de economía mixta.
Participación estatal en el gobierno corporativo	En el caso de las compañías de economía mixta, las funciones del directorio y del gerente serán las determinadas por la ley para los directorios y gerentes de las compañías anónimas. Pero, cuando el aporte del sector público exceda del 50% del capital de la compañía, uno de los directores de este sector será presidente del directorio	La empresa estatal mixta, empresa mixta y la empresa estatal intergubernamental tendrán como máxima instancia de decisión a la Junta de Accionistas, que estará integrada proporcionalmente en relación a los aportes al capital social. En el caso de la empresa estatal, el COSEEP designará a los miembros del directorio y a su presidente.	En las empresas del Estado de accionario único y las empresas del Estado con accionariado privado, tienen las mismas reglas que las de una sociedad anónima, por lo que el Estado actúa como particular. Mientras que las empresas del Estado con potestades públicas hay que atenerse a la ley de su creación.	Las empresas de economía mixta, se sujetan, en general, a las reglas de derecho mercantil. No obstante, si los aportes estatales son del 90% o más del capital social, la sociedad se someterá a la regulación de las empresas industriales o comerciales del Estado. Así, un mismo órgano o autoridad podrá cumplir las funciones de asamblea de accionistas o junta de socios y de junta directiva.

Fuente: Elaboración propia.

En Ecuador, en relación al tipo societario, la Ley Orgánica de Empresa Pública art. 4 establece que las empresas públicas son personas jurídicas de derecho público; de esto se sigue, que en general su estructura dependerá de los estatutos de cada una de ellas. Desde la dictación de esta ley, la categoría de empresas mixtas es desincentivada (Disposición transitoria segunda); así, en los casos en que el Estado es accionista mayoritario debe adquirir todas las acciones (sección 2.2), mientras que en los casos en que es accionista minoritario, puede realizar procesos de desinversión (sección 2.3). En relación al gobierno corporativo, este tendría escasa importancia, puesto que en general sólo el Estado participará de las empresas públicas y, en los casos en que sea accionista minoritario, lo hará como particular.

Se evidencia que existe una preferencia por mantener a los como corporaciones de derecho público. En relación a la participación del Estado en el patrimonio, se privilegia que esta sea absoluta. En relación al gobierno corporativo, cuando el Estado es un accionista minoritario será tratado como particular.

Para Bolivia se observa que concordando la ley de empresa pública (art. 7) con el Código de Comercio (art. 425), se deduce que la Empresa Estatal será una corporación de derecho público y se regirá conforme a las reglas de sus estatutos, mientras que las empresas estatales mixtas, las empresas mixtas y a las empresas estatales intergubernamentales se aplicarán las reglas de la sociedad anónima.

Las empresas estatales son aquellas cuyo capital corresponde únicamente a aportes del Estado central. Las Empresas Estatales Mixtas son aquellas cuyo capital está compuesto por una participación superior a 70% y menor a 100% de aportes del Estado central, mientras que el resto corresponde a aportes privados de origen interno y/o aportes de empresas públicas o privadas extranjeras; en este tipo de empresa podrá participar como otro socio las entidades territoriales autónomas. La empresa mixta tiene su capital constituido por aportes del Estado central representativos desde un 51% y hasta un 70% del total, y aportes privados de origen interno y/o aportes de empresas públicas o privadas extranjeras; en este tipo de empresas podrán participar como otro socio las entidades territoriales autónomas. La empresa estatal intergubernamental tiene su capital constituido por aportes del Estado central menores de un 100% y mayores de un 51%, y aportes de las entidades territoriales autónomas.

En relación al gobierno corporativo, puede destacarse de la empresa estatal que el COSEEP designará a los miembros del directorio, en esta designación se determinará la presidencia del directorio (art. 13 Ley de empresa pública). Además, el Decreto Supremo N°1978 de 2014, estableció que el Gerente General será su autoridad máxima durante la adaptación de las empresas ya existentes a la creación de la ley, el cual abarcó 18 meses. La empresa estatal mixta, empresa mixta y la empresa estatal intergubernamental tendrán como máxima instancia de decisión a la Junta de Accionistas, que estará integrada proporcionalmente en relación a los aportes.

Así, en relación al tipo societario, se preferirá el modelo de sociedad anónima, salvo en el caso de la Empresa Estatal, que será una corporación de derecho público. Respecto a la participación patrimonial del Estado, se ha creado una compleja tipología, que permite que su participación sea absoluta o mixta, mayoritaria o minoritaria. En relación al gobierno corporativo, la Junta de accionistas aporte, no establece privilegios para el Estado cuando participan otras personas de la propiedad accionaria.

En Colombia, las empresas públicas pueden ser empresas industriales o comerciales del Estado, empresas sociales del Estado o empresas de economía mixta, las tres empresas deben crearse por un acto normativo (Ley 489 de 1998 arts. 49 y 68), que indicará su organización. En el caso de las empresas sociales del Estado, deben ser entidades de derecho público (Decreto 1876 de 1994 art. 1), al igual que las empresas industriales o comerciales del Estado (Ley 489 de 1998 art. 85). En relación a la participación del Estado en el capital de estas empresas, tanto en las empresas industriales o comerciales del Estado como en las empresas sociales del Estado, debe ser absoluta; no obstante aquello, en el caso de las empresas mixtas, el Estado puede participar en cualquier proporción.

Para efectos de gobierno corporativo, no es posible establecer una regla generalizada, dado que la organización de todas las empresas públicas está supeditada a lo que indique su acto de creación. Sin perjuicio de ello, hay dos disposiciones que se pueden destacar: Las empresas de economía mixta se regirán supletoriamente a las reglas de derecho privado (Código de Comercio Art. 461); además de ello, en la eventualidad de que los aportes estatales sean del 90% o más del capital social, las sociedades de economía mixta se someterán a las disposiciones previstas para las empresas industriales o comerciales del Estado. En estos casos un mismo órgano o autoridad podrá cumplir las funciones de asamblea de accionistas o junta de socios y de junta directiva (Código de Comercio art. 464).

En relación al tipo societario, se privilegia la constitución de empresas bajo un régimen de derecho público, mientras que la participación patrimonial del Estado puede ser de cualquier tipo, salvo en el caso de las empresas industriales o comerciales del Estado y las empresas sociales del Estado. No es posible identificar reglas generales sobre gobierno corporativo.

En el Perú, la Constitución en su artículo 60, indica "La actividad empresarial, pública o no pública, recibe el mismo tratamiento legal". Así, el tipo societario, tratado en el Decreto Legislativo N° 1031 (art. 4), indica que las empresas del Estado con potestades públicas se organizan según dicte la ley de su creación, mientras que las empresas del Estado de accionario único y las empresas del Estado con accionario privado se organizan como sociedad anónima. No se han establecido restricciones a la participación del Estado en el patrimonio de empresas públicas. En relación al gobierno corporativo, las empresas del Estado de accionario único y las empresas del Estado con accionario privado tienen las mismas reglas que las de una sociedad anónima, por lo que el Estado actúa como particular (aunque el caso menos interesante es cuando el Estado es el único accionario); no obstante, no hay tratamiento explícito general sobre las empresas del Estado con potestades públicas, por lo que hay que atenerse a las reglas de su creación. Por lo pronto, no hay reglas explícitas para el caso de las empresas del Estado con potestades públicas.

Tratamiento de la quiebra

En la medida en que la economía está interconectada, el Estado Empresario se relaciona con privados, ya sea como acreedores (financistas, trabajadores, proveedores, etc.) o como socios. Para estas relaciones, es de especial interés ponerse en la situación de qué ocurriría si la gestión de la empresa no es apropiada y su nivel de pérdidas la hace insostenible, lo que se denomina quiebra.

Si bien los mismos conceptos de quiebra o insolvencia son objeto de discusión entre los juristas⁵⁴, este trabajo opta por estudiar panorámicamente si esta regulación está tratada expresamente o no en los distintos ordenamientos jurídicos para el caso de las empresas públicas, y qué régimen se aplicaría en caso de ser ella admitida.

Cuadro N° 25 Existencia de normativa aplicable a la quiebra en países federales, México y Argentina

Países	México	Argentina
Admisión de quiebra de empresas públicas	SI (Legislación contradictoria)	SI (Legislación contradictoria)

Fuente: Elaboración propia.

En México, las empresas de participación estatal pueden ser parte de un proceso concursal en la medida en que estén constituidas bajo estatutos de derecho mercantil (por ejemplo, como sociedades anónimas). Ley de Concursos Mercantiles del 2000 arts. 5. No obstante, se señala que las entidades de la administración pública paraestatal que no estén constituidas como sociedades mercantiles no serán declaradas en concurso mercantil (Ley de Concursos Mercantiles art. transitorio 4). Como puede observarse, existe un ámbito de desprotección en este último caso.

Para Argentina, la legislación a este respecto es contradictoria. La Ley N° 24.522 sobre Quiebras en su art. 2 admite la quiebra de las empresas públicas en que “el Estado Nacional, Provincial o municipal sea parte, cualquiera sea el porcentaje de su participación” y en su inciso tercero exceptúa aquellas que las leyes especiales excluyan; bajo este marco, una serie de leyes establecen excepciones para la aplicación de esta regla. Así, la Ley 13.653 art. 10 indica que “las empresas del Estado no podrán ser declaradas en quiebra”; la Ley 15.349 sobre Sociedades de Economía Mixta art. 11 indica que “Las sociedades de economía mixta regidas por esta ley no podrán ser declaradas en quiebra”; finalmente, la Ley 20.705 sobre Sociedades del Estado en su art. 5 “No podrán ser declaradas en quiebra.”

54.- Como bien puede reseñarse, hay quienes comprenden la quiebra como Cesación de pagos y quienes la entienden como una situación permanente de un patrimonio para satisfacer todas las deudas a él asociadas. Bofill Genzsch, Octavio y Araya Paredes, Ignacio (2013) Análisis y comentarios a la reforma al Régimen Concursal. Revista de Derecho. Escuela de Postgrado N° 4, diciembre 2013. pp. 281 - 324

Cuadro N° 26 Existencia de normativa aplicable a la quiebra en países unitarios del Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú

Países	Perú	Bolivia	Ecuador	Colombia
Admisión de quiebra de empresas públicas	Si (Remisión al régimen general)	No (No existe regulación expresa)	Si (Legislación incompleta)	Si (Legislación incompleta)

Fuente: Elaboración propia.

En el Ecuador, el caso de las compañías de economía mixta, tienen el mismo tratamiento que las sociedades anónimas. Pero no se observa un tratamiento explícito de la quiebra en los casos de empresas públicas, en general, ni tampoco a las que constituyen corporaciones de derecho público, las cuales constituyen la mayoría de las empresas del Ecuador (CAF, 2010).

Por su parte, Bolivia no cuenta con la regulación de la quiebra de empresas públicas. La Ley de empresa pública propone un tratamiento diferenciado (art. N°7) según la tipología la que pertenezca; así, en el caso de la empresa estatal mixta, la empresa mixta y la empresa estatal intergubernamental aplicará la ley y las regulaciones establecidas en el Código de Comercio para la sociedad de economía mixta; no obstante aquello, estas normas (Código de Comercio arts. 424 a 442) no realizan ninguna mención a la quiebra de empresas públicas. Ese mismo art. 7 de la ley de empresa pública indica que, en el caso, de las empresas estatales aplicarán la presente Ley y el Código de Comercio para el desarrollo de los actos y operaciones de comercio con personas naturales y/o jurídicas; por su parte, el Código de Comercio en su artículo N°10, indica que sólo quedan afectas a la disposición del Código cuando realicen actos de comercio. Es decir, existe, en general, a los actos de comercio, pero no a la quiebra de estas empresas.

En Colombia, existen vacíos en el tratamiento de esta materia. En el caso de las empresas de economía mixta, se someten al régimen general de insolvencia (Ley 1116 de 2006 art. 2). El resto, es decir, las sociedades de capital público, y las empresas industriales y comerciales del Estado nacionales y de cualquier nivel territorial, están excluidas de la ley de quiebras (Ley 1116 de 2006 art. 3). Esta exclusión es fuente de graves cuestionamientos a la Ley de Insolvencia de Colombia (Barahona et al, 2009).

Finalmente en el Perú, bajo el principio del artículo N° 60, se admitiría la quiebra de empresas públicas, sin distinción, por una remisión general de la Constitución (art. N°60) y del Decreto Legislativo N° 1031 (art. N°3). En consecuencia, no habría diferencias sustantivas, en este ámbito, entre la quiebra de empresas públicas y en la quiebra de empresas privadas.

CONCLUSIONES

Es importante señalar que se advierten dos tipos de órganos que pueden intervenir en la creación de empresas públicas, uno donde el organismo en que la toma decisiones se lleva a cabo a través de la deliberación y consenso de un grupo de individuos (organismos colegiados) y otros donde se expresa por la voluntad de uno solo (organismos unipersonales); en ambos casos, la o las personas que integran estos órganos han sido previamente electas democráticamente. Además, se tuvieron en consideración las diferencias que podrían advertirse, en este ámbito, entre las atribuciones del estado empresario nacional y el subnacional.

Entre los Estados federales seleccionados (México y Argentina) se observan similitudes a nivel federal, pues en ambos casos la competencia de creación de empresas públicas radica tanto en autoridades unipersonales como en autoridades colegiadas: el Presidente y el Congreso o Asamblea, respectivamente. Por su parte, se observan importantes diferencias a nivel central entre los Estados unitarios seleccionados; de este modo, hay quienes optan por un marcado presidencialismo (Ecuador y Bolivia), soluciones intermedias (Colombia) o un marcado parlamentarismo (Perú). En consecuencia, entre Estados federales y Estados unitarios existen diferencias a nivel de Estado empresario nacional.

En el nivel subnacional, se observan semejanzas entre los Estados federales seleccionados, pues en ambos casos la competencia de creación de empresas públicas radica solamente en autoridades colegiadas. Entre los Estados unitarios también se observan importantes semejanzas en esta materia; tanto en Ecuador, Colombia y Bolivia, la creación de empresas públicas a nivel subnacional descansa en autoridades colegiadas. En consecuencia, se observa un patrón transversal a Estados federados y Estados unitarios: la creación de empresas públicas a nivel subnacional a través de organismos colegiados.

Los países estudiados optan por una normativa general para todas las empresas públicas, sin perjuicio de dejar espacios de innovación territorial en esta área. En relación al tipo societario, la regla genera es que los Estados admitan un tipo societario de derecho público (México, Argentina, Ecuador, Colombia, Bolivia); siendo en algunos casos un opción sin restricciones (México, Argentina), o con restricciones atendiendo el sector (Ecuador, Colombia, Bolivia). Cabe destacar que hay países con una clara tendencia a favorecer la formación de sociedades anónimas con capitales públicos (Argentina, Bolivia), aunque otros se muestran reticentes a ello (Ecuador). Considerando la participación del Estado en el patrimonio, no existe una norma general, dado que se admite que el Estado sea participante absoluto, mayoritario o minoritario, salvo en el caso de Ecuador, que otorga un tratamiento especial al Estado cuando participa de empresas de economía mixta.

Sobre el gobierno corporativo de las empresas públicas, y considerando especialmente a las empresas mixtas, puede destacarse que en algunos casos ello tiene escaso tratamiento (Ecuador), se da al Estado un tratamiento equivalente que al de los particulares (México, Bolivia, Perú), y en otros favorece al Estado (Argentina, Colombia).

Por otra parte, el tratamiento de la quiebra, en algunos casos, la normativa aplicable es contradictoria (Argentina), trata algunos tipos de empresas y a otros los deja sin regulación (México, Colombia) o simplemente no está regulado (Ecuador, Bolivia). No obstante, a veces no hay una norma expresa que trate del tema pero sí una remisión a las normas generales sobre derecho comercial (Perú).

REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

BARAHONA, D., LONDOÑO, A., VEGAS, I. (2009), "Las empresas industriales y comerciales del Estado del Orden Nacional y el régimen de insolvencia en Colombia". Tesis para optar al título de abogado, Pontificia Universidad Javeriana.

BARBARRISA, (2011), "Empresas Públicas: Los Gobiernos como Empresarios", Artículos de Opinión - ALMENARSA N°3, Primer Semestre 2011, Almenara Revista Extremeña de Ciencias Sociales <https://sites.google.com/site/almenararevistasociologia/home/almenara-no-3---primer-semester-de-2011/articulos-de-opinion---almenara-no-3---primer-semester-2011/empresaspublicaslosgobiernoscomoempresarios>

BLUTMAN, G., ESTEVEZ, A.M., ITURBURU, M. S., CAO, H. (2007), "Introducción a la Administración Pública Argentina: Nación, Provincias y Municipios", Editorial Biblos, Argentina.

BOFILL, O. Y ARAYA, I. (2013), "Análisis y comentarios a la reforma al Régimen Concursal", Revista de Derecho, Escuela de Postgrado N° 4, diciembre 2013. pp. 281 - 324.

BOISIER, S. (2007), "Rol de la Empresa y del Estado en la Regionalización; Notas Preliminares para Discusión"; Versión Revisada del texto original presentado en el Seminario Acción Pública y Privada para la Regionalización de Chile, Fundación Región y Desarrollo, Santiago de Chile Septiembre de 1997.

CAF (2010), "Lineamientos para el buen gobierno corporativo de las empresas del Estado".

CHÁVEZ, D. Y TORRES S. (editores), 2013, La Reinversión del Estado; Empresas Públicas y Desarrollo en Uruguay, América Latina y el Mundo, Transnational Institute, Amsterdam Holanda

CORREA, J. (2006). "Algunas consideraciones sobre el interés público en la Política y el Derecho". Revista Española de Control Externo. Vol. 8, N° 24, 2006, pp. 135-161. p. 135.

DOMÍNGUEZ, J. Y RUEDA, N. (2005), "La dimensión y el papel del Sector Público en los Países de la Unión Europea: Tendencias Recientes"; Tribuna de Economía N° 827, Revista ICE 2005; http://www.revistasice.com/CachePDF/ICE_827_223-241___344E2904598EF2AF7A3A81D19AF80F40.pdf

ESTRADA, B. (2015), "La Banca Pública que no Existe en Europa", en WEB Economistas Frente a la Crisis "El Pensamiento Económico al Servicio de los Ciudadanos", 25 de Julio de 2015, visualizado el 26 de febrero de 2016; <http://economistasfrentealacrisis.com/la-banca-publica-que-no-existe-en-europa/>

GORDILLO, A. (2003), Tratado de Derecho Administrativo. p. XIV-4., México

OCDE (2011), "Directrices de la OCDE sobre el gobierno corporativo de las empresas públicas".

OCDE (2015), "State-Owned Enterprises; Catalysts for Public Value Creation? Survey of 153 CEOs on protectionism and government ownership" <http://www.pwc.com/gx/en/psrc/publications/assets/pwc-state-owned-enterprise-psrc.pdf>

LÓPEZ CALERA, N. (2010), "El interés público: entre la ideología y el derecho", Anales de la Cátedra Francisco Suárez, N°44, 2010, pp. 123-148.

ROZAS, P., BONIFAZ, J. (2014), "Notas sobre a Teoría de la Empresa Pública de Servicios de Infraestructura y su Regulación", CEPAL, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, marzo 2014.

RODRÍGUEZ, L. (2012) "Estructura del Poder Público en Colombia", editorial Temis S.A, Bogotá - Colombia, 2012. p 166, en: PPT 20130612_Struttura_Ammministrazione_Pubblica_Col

SERRANO, C. Y ACOSTA, P. (2011), "El Proceso de Descentralización en el Ecuador", Documento de trabajo en el marco del Proyecto Gobernanza Subnacional para el Desarrollo Territorial en los Andes, RIMISP.

WOLLMANN, H. (2013), "La experiencia de los ordenamientos europeos: ¿un "retorno" a las gestiones públicas municipales?", Cuadernos de Derecho Local, N° 31, febrero de 2013, pp.70-80; contribución presentada al Seminario: "La eterna transición de la disciplina de los servicios públicos: ¿Un mercado posible?", en la universidad de Milán-Bicocca, el 25 de Octubre de 2012.

Modelos de Planificación y Coordinación Suprarregional

Jorge Ibañez Z.⁵⁵

RESUMEN

El trabajo que se presenta explora lo que se está haciendo en otros países, tales como, Argentina, Colombia, Corea del Sur, Costa Rica, Ecuador y República Dominicana, en el ánimo de contribuir a robustecer la cultura de la coordinación y cooperación interinstitucional valorada como uno de los pilares claves en el avance efectivo de la descentralización en Chile. El supuesto explícito que supone un avance efectivo del proceso de descentralización asume que la trayectoria que sigue Chile hacia un escenario de mayor autonomía política, administrativa y capacidad de gestión de los Gobiernos Regionales, requerirá más y mejor coordinación y cooperación entre las políticas e instrumentos de planificación. La gestión de distintos niveles implicará consensuar la planificación en sus aspectos técnicos, políticos y participativos, tanto regional como nacional. Y en particular velando por mantener la coherencia con las políticas nacionales de desarrollo urbano, rural y ordenamiento territorial. Se procederá a describir los elementos comparables, para ello, se identifican y examinan iniciativas, experiencias, y prácticas nacionales, caracterizando países con diversos avances en sus respectivos procesos de descentralización, que ya han incursionado en el diseño e implementación de modelos de administración-planificación territorial de interface nacional-regional. Lo relevante de los modelos caracterizados fue conocer la interface o nivel intermedio en su rol de facilitador de las interdependencias entre ambos niveles de gobierno.

INTRODUCCIÓN

En la más reciente publicación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2015), sobre la evolución de las políticas públicas que se están aplicando en Chile relativo a diversas materias, tales como políticas macroeconómicas y la mejora de su marco regulatorio, inversión en investigación y desarrollo, infraestructura portuaria, calidad e igualdad en la educación, mercado laboral, mejoras al sistema de salud, crecimiento verde, entre otras, también le dedica un capítulo específico a las políticas y avances en

55.- Jorge Ibañez Z. Es asesor de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Geógrafo con Pos-título Población y Desarrollo (CEPAL-Universidad de Chile)

materia de Descentralización. En la reflexión que la OCDE realiza sobre la evolución de la políticas de descentralización y regionalización se hace explícita la tesis de que en Chile la Descentralización está llamada a ser la más potente estrategia para corregir las profundas disparidades territoriales en función de incrementar la equidad territorial interregional.

Asimismo la OCDE (2015) argumenta que la desigualdad territorial en Chile se expresa en aspectos tales como la desigualdad del bienestar económico (en términos de ingresos), y también en la desigualdad del bienestar no económico (ambiental, servicios básicos y servicios sociales) entre regiones. La desigualdad territorial esta marcadamente expresada en el alto grado de centralización de la gobernanza territorial, volviendo a caracterizar a Chile como uno de los países más centralizados de la Organización. En el resumen de carácter propositivo del capítulo titulado “Descentralización para apoyar una mayor igualdad” sintetiza la situación de desigualdad territorial nacional en las siguientes recomendaciones:

Cuadro N°1 Principales recomendaciones de la OCDE (2015)

- 1.- Utilizar el proceso de descentralización para dar un giro hacia políticas regionales, urbanas y rurales más diversificadas y orientadas al desarrollo.
- 2.- Reforzar los mecanismos de coordinación intersectorial de políticas a nivel central para garantizar que la reducción de la gobernanza centralizada refuerce, y no reduzca, la coherencia de las políticas.
- 3.- Fortalecer los mecanismos de redistribución fiscal para garantizar que la descentralización no derive en un aumento de las disparidades territoriales en el acceso a servicios públicos de calidad.
- 4.- Apoyar los esfuerzos de desarrollo de capacidades a nivel subnacional para asegurarse de que las regiones y municipios cuenten con los recursos adecuados para administrar las nuevas funciones traspasadas.

Fuente: OECD (2015). Serie Mejores Políticas Chile: Prioridades de políticas para un crecimiento más fuerte y equitativo.

A partir del análisis realizado por la OCDE (2015) se tiene que actualmente en Chile se implementan dos programas para el desarrollo regional, más específicamente concebidos para la convergencia regional, que se materializan mediante los Planes Especiales de Desarrollo de Zonas Extremas⁵⁶ (PEDZE 2014–2018) y el Programa Nacional de Zonas Rezagadas (PNZR 2014–2018). Dichas iniciativas pueden ser consideradas las respuestas más recientes de políticas de desarrollo regional, aunque no son las únicas.

El programa PEDZE 2014–2018 interviene inicialmente en tres regiones localizadas en los extremos norte y austral del país, en el norte se encuentra la región de Arica y Parinacota, en el sur las regiones de Aysén del General Carlos Ibañez del Campo y la de Magallanes y Antártica Chilena, adicionalmente se decidió incorporar al programa la provincia de Palena y la comuna de Cochamó, de la región de Los Lagos, conocida como la Patagonia Verde Chilena. El programa PEDZE representa en sí mismo una novedad en cuanto a definición de territorio de intervención, articulación, coordinación y programación de inversión bajo el mandato político de un Decreto Supremo presidencial (que asegura para un periodo más allá del gobierno) la gran cantidad de recursos asignados. El financiamiento de este programa se realiza vía de transferencias de capital, individualizadas en la Ley de Presupuesto anual desde el año 2015.

56.- Véase Decretos Supremos N° 1.233, 1.242, 1.243 de 2014 y Decreto Supremo 625 de 2015.

En su formulación el programa PEDZE desarrollo amplios de mecanismos de participación ciudadana para levantar desde los territorios (comunas, provincias, región) y a nivel sectorial los requerimientos ciudadanos en términos de falencias estratégicas y/o necesidades urgentes que sirvieran como base en la creación de los planes. También se consideraron las propuestas establecidas en el Programa de Gobierno 2014-2018 de la Presidenta Bachelet que, si bien trascienden lo regional, dan orientaciones acerca de los nuevos procesos que dinamizarán su gestión y que condicionan el quehacer regional en diversos sentidos. No menos importante fue la referencia al territorio y los antecedentes disponibles en las estrategias regionales de desarrollo, así como los avances asociados a sus políticas regionales innovación y el ordenamiento territorial, documentos que con distintos grados de desarrollo, actualización y vigencia, han sido ordenadores en la gestiones de los Gobiernos Regionales destinatarios del programa. Para la aprobación de los recursos también se innovó a favor del reconocimiento de las particularidades geográficas de las regiones extremas, resolviendo aplicar el análisis técnico económico de los proyectos asociados en base a la metodología de Costo-Eficiencia⁵⁷, lo que permitió que la cartera de proyectos en su mayoría pudiera calificar rápidamente la recomendación técnica favorable, aún con su exíguo número de habitantes y la dispersión territorial de los mismos.

Aproximación conceptual a las regiones de administración-planificación.

Sin pretender redescubrir el amplio universo de definiciones y/o acepciones que existen respecto a la discusión del concepto de región si es necesario esclarecer donde se sitúa la categoría conocida como regiones de planificación dentro de la definición de región y sus clases. En cuanto a la conceptualización de región -al igual que ocurre con otras definiciones de naturaleza tan polisémica y multiescalar - enfrentamos la necesaria tarea de acotar las principales aproximaciones a los efectos de ser de suficiente comprensión para su comparabilidad⁵⁸.

Desde una perspectiva, generalmente expresada por autores europeos, encontramos definiciones contemporáneas de región en las cuales se reconoce inicialmente que la existencia de una región implica un territorio o territorios donde se constata una relativa homogeneidad en cuanto a circunstancias sociales, naturales, económicas, culturales e históricas (González, 1995). La región puede ser considerada como un vector de modernización a nivel local al ser una institución intermedia en un conjunto de relaciones verticales (centro y periferia) u horizontales (procedimientos contractuales, financiamientos cruzados), que afectan las relaciones de jerarquía entre lo transnacional y lo subnacional (Mabileau, 1998).

57.- Entre las novedades del programa PEDZE se plantea que para contextos territoriales objeto de intervenciones especiales, como el caso de las Regiones Extremas, por su singular ubicación geopolítica, poca y dispersa población, extensas superficies, donde el mercado no satisface el acceso, al que todo chileno o chilena, tiene a los derechos sociales de salud, educación, vivienda, movilidad y servicios básicos. En estos contextos, se requiere que el Sistema Nacional de Inversiones sea aplicado como estándar bajo el enfoque Costo-Eficiencia para toda la tipología de proyectos que abarca el programa, en vez de recurrir discrecionalmente a la prioridad presidencial del Gobierno vigente.

58.- Véase el exhaustivo trabajo de Luis Mauricio Cuervo G. "Pensar el territorio: los conceptos de ciudad-global y región en sus orígenes y evolución. ILPES 2003. En ILPES serie Gestión Pública.

Silvia Bolgherini (2003) propone que el concepto región siempre comprende la dualidad de ser parte un territorio asociado a alguna forma de poder o reglamentación, y ser parte de una entidad más amplia. A los efectos de políticas regionales comparadas propone convenir que actualmente el término región se utiliza al menos en tres sectores disciplinares diferentes: el político, que entiende por región tanto la unidad administrativa dentro de un Estado, como el área que comprende más estados soberanos con ciertas características comunes; el económico, que hace corresponder la región con un territorio de determinadas características y posibilidades de desarrollo; o el cultural, con el que se puede designar desde una comunidad que comparte usos y costumbres, hasta la que goza de una lengua y una literatura propias. La organización político-administrativa de Chile representa muy bien esta dualidad, en tanto la forma jurídica del Estado es unitaria y coexiste con una Administración Pública que puede ser descentralizada y desconcentrada, principalmente de base regional ⁵⁹.

Mario Caciagli (2006) prefiere diferenciar la región por sus variadas denotaciones, la institucional, la cual concede el rango de región a la mayor unidad político administrativa al interior de un Estado; y para las regiones que no se ven reconocidas dentro de los actuales demarcaciones político administrativos, la denotación histórico-cultural, que se refiere a los territorios en los que se han establecido colectividades con una identidad propia diferente a la del Estado en el que se encuentran, derivada de las relaciones culturales, la etnia, la lengua, la religión, o la ideología política.

Siguiendo la perspectiva europea de región⁶⁰ en tanto ente territorial autónomo y culturalmente diferenciado fue definida en el artículo 1º de la Declaración sobre el Regionalismo en Europa⁶¹ adoptada por casi 300 regiones de la Asamblea de las Regiones de Europa (ARE), el 4 de diciembre de 1996, en Basilea, Suiza, así:

59.- Artículo 3º Constitución Política de Chile. El Estado de Chile es unitario. La administración del Estado será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, de conformidad a la ley. Los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional.

60.- Ya en 1955 el Consejo de Europa (germen de lo que será la Unión Europea) institucionalizo una conferencia de poderes locales que constituyo la Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales de Europa. Posteriormente surgen otras asociaciones regionales y conferencias en el marco de la integración europea en evolución, siempre con el propósito de valorizar las zonas alejadas de las zonas centrales. En 1985 se crea el Consejo de las Regiones de Europa y dos años más tarde en 1987 se designa hasta hoy a la Asamblea de las Regiones de Europa (ARE). En los estatutos ARE el termino región corresponde a entidades situadas inmediatamente por debajo del Estado central y dotadas de representación política. El objetivo de la ARE es, en este contexto de la integración europea, el acceso institucionalizado de las regiones a los reglamentos europeos y la posibilidad de disponer de un escaño en el Parlamento europeo como instancia política propia. En 1992 consolidada la integración europea, se firma en 1992 el tratado de Maastricht el cual revalorizó institucionalmente el protagonismo de las regiones en la integración europea, se crean los Fondos Estructurales y se introducen las primera nociones de la cohesión económica y social con el fin de reducir las diferencias entre las distintas regiones, reducir el retraso de las regiones menos favorecidas, para producir un desarrollo más equilibrado. Para profundizar más en los entes territoriales regionales y los principales debates en torno a la noción de región en el marco de las políticas regionales en Europa véase el trabajo de Laura Huici Sancho "El Comité de las Regiones: su función en el proceso de integración europea". Universitat de Barcelona 2003.

61.- Para mayor profundización sobre el proceso de regionalización de la Comunidad Europea, ver a Vieira Posadas (2013).

“La región es la entidad pública territorial de nivel inmediatamente inferior al Estado, dotada de autogobierno político. La región encuentra su reconocimiento en la Constitución o en la ley, la cual garantiza su autonomía, identidad, competencias y forma de organización [y para tal efecto] será dotada de una Constitución propia, de un estatuto de autonomía o de otras leyes que formarán parte del ordenamiento jurídico del Estado al más alto nivel”. (Asamblea de las Regiones de Europa, ARE 1996).

De una manera más generalizadora, el geógrafo Olivier Dollfus (1993) establece que puede haber distintos niveles regionales, donde el término regional comprende conceptos como *la división de un territorio nacional de una cierta extensión; la región de los diplomáticos, con el reagrupamiento de países vecinos que ofrecen unidad histórica, cultural y la región formada por parcelas de territorios nacionales contiguos cuya economía y aun la vida social se reestructura transgrediendo las fronteras nacionales.*

El término nivel regional también se utiliza profusamente para designar subconjuntos de naturaleza institucional de procesos de integración como mercados comunes, uniones económicas, zonas de libre comercio; redes de empresas que juegan con las diferencias de potencial existentes de parte y otra de una frontera (el arco Seúl – Singapur), y una variante de iniciativas de ciertas ciudades de establecer hermandades más allá de las fronteras (el triángulo Singapur-Johor en Malasia, Riau en Indonesia) (Dollfus, 1993), como lo iniciado por los países del Cono Sur en Merco-ciudades.

Pragmáticamente si es posible acotar algunas tipologías ya universalmente socializadas sobre la infinidad de acepciones que se han formulado en 200 años de la historia del pensamiento geográfico⁶². Las vertientes más difundidas remiten a la división del territorio como instrumento de análisis; como herramienta metodológica para la planificación; y como organización político-administrativa, con cohesión social e identitaria. De esta forma, coexisten diversas lógicas de regionalización y, por lo tanto, los ámbitos geográficos resultantes difieren en sus contenidos, escalas y valoraciones.

62.- La definición original de región remite ineludiblemente a los conceptos de límites, escala, contigüidad, y poder. Es por ello que hasta el siglo XVIII la utilización casi exclusiva del término región fue asociada a los marcos políticos y administrativos. Y es así que desde la cultura romana se concretizó originalmente el concepto de región política o simplemente reinos. Da Costa (1998) nos recuerda que el término región tiene sus orígenes asociados a una estructura de gestión política centralista, la *regione*, que se usaba en tiempos del Imperio Romano, para denominar a las áreas que tenían una administración local pero se encontraban bajo el poder central que residía en Roma. Posteriormente fue retomado, en el marco del Estado moderno del siglo XVIII, también con elementos de centralismo, de uniformidad administrativa y de diversidad local, para establecer la unión regional frente a un enemigo comercial, cultural o militar externo. Para profundizar en la diversidad de connotaciones y utilizaciones para la descripción, la organización espacial y el análisis del territorio véase el trabajo de López Levi, L. y Ramírez, B. R. (2012), “La región: organización del territorio de la modernidad”, en *Revista Territorios* N° 27, pp. 21-46.

En particular interesa destacar para fines de este trabajo los siguientes tres tipos o clases: regiones homogéneas, regiones nodales, y regiones de planificación, de mayor notoriedad y reconocimiento académico, pero al mismo tiempo son las que han tenido mayores repercusiones en la esfera gubernamental, tanto desde el ámbito de la planificación y la gestión territorial.

Así tendremos las regiones homogéneas en términos de uno o más criterios utilizadas para definir las. En el núcleo de los territorios homogéneos es más intenso el carácter de homogeneidad que lo define y va decreciendo hacia sus límites o periferia. La homogeneidad consiste en que en todo el territorio se manifiesta el o los criterios, atributos, rasgos o propiedades seleccionadas. Según la cantidad de criterios una región homogénea se clasifica en homogénea simple, múltiple o total. Las denominaciones singulares varían según los autores, siendo sus principales exponentes en su conceptualización original Wittlesley (1954), Bunge (1962), Grigg (1965), entre otros muchos investigadores de la ciencia regional. En la literatura especializada se les designa indistintamente como Región Uniforme, Formal u Homogénea.

Por ejemplo, el estudio realizado en 2002 por la Pontificia Universidad Católica de Chile, para el territorio continental de Chile diferenció 5 grados de habitabilidad y su respectiva distribución territorial, en función de un conjunto de criterios, tales como geomorfología y relieve, patrón de poblamiento, características edafoclimáticas y la existencia de recursos naturales. En dicho ejemplo se identifican zonas homogéneas según su grado de habitabilidad territorial. Otro ejemplo más reciente es el Atlas de las Cuencas Hidrográficas de Chile desarrollado por CIREN en 2014 en base a criterios de hidrología de superficie. Hasta hoy día en planificación territorial se aplica profusamente el concepto de región homogénea como unidades geográficas de nivel supralocal definidas bajo criterios de homogeneidad. La homogeneidad puede estar relacionada con propiedades físico-ambientales (precipitación, relieve, vegetación, clima, suelos etc.) económicas (sistemas productivos, uso de la tierra, producción de bienes, etc.), culturales (lengua, religión, identidad étnica, historia, etc.), sociales (nivel socioeconómico, alfabetismo, desocupación laboral, composición demográfica, mortalidad, etc.) u otras dimensiones del territorio.

Cuando las regiones se encuentran funcionalmente organizadas por uno o varios núcleos (nodos) o centros y el resto de su área, se encuentra conectado al núcleo mediante redes de movilidad de bienes, servicios, personas e información, entonces estamos en presencia de regiones nodales o funcionales. La región nodal, funcionalmente organizada o simplemente funcional no es homogénea por sus atributos físicos, sino por la función de integración interna que le da estructura. Los núcleos tienden a ser centros urbanos de relevancia regional, pero también pueden ser centros industriales, puertos-aeropuertos, centros de investigación-universidades. Las denominaciones singulares varían según los autores, siendo sus principales exponentes Juillard (1962), Boudeville (1970) y Friedman (1976). Una aplicación reciente basada en el tipo de región nodal o funcional es el ejercicio de definición y delimitación de

las áreas urbanas chilenas que fuera realizado por la OCDE en 2013⁶³. Dicha aplicación esta detalladamente presentada en el estudio *“Urban Policy Review:Chile”*.

A diferencia de la región homogénea y funcional las cuales son conceptualizaciones derivadas de la geografía regional analítica, la región plan o de programación se conceptualiza genéricamente como un instrumento al servicio de la planificación del desarrollo. En ese entendido Guevara (1978) afirma que la región de planificación, región plan o de programación es el término aplicado por profesionales geógrafos y no geógrafos que conforman equipos de planeamiento, agregando que más bien se trata de una mixtura de región homogénea y funcional, es un instrumento de análisis y a la vez de administración *“... cuando la región se ha tomado como un área operacional, entonces se está hablando de región plan o región de planificación o programación...”*) la idea implícita apunta hacia una planificación o decisión política para la obtención de ciertas metas de desarrollo y en la cual puede o no existir núcleos, polos o nodos, o puede ser creado para inducir el desarrollo regional. Al mismo tiempo una región de planificación puede ser homogénea en cuanto al criterio de decisión de un plan para el desarrollo de la región. Por ejemplo, en el Plan de Desarrollo de Zonas Rezagadas en Chile 2014-2018 se aplica el criterio de homogeneidad previo constatar cuales territorios (comunas o agrupaciones de comunas) se encuentran rezagados respecto del desarrollo dentro de su contexto regional y/o nacional, y que en consecuencia requieren impulsos externos para reducir la pobreza, el desempleo, mejorar la infraestructura pública, la conectividad y reactivar las capacidades productivas en esos territorios. En el ejemplo anterior, el criterio de homogeneidad viene dado por la condición de rezago relativo que hace de estas comunas un área operacional de planificación para el desarrollo regional. Muy relacionado con el concepto región de planificación se encuentra en la literatura el término “región ad-hoc” en referencia a unidades geográficas de nivel supralocal o suprarregional definidas para enfrentar a través de instrumentos principalmente informales problemas específicos u otros temas coyunturales⁶⁴.

63.- La OCDE en colaboración con la Comisión Europea en el 2012 diseño una metodología basada en definiciones funcionales para definir las áreas urbanas funcionales (FUA, siglas en inglés), motivados por perfeccionar las definiciones tradicionales basadas en fronteras administrativas o indicadores físico-geográficos, incluyendo su propia definición previa de las áreas predominantemente urbanas. (Regional Development Policies in OECD Countries, 2012) De acuerdo a la metodología FUA, un área urbana es una unidad económica funcional caracterizada por “núcleos urbanos” y “territorios suburbanos” densamente habitados, cuyo mercado laboral está altamente integrado con los núcleos. La metodología OCDE se basa en datos de una malla poblacional a 1 km² que define los núcleos urbanos de manera más robusta respecto a las diferencias entre los límites administrativos al interior de los países.

64.- En Alemania desde 1920 y hasta el presente se asocia la política regional a la idea de una reducción de las desigualdades regionales en materia de desarrollo. Al mismo tiempo, puede apreciarse un aumento de la dinámica y una mayor diferenciación en la creación de instituciones regionales. Bajo el término regiones se comprenden figuras tan distintas como lo son las Conferencias Regionales de Renania del Norte-Westfalia, la región industrial de Baden-Württemberg o la Iniciativa de biotecnología “BioTop” de Berlín- Brandenburgo. Hoy en día, la mayoría de los organismos públicos, pero también cada vez más instituciones científicas y empresas privadas, se han incorporado a múltiples iniciativas y redes regionales que a veces coexisten de forma totalmente independiente unas de otras, poseen horizontes de tiempo absolutamente distintos y, con relativa frecuencia, un carácter ad-hoc claro (es decir, se crearon para conseguir recursos). Proyecto CEPAL/ GTZ 2000. Desarrollo Económico Local y Descentralización de la División de Desarrollo Económico. Nuevos Conceptos de la Política Regional de Desarrollo en Alemania: Aportes para la discusión latinoamericana.

Desde la experiencia transitada en los países occidentales anglosajones en políticas de desarrollo regional y equidad territorial, surgen nuevas concepciones y estrategias del desarrollo y la valorización del territorio, como las realizadas desde el inicio de la década de los años ochentas por Walter Stöhr, Franz Tödtling, Taylor, y Amartya Sen. Dichos autores comparten en común el cuestionamiento a la comprensión del desarrollo, en particular del desarrollo regional y su práctica predominante entre 1950 a 1980.

Stöhr y Tödtling (1976) sostienen que, tras décadas sin que disminuyeran sustancialmente las desigualdades en los niveles de vida entre regiones y al interior de estas, debía cambiarse el enfoque hacia una nueva concepción del desarrollo y la planificación regional en términos más amplios, no sólo como equidad espacial en los niveles de vida, sino también como equidad en las opciones de desarrollo de un grupo y de autorrealización humana en todas las áreas pobladas de un país. El desarrollo desde la concepción de estos investigadores europeos hace un especial énfasis en las escalas subnacionales, -mediana y pequeña-, argumentando que es allí donde se *incuban las nuevas oportunidades para los individuos, grupos sociales y comunidades organizadas, y de movilización de toda la gama de sus capacidades y recursos en favor del bien común, en términos sociales, económicos y políticos.*

Stöhr, Tödtling (1976) y contemporáneamente Taylor, a mediados de los 80 proponen lo que se conoce como promover el desarrollo regional desde abajo opuesto al desarrollo desde arriba. El desarrollo regional desde abajo se basa primordialmente en una maximización de los recursos naturales, humanos e institucionales de cada área, para servir a la población de menores recursos o a las regiones consideradas en desventaja. Las políticas de desarrollo deben orientarse directamente hacia los problemas de pobreza, así como estar motivadas e inicialmente controladas desde abajo. Existe una desconfianza en la idea de que el desarrollo se desparrama a su alrededor. En el desarrollo desde abajo, las estrategias se enfocan en las necesidades básicas de las comunidades, en aprovechar plenamente la fuerza de trabajo, en la cualidad de los recursos regionales y, muy frecuentemente, se centra en el ámbito rural, privilegiando el uso de la tecnología apropiada más que la tecnología de punta. Más propositivamente estos autores visualizaron tempranamente que en cualquier variante de política de desarrollo regional basada en un enfoque de mayor autonomía territorial conlleva avanzar en la reorganización de competencias respecto de la intervención del Estado en diferentes escalas territoriales. Y proponen al menos en teoría varias modalidades de readecuación desde los entes funcionales-verticales a los entes territoriales más autónomos.

Boisier (2006) hace una distinción muy relevante del nivel regional de planificación, a diferencia de otros niveles de planificación, destacando del nivel regional *“su posición de enlace de las esferas nacional y local, desempeñando un papel importante en la coordinación de planes sectoriales y las no menos importantes funciones de asignación de recursos. Los vínculos que preocupan a nivel regional están dados por el examen de las relaciones de grupos de intereses e instituciones de segundo nivel, más que de individuos particulares”*. El autor resalta la existencia en el nivel regional *“una lógica de encadenamiento de la planificación regional y local enmarcada por una verticalidad (de arriba hacia abajo), en la que los principios, objetivos y estrategias nacionales deben ser incorporados en los instrumentos subnacionales*

de planificación, sirviendo estos como una suerte de “territorialización” de las orientaciones globales, a nivel del país como un todo”. En este caso, se entiende la vocación de planificación regional en el ámbito de un proceso de negociación, por tanto, metodológicamente conlleva un esfuerzo de generación de acuerdos y compromisos de los actores del desarrollo regional y los diferentes niveles del Estado.

Muy relacionado a los diferentes enfoques en torno a la conceptualización de región y sus tipos aparece de inmediato lo concerniente a la regionalización. En su acepción más tradicional dicho término se refiere al proceso de subdivisión de una entidad administrativa, generalmente al interior de un país, en entidades territoriales más pequeñas, con la consiguiente transferencia de responsabilidades, mayor o menor poder de decisión y competencias administrativas, desde el gobierno central-nacional a las entidades subnacionales, llámense estas según los diferentes países: regiones, departamentos, provincias, comunas, cantones. Sin embargo dicha subdivisión no es una simple desagregación topológica del territorio nacional, por el contrario responde a tantos paradigmas, como a las distintas visiones de estrategias de desarrollo se consideren.

El paradigma original de diseñar e implementar la regionalización del territorio nacional surge como respuesta del Estado a la estrategia de desarrollar ciertas áreas geográficas que muestran ciertas ventajas, como su ubicación estratégica, potencial económico, ventajas comparativas, entre otros factores. Aun hoy, la regionalización de un territorio se asocia fuertemente a la delimitación de funciones político-administrativo, tal como lo sintetiza Frejomil (2003), cuando afirma que *“la regionalización aparece como una necesidad humana que facilita, no solo el control de los recursos por parte de quien detenta y administra el poder, sino la orientación y organización de todos los entes sociales; la regionalización político-administrativa es la que ocupa el papel rector y conductor de las actuaciones sociales”*.

Más allá del ejercicio de contrastar distintas experiencias nacionales, este estudio busca explorar, identificar y revelar diversas modalidades de planificación-administración que se implementan en territorios delimitados ad-hoc, y que se sitúan en un espacio intermedio entre la planificación nacional-sectorial y el primer nivel de división político administrativa, privilegiando aquellas experiencias desarrolladas en el contexto de un Estado unitario, pero sin excluir otras formas jurídicas del Estado.

En el contexto latinoamericano es posible encontrar diferentes modalidades de figuras de planificación-administración suprarregional, que con diversas aproximaciones, y motivaciones convergen en aspectos comunes. Conocer dichas modalidades y experiencias resulta de alto interés para el actual y futuro proceso de descentralización y consiguiente desarrollo regional entre las regiones político administrativas de Chile, en la medida que de cada una de ellas, con sus especificidades, aportan pautas y derroteros a adaptar a las particularidades de los territorios chilenos.

En la literatura especializada en temas de regionalización e integración regional se mencionan frecuentemente las experiencias más emblemáticas y conocidas de economías de base regional en el escenario mundial, que ayudan a comprender desde un punto de vista más completo las convergencias y dinámicas que ha presentado la integración regional en otros contextos nacionales. Entre las experiencias más reconocidas diversos autores destacan los casos de: Berlín – Brandemburgo (Alemania); Maharashtra (India); Comunidad Autónoma de Madrid (España); Región Renania Norte–Westfalia (Alemania); Comunidad Autónoma Valencia (España); Región Rhône–Alpes (Francia) ⁶⁵.

Durante la búsqueda exploratoria⁶⁶ se logró describir los rasgos fundamentales de estos modelos nacionales en base preguntas guías⁶⁷ explicitadas para los fines de orientar la búsqueda y sistematización de elementos de comparabilidad entre las experiencias seleccionadas.

65.- Para una más detallada caracterización de esas experiencias emblemáticas se recomienda profundizar en el capítulo sobre referencias internacionales de regiones de planificación del Documento de Soporte Técnico para la consolidación de la Región de Región Administrativa y de Planificación Especial Región Central, en Colombia. UNCRD 2013. DTS RAPE Región Central.

66.- Implicó que este trabajo recabara la información disponible y/o mejor documentada de las experiencias latinoamericanas, específicamente de Argentina, Costa Rica, Ecuador, Colombia, República Dominicana y Corea del Sur, en relación a aquellas figuras o modelos de planificación–administración, que operan con mayor o menor intencionalidad como niveles intermedios entre el Ejecutivo representado por los Ministerios–sectoriales (nacional) y el nivel de Gobierno Regional, con fines de dirección, planificación y administración.

67.- ¿Cómo se habilita desde la constitución política, y en políticas específicas, leyes y reglamentos asociados los modelos de administración–planificación de interface nacional–regional en las experiencias analizadas?; ¿Cómo se instrumentalizan los modelos de administración–planificación suprarregional en las experiencias examinadas?; ¿Cómo se implementa la gestión del territorio nacional en base a modelos de administración suprarregionales en las experiencias nacionales revisadas?; ¿Cuáles son las interrelaciones entre territorios de planificación, la descentralización y la autonomía de los gobiernos subnacionales en base las experiencias nacionales caracterizadas?

En cuanto a los elementos de comparabilidad se consideraron los siguientes, en coherencia con las preguntas orientadoras y sistematización de la información recabada:

- Modalidad de nivel intermedio de administración–planificación
- Propósitos de conformar el nivel intermedio de planificación
- Actores que operan en torno al nivel intermedio de planificación
- Institución coordinadora/promotora del nivel intermedio de planificación
- Funciones
- Política, Plan, Estrategia nacional e Instrumentos asociados
- Elementos centrales del modelo

El modelo de Regiones Integradas, Argentina

La especificidad del modelo argentino de las Regiones Integradas se encuentra en su génesis e intencionalidad original, cuando introduce la creación de regiones como una alternativa para fortalecer el federalismo argentino. Las implicancias en la práctica de dicha intencionalidad es que las regiones sólo justifican su existencia en la medida que contribuyen a fortalecer la forma del Estado, que en el caso argentino es la Federación. O sea que la región –también es entendida como una forma de descentralización– que en el caso de Argentina debe servir al proyecto federal de la Constitución y, en consecuencia, no podría utilizarse este instrumento para centralizar el país o lesionar las autonomías provinciales y municipales⁶⁸.

El modelo de las Regiones Integradas de Argentina⁶⁹ encuentra su singularidad y génesis institucional en la reforma y promulgación de la Constitución de 1994⁷⁰ mediante la cual se institucionaliza la creación de regiones para el desarrollo, concebidas como agrupación de provincias, pero solo para el desarrollo económico y social y no como nuevas entidades políticas. Así, se podrán crear regiones para un propósito más amplio también expresado en la Constitución con la finalidad explícita de aglutinar provincias que favorezcan el poblamiento, el crecimiento y la integración de la nación toda, pero la región no puede constituirse en un nuevo nivel de gobierno político⁷¹.

En efecto, la Constitución faculta a los gobiernos provinciales a crear regiones para el desarrollo socioeconómico de sus territorios incluyendo la posibilidad para ese mismo fin de establecer convenios internacionales⁷². Más específicamente se habilita la posibilidad de suscribir tratados o protocolos interprovinciales los cuales promueven la idea de implementar

68.– En Argentina se denominan provincias a los estados federados que integran la nación, según los principios del federalismo establecidos en la Constitución Nacional. Jurídicamente Argentina es una federación de provincias y su denominación oficial y más usual es República Argentina. Las provincias argentinas se autogobiernan, redactan sus propias constituciones y tienen poderes ejecutivo, legislativo y judicial propios, incluyendo sus propias policías provinciales. Catorce de ellas son histórica y jurídicamente preexistentes a la actual organización nacional, y junto a las nueve creadas posteriormente conservan de manera exclusiva todos los poderes no delegados expresamente a la nación en la Constitución Nacional.

69.– En la federación argentina existen 4 niveles u órdenes de gobierno las cuales son: el Gobierno Federal, los Gobiernos de Provincia, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los Gobiernos Municipales, con sus respectivas competencias y autonomías, que expresan la descentralización de poder político de la totalidad del país. Consecuentemente, Argentina está conformada entonces por el Gobierno Federal, 23 Provincias y la ciudad autónoma de Buenos Aires, sede hoy de la Capital Federal. El Gobierno Federal no tiene relaciones directas con los gobiernos municipales, pues ellas se producen a través de los Gobiernos y Estados provinciales.

70.– Proyecto SOSTRES 2003-2004. Argentina. En lo que se denomina la cuarta etapa de la profundización del federalismo argentino.

71.– Constitución Política de la República Argentina 1994, art. 75 inciso 19. Proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; Promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones.

72.– Constitución Política de la República Argentina 1994, art. 124. Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación.

lo que se ha dado en llamar un federalismo de cooperación y concertación, así como propender a maduras y modernas relaciones interjurisdiccionales (entre las provincias) de conformidad a lo establecido en los artículos 124 y 125 de la Constitución Política. (Tratados de Integración Regional Región Centro, conformada por las provincias de Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos, 1998, 1999 y 2004).

El proceso conformación de agrupaciones de provincias administrativas para dar lugar a regiones integradas o concertadas está muy relacionado al accionar del Comité Federal de Inversiones (CFI) en sus orígenes y más recientemente al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MECON). Dicho ministerio desde 2011 adoptó la regionalización resultante explicitando que se consideran las regiones integradas de acuerdo fundamentalmente a su “forma político-institucional”, es decir, basadas en los criterios de organización que se han dado los propios estados provinciales en esta materia. Desde la Dirección de Planificación Regional del MECON se puntualiza que la adopción de la demarcación de regiones de integración responde esencialmente a una necesaria solución metodológica más que a una definición política. Enfatizando que no existe una regionalización oficial de la República Argentina, unívocamente utilizada por todos los organismos públicos.

La regionalización formalizada bajo la figura de regiones integradas también es utilizada por la Subsecretaría de Planificación de la Inversión Pública, dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, en proyectos de planificación de escala nacional como por ejemplo el finalizado en el 2012 Los Territorios del Futuro – Escenarios Prospectivos del Territorio Argentino y sus Regiones hacia el año 2026. El CFI por su parte promueve y apoya las iniciativas de integración de carácter inter-jurisdiccional para la conformación y el desarrollo de micro-regiones, regiones o macro-regiones. Lo anterior bajo la premisa compartida de que el hecho de que las regiones nazcan de procesos voluntarios de concertación política y acuerdos sociales, refuerza la posibilidad de superar en conjunto los desequilibrios territoriales en base a la complementariedad de las economías provinciales.

Mapa N°1

Regiones de Planificación Argentina



Fuente: Dirección Nacional de Planificación Regional. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación Argentina.

Entre 1994-2004 se suscribieron los tratados o protocolos o convenios interprovinciales tendientes a formalizar regiones de planificación. Las regiones integradas en Argentina son cinco y su composición es la siguiente:

Región NOA (Noroeste Argentino): La Región NOA abarca las provincias de Salta, Jujuy, Tucumán, Catamarca y Santiago del Estero, y los comienzos de su actual configuración del territorio se remontan a la etapa colonial. En la actualidad, el “Parlamento del NOA” constituye la institución con mayor grado de formalización de la región desde su conformación en 1999.

Región NEA (Noreste Argentino): La Región NEA comprende los territorios provinciales de Formosa, Chaco, Misiones y Corrientes. Su cohesión interna comienza a consolidarse mucho después que en el NOA, a instancias del Estado Nacional que en 1967 impulsó su institucionalización a través de las “Regiones de Desarrollo” previstas en el Decreto 1907/67, reglamentario de la Ley 16.964/66 – Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo.

Región Nuevo Cuyo: La Región Nuevo Cuyo está conformada por las provincias de Mendoza, San Juan, San Luis y La Rioja, las que se integraron formalmente en el año 1988 mediante la firma del Tratado de Integración Económica, convenio que fue ampliado y complementado en reuniones posteriores.

Región Patagonia: La Región Patagonia está integrada por La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego, según lo establecido en el año 1996 en el Tratado Fundacional de la Región. Entre 1951 y 1957 las provincias patagónicas –hasta entonces territorios nacionales– se constituyeron como distritos políticos, es decir, son relativamente jóvenes en relación con el resto del país. La única excepción fue la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur que se constituyó como tal recién en 1991.

Región Centro: La Región Centro comprende las provincias de Córdoba, Santa Fe y la provincia Entre Ríos. Formalmente está constituida a partir de la suscripción de tres acuerdos: el Tratado de Integración Regional (1998), el Acta de Integración de Entre Ríos (1999) y el Protocolo de Córdoba del 2004. Para los fines de la planificación regional que realiza periódicamente la Dirección de Planificación Regional del Ministerio de Economía, la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) hacen parte de la Región Centro formalmente constituida. En dicha institución aplican –con fines metodológicos– un agregado espacial que integra una región formalmente constituida (Región Centro) con las dos únicas jurisdicciones que no han firmado acuerdos de integración interprovincial (Buenos Aires y CABA), pero que por la configuración histórica de sus territorios pueden asimilarse a la región central del país⁷³.

73.- Ministerio de Economía, Subsecretaría de Planificación Económica. Dirección de Planificación Regional.

En el modelo de las Regiones Integradas se constituyen como agrupaciones político-económicas subnacionales (provincias) cuya organización, funcionamiento y propósitos se regula mediante protocolos e internamente es reglamentada en su funcionamiento interno por la respectiva Junta de Gobernadores y el Comité Ejecutivo de las provincias que las integran. Sus órganos instituciones son comúnmente: una Junta de Gobernadores, un Comité Ejecutivo, una Secretaría Administrativa, una Comisión Parlamentaria Ordinaria y Permanente, y tantas Comisiones Especiales y Transitorias se formalicen en torno a temas de interés común. En algunos casos, como el de la Región Centro, incorporan en su institucionalidad un Consejo de la Sociedad Civil, institución integrada por instituciones y entidades no gubernamentales de las provincias asociadas que vela por garantizar la amplia y democrática participación del sector no gubernamental dentro de la formulación de políticas y procesos de desarrollo regionales.

Los instrumentos principales de las Regiones de Integración son sus respectivos Planes Estratégicos Regionales y los Convenios de Cooperación Técnica y Financiera que suscriben con el Consejo Federal de inversiones (CFI). Entre las motivaciones para la creación de las Regiones Integradas a partir de asociaciones de provincias destaca el interés que tienen las provincias de competir mejor dentro del MERCOSUR, promoviendo la inversión y el crecimiento de sus territorios, teniendo en cuenta el contexto legal nacional que promueve el federalismo y el establecimiento de institucionalidades para el desarrollo económico y social de sus territorios, mediante la asociatividad entre entidades. A modo de ejemplo se tiene el caso de la Región Centro que en el año 2012 actualizó la octava versión de su Plan Estratégico y concertado entre la Región Centro y el CFI. En dicha versión, el convenio de cooperación entre la Región Central y el CFI se centró en el fortalecimiento de seis cadenas de valor (porcina, vitivinícola, láctea, maquinaria agrícola, automotriz y maquinaria para la industria alimenticia), acordando la realización de misiones comerciales e institucionales de la Región Centro a mercados emergentes.

Cuadro N°2 Modelo de Regiones de Planificación, Argentina

País: República Argentina	
Forma jurídica del Estado y Organización territorial	Federación de provincias. 23 Provincias 1 Gobierno de la ciudad autónoma de Buenos Aires 528 Departamentos 2.274 Gobiernos municipales
Modalidad de nivel intermedio de planificación	5 Regiones Integradas: Región NOA (Noroeste Argentino); Región NEA (Noreste Argentino); Región Nuevo Cuyo; Región Patagonia; Región Centro.
Propósitos principales de conformar el nivel regional de planificación	Equilibrar el desarrollo territorial entre las provincias asociadas Reducir el subdesarrollo y cohesionar internamente sus territorios y factores productivos. Competir como regiones (no como país) en el MERCOSUR.
Modelo de Gobernanza	Junta de Gobernadores Comité Ejecutivo Secretaría Administrativa Comisión Parlamentaria Ordinaria y Permanente Comisiones Especiales y Transitorias según temas de interés común Consejo de la Sociedad Civil
Institución coordinadora/ promotora	Comité Federal de Inversiones Ministerio de Economía y Finanzas Públicas Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios
Funciones	Diseñar e implementar políticas regionales. Promover la inversión en proyectos estratégicos para el conjunto regional. Consolidar institucionalidad subnacional para el desarrollo económico y social de territorios intermedios, mediante la asociatividad entre entidades.
Política, Plan, Estrategia nacional e Instrumentos asociados	Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Plan Estratégico Territorial 2016. Prospectiva del Territorio Argentino y sus Regiones al 2026. Tratados, Protocolos, Pactos de Integración para constituir regiones. Planes Estratégicos Regionales y los Convenios de Cooperación Técnica y Financiera que suscriben con el Consejo Federal de inversiones (CFI).
Elementos centrales del modelo	Las regiones integradas son agrupaciones voluntarias de sus provincias administrativas para equilibrar el desigual desarrollo relativo de sus territorios. Se instala la idea del regionalismo horizontal concertado a partir del ámbito provincial, a través de competencias habilitadas desde la Constitución. Dichas competencias facilitan aplicar un adecuado esquema de planificación económica del Estado preservando las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio. Las regiones integradas para el desarrollo son la alternativa descentralizada para perfeccionar y consolidar el federalismo de cooperación y concertación.

Fuentes: Elaboración propia en base a Consejo Federal de Inversiones, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación Argentina, Pacto de Integración del Parlamento del NOA; Tratado de Integración Regional de la Región Centro.

El modelo de las Regiones de Administración y Planificación, Colombia

La formulación más reciente del concepto de regiones de planificación en Colombia se retrotrae al contexto de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, en cuyo seno se discutió sobre la necesidad de reformar el modelo de organización territorial del país a partir de la incorporación de figuras alternativas más flexibles para la asociación e integración territorial de los distritos, municipios y departamentos, promoviendo figuras de planificación, administración y gestión ad-hoc, tales como, las provincias y las regiones⁷⁴.

Los nuevos postulados que se introdujeron en la Constitución Política respecto a la creación de Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) y Regiones como Entidades Territoriales (RET), fueron decisivos respecto al fortalecimiento de los Consejos Regionales de Planificación (CORPES), dado que estos pasaron de ser abordados como esquemas institucionales para facilitar la desconcentración del Estado hacia los territorios, pero sobre todo para revelarse como dispositivos preliminares e incipientes de un inminente proceso de regionalización para la planificación.

En efecto se puede constatar que en la Constitución Política se introdujo en el año 2004 articulados⁷⁵ que habilitan la posibilidad de que dos más departamentos puedan constituirse en regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Explicitando que el objeto principal de tal constitución será el desarrollo económico y social del respectivo territorio.

Posteriormente, en el año 2011⁷⁶ la regionalización fue ampliamente desarrollada por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), incorporándose en ella, todos los elementos ya conceptualizados en la Constitución de 1991, normando los procedimientos requeridos para dar trámite a la conformación de regiones administrativas no solo entre el Distrito Capital y los Departamentos circunvecinos.

Antes de profundizar en la figura propiamente tal de las Regiones de Planificación y Administración, es relevante destacar que en las Disposiciones Generales de la propia Ley 1454 de 2011, presenta un conjunto de principios rectores que delinear la naturaleza y alcance del ordenamiento territorial, dentro de los cuales se considera el principio de la regionalización.

74.- Varios investigadores colombianos coinciden en que el origen de la aparición de la figura de regiones de planificación se remonta a la promulgación de la Ley 76 de 1985, mediante la cual se crea la Región de Planificación de la Zona Atlántica, se inicia la conformación de los Consejos Regionales de Planificación (CORPES) en cinco (5) regiones del país. La norma en mención señala, en su artículo 2, que las regiones creadas se visualizan como divisiones administrativas del territorio nacional para la planificación y el desarrollo económico social. Desde el punto de vista administrativo, las Regiones-CORPES buscaban convertirse en escenarios privilegiados para la coordinación de políticas públicas entre los niveles nacional, departamental y municipal, con el fin de suministrar insumos relevantes que facilitaran la toma de decisiones en materia presupuestal, por parte del gobierno nacional.

75.- Constitución Política de Colombia 1991, artículos 306 y 325.

76.- Ley 1454 de 2011 Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), particularmente los artículos 17, 23 y 30.

“El ordenamiento territorial promoverá el establecimiento de regiones de planeación y gestión, regiones administrativas y de planificación, y la proyección de regiones territoriales como marcos de relaciones geográficas, económicas, culturales, y funcionales, a partir de ecosistemas bióticos y biofísicos, de identidades culturales locales, de equipamientos e infraestructuras económicas y productivas y de relaciones entre las formas de vida rural y urbana, en el que se desarrolla la sociedad colombiana y hacia donde debe tender el modelo de Estado Republicano Unitario” (LOOT, 2011).

Ahora bien, en relación con la primera tipología de Región Administrativa y de Planificación (RAP) –resultante de la asociación de dos o más departamentos– y la tercera tipología de Región Especial (RAPE) –que puede conformar el Distrito Capital de Bogotá con otras entidades territoriales del orden departamental– son reguladas por el artículo 30 de la LOOT, mediante el cual se norma las condiciones, requisitos y finalidades que deben observarse para su creación. La particularidad del caso colombiano es que tanto la RAP como la RAPE han sido concebidas bajo una categoría más amplia denominada *Esquemas Asociativos Territoriales*⁷⁷ cuyo resultado es la creación voluntaria de una persona jurídica, que cuenta con autonomía financiera, patrimonio autónomo, adquieren la naturaleza de entidades administrativas de derecho público y su finalidad está orientada al desarrollo regional, la inversión y la competitividad. En el caso de las asociaciones de departamentos con propósito de constituirse en regiones administrativas y de planificación, se requiere la previa autorización de sus respectivas Asambleas Departamentales y la formulación del Concepto previo de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado de la Republica.

La modalidad diseñada para la constituir e incentivar la asociaciones territoriales de la tipología RAP/RAPE/RPG son esencialmente los Convenios Interadministrativos (entre ministerios sectoriales), el Contrato Plan, el Sistema General de Regalías, y el Fondo Regional de Desarrollo. Interesa destacar dentro del conjunto de Esquemas Asociativos Territoriales la variante del esquema asociativo de Departamentos para conformación de Regiones de Planificación-Administración, sus principales elementos normativos, tal como se presentan en el cuadro siguiente que sintetizan todas las variantes de esquemas asociativos territoriales.

77.- Los Esquemas Asociativos Territoriales introducidos y definidos en la LOOT en 2011 fueron concebidos como instrumentos normativos que promueven la asociatividad territorial para generar sinergia, complementariedad, concurrencia y equidad territorial. En ese sentido el Gobierno Nacional promoverá la conformación de esquemas asociativos a través de incentivos a las regiones administrativas y de planificación, regiones de planeación y gestión, provincias administrativas y de planificación, áreas metropolitanas y entidades territoriales económicamente desarrolladas, para que se asocien con las más débiles, fin de hacer efectivos los principios de solidaridad, equidad territorial, equidad social, sostenibilidad ambiental y equilibrio territorial.

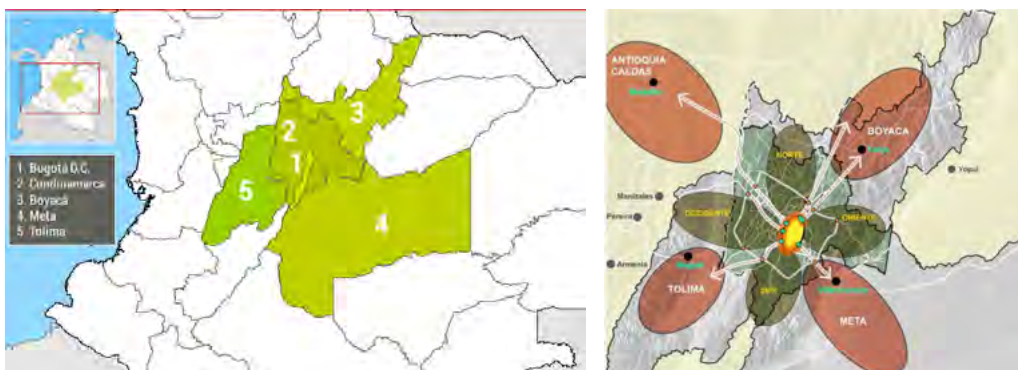
Cuadro N°3 Esquemas Asociativos Territoriales establecidos en la Ley 1454 de 2011.

Art. 12 - 15	Asociaciones de ET: Municipios, Departamentos, Distritos, Áreas Metropolitanas	• Dos o más ET: departamentos, distritos especiales, municipios, áreas metropolitanas • Mediante convenio o contrato-plan • Finalidad: prestar servicios públicos, administrar, ejecutar obras públicas, planificar, ...
Art. 16	Provincias administrativas y de planificación -PAP-	• Dos o más municipios conitugos de un mismo departamento • Creadas por ordenanza previa autorización de Concejos • Su financiación no genera cargos al PGN, SGP, SGR • Propósitos: organizar prestación de servicios públicos, ejecutar obras regionales y proyectos de desarrollo integral, gestión ambiental
Art. 19	Regiones de Planeación y de Gestión -RPG-	• Formadas por asociaciones de ET • Actuar como bancos de proyectos de inversión de impacto regional • Planearán y ejecutarán los recursos del Fondo de Desarrollo Regional
Art. 30	Regiones Administrativas y de Planificación -RAP-	• Dos o más departamentos para promover el desarrollo regional, la inversión y la competitividad • Contarán con un Consejo Regional Administrativo y de Planificación • Se financiarán con aportes de las ET e incentivos del Gobierno Nacional según indicadores de sostenibilidad fiscal • Se crea previo concepto de la COT • Debe ser contiguo
Art. 30	Región Administrativa y de Planificación RAPE	• Bogotá, C/marca y los deptos Contiguos a éste • Cuenta con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio
Art. 36	Región como Entidad Territorial	• La RAP podrá transformarse en Región Entidad Territorial. Art. 307 CN.
Art. 9	Asociación de las Corporaciones Autónomas Regionales	• Para diseñar y ejecutar programas de protección ambiental y en especial de cuidado de las zonas productoras de agua y programas de mitigación de riesgo. Las CAR podrá hacer inversión por fuera de su jurisdicción y declarar áreas protegidas.
Art. 9	Alianzas Estratégicas de Desarrollo Económico con países fronterizos	• Se podrán conformar alianzas estratégicas de orden económico entre ET y con países vecinos fronterizos
Art. 16	Alianzas Estratégicas de orden Económico	• Municipios no contiguos de diferentes departamentos, o departamentos no contiguos con el fin de comercializar sus bienes y servicios a nivel nacional e internacional

Fuente: Departamento Nacional de Planeación-Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. Definición legal y funcional de los esquemas asociativos territoriales de las entidades territoriales en Colombia. Sistematización normativa elaborada por la Secretaría Técnica de Comisión Nacional de Ordenamiento Territorial. Colombia.2013.

Actualmente y en base a la información publicada hasta el 2015 sobre la trayectoria de los procesos asociativos territoriales en Colombia es posible constatar que existen 5 procesos de asociación Departamental interesadas en conformar RAP y en 2014 fue materializada la conformación de la primera Región Administrativa y Planificación Especial denominada -RAPE Región Central- la cual está constituida por las administraciones del Distrito Capital de Bogotá con los Departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Tolima y Meta⁷⁸.

78.- Convenio N° 1676 de 2014 mediante el cual se constituye la Región Administrativa y Planificación Especial de la Región Central.

Mapa N°2 Región Administrativa y Planificación Especial RAPE Región Central


Fuente: UNCRD 2014. RAPE- región central genera el 40% del PIB reside el 29% población ocupa el 14% territorio nacional se localiza el 30% (316) de los municipios del país. Formalizada mediante Convenio 2014 (basada en Constitución Política art. 325 y Ley 1454 de 2011).

En particular para la Región Administración de Planificación Especial Región Central se definieron propósitos de alcance más amplio, siendo las siguientes sus ideas claves⁷⁹:

- Reducir la presión demográfica sobre las capitales y principales núcleos urbanos
- Mejorar la capacidad de negociación de sus asociados en el concierto nacional
- Abordar de forma conjunta dinámicas y problemáticas supradepartamentales
- Constituir fondos de inversión, empresas regionales y agencias de desarrollo encargadas de la gestión, financiación y ejecución de proyectos de interés regional.
- Acordar una visión sobre el rol de la región en el contexto nacional
- Potenciar las ventajas y factores de competitividad del territorio regional
- Alcanzar mejoras sustanciales en el desarrollo humano y el bienestar de sus habitantes, buscando con ello, superar las brechas regionales y proyectar el territorio en el concierto internacional.
- Asociarse con entidades del sector privado o productivo, con el fin de generar alianzas estratégicas para la financiación de proyectos de interés regional y contribuir a la competitividad y productividad del territorio.
- Afianzar la descentralización política y administrativa.
- Potenciar las particularidades regionales como elemento creador de identidad y diferenciación en un mundo global que homogeniza.

Sus 5 Ejes de Desarrollo Estratégicos se erigen en torno a los siguientes ámbitos:

- Gobernanza y buen gobierno
- Sustentabilidad ecosistémica y manejo de riesgos
- Infraestructuras de transporte, logística y servicios públicos
- Competitividad y proyección internacional
- Soberanía-seguridad alimentaria y económica rural

79.- UNCRD 2014. Secretaria Distrital de Planeación. RAPE Región Central de Colombia.

Cuadro N°4 Modelo Regiones de Planificación, Colombia

País: República de Colombia	
Forma jurídica del Estado y Organización Territorial	República Unitaria. 32 Departamentos, 1 Distrito Capital de Bogotá, 104 Provincias 1.123 Municipios
Modalidad de nivel intermedio de planificación	Regiones Administrativas de Planificación (RAP). En 2014 fue materializada la conformación de la primera Región Administrativa y Planificación Especial denominada -RAPE Región Central- la cual está constituida por las administraciones del Distrito Capital de Bogotá con los Departamentos contiguos de Cundinamarca, Boyacá, Tolima y Meta.
Propósitos principales de conformar el nivel regional de planificación	La finalidad de la RAP/RAPE está orientada al desarrollo regional, la inversión y la competitividad. La Nación podrá cofinanciar proyectos estratégicos de las RAP, previo cumplimiento de los requisitos y condiciones previstos en la normativa vigente. La RAP podrá transformarse en Región como entidad territorial.
Modelo de Gobernanza	El Consejo Regional Administrativo y Planificación es la instancia técnica y asesora de las Regiones Administrativas y de Planificación y se encuentra integrado por los gobernadores de los Departamentos integrados y por los alcaldes de las Áreas Metropolitanas que existan dentro de la misma.
Institución coordinadora/promotora	Departamento Nacional de Planeación (DNP)
Funciones	Las RAP concretizan la autonomía para el ejercicio de la planificación y gestión regional de los Departamentos asociados; Ejerce las competencias propias reguladas por la ley y aquellas competencias que las entidades territoriales asociadas le deleguen; Se configuran en gestores de proyectos regionales; Se potencian como centro de pensamiento estratégico para la planificación regional; y sirven de Plataforma de coordinación institucional.
Política, Plan, Estrategia nacional e Instrumentos asociados	Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para Todos Normas Orgánicas de Ordenamiento Territorial LOOT /2011 Orgánica y Funcionamiento del Sistema General de Regalías Ley 1530 /2012
Elementos centrales del modelo	El Estado promueve e incentiva alianzas y asociaciones de entidades administrativas para el diseño y ejecución de proyectos de impacto regional, prestación de servicios públicos, la ejecución de obras públicas, así como el desarrollo de tareas administrativas o de planificación. Las Regiones Administrativas de Planificación como figura asociativa para el ordenamiento territorial contribuyen al proceso descentralizador en la medida que se promueve en el nivel intermedio supradepartamental mayor capacidad de planificación, gestión y administración de sus propios intereses con la correspondiente asignación de recursos. Las regiones resultantes de procesos libres y voluntarios de conformación de alianzas entre autoridades territoriales, sin menoscabo de sus autonomías. Se regula la conformación de regiones bajo el concepto de los esquemas territoriales asociativos, así se tiene en el nivel intermedio los siguientes tipos: Asociatividad tipo RAP y Asociatividad tipo RAPE Los Departamentos que constituyan una RAP deben tener contigüidad territorial

Fuentes: Elaboración propia en base a Definición legal y funcional de los esquemas asociativos territoriales de las entidades territoriales en Colombia. Sistematización normativa elaborada por la Secretaría Técnica de Comisión Nacional de Ordenamiento Territorial. Colombia 2013; Ley 1454 de 2011 Orgánica de Ordenamiento Territorial.

Las Regiones Económicas y Suprarregiones Económicas, Corea del Sur

La trayectoria del desarrollo socio-económico de Corea del Sur⁸⁰ es ampliamente reconocida por ser uno de los pocos países en el mundo que ha logrado transformar radicalmente en un lapso de 50 años su base económica desde una basada en una agricultura precaria y pobre a ser una economía muy industrializada de muy alto crecimiento, especializada en industrias pesadas y químicas, altamente tecnificada y un aumento constante del producto precipita⁸¹.

También es conocido que detrás de las transformaciones materializadas en su desempeño económico ha estado una estrategia deliberada de desarrollo nacional que ha promovido y apoyado desde el Estado la industrialización en los sectores manufactureros de las industrias pesadas y químicas a través intervenciones de políticas secuenciales, coherentes y complementarias. En efecto, durante los diferentes gobiernos se ha dirigido la creación sostenida de capacidades industriales nacionales –a través de una mixtura entre la promoción de exportaciones industriales y el control de las importaciones, el desarrollo de la educación y las habilidades profesionales de la fuerza de trabajo, la construcción de infraestructura, así como una activa administración de los mercados de capital.

Menos conocido es que la rápida consolidación del sector industrial exportador de Corea no se ha transferido proporcional y equilibradamente a todas las provincias y ciudades del territorio nacional. El patrón territorial de la política industrializadora y la focalización de los impulsos a la inversión de grandes infraestructuras iniciada en la década de los 60 fueron hacia la Región Capital de Seúl y hacia las áreas costeras en consonancia con la estrategia nacional de privilegiar las exportaciones de bienes industriales.

80.- En base a: OCDE 2012. Korea Industrial Policies and Territorial Development.

81.- El PIB per cápita de Corea del Sur en 1962 era de \$79 y al 2013 ascendía alrededor de los \$25.000.

Entre los elementos identificados en estudios sobre la experiencia del desarrollo económico coreano se plantea que las políticas nacionales de principios de la década del 60 favorecieron el enfoque de la eficiencia en la planificación territorial por sobre el enfoque de la equidad territorial. Consecuentemente el modelo territorial del desarrollo industrial se concentró en la Región Capital de Seúl y en aquellos lugares considerados estratégicos. Al respecto se argumenta que en las políticas nacionales promovieron el enfoque de la planificación y la toma de decisiones excesivamente centralizadas, marcadamente verticales –desde los niveles superiores hacia los inferiores–, y signadas por la gran dependencia de los grandes conglomerados nacionales en tanto agentes principales de la producción industrial y los servicios⁸².

No obstante la inercia centralista del sistema de planificación Sur-coreano y su marco institucional, se señala que desde mediados de los años 90 se inicia una gradual reorientación a favor de ampliar la autonomía de las autoridades subnacionales los cuales a partir de 1994 son elegidos democráticamente. Y con ello se incrementa paulatinamente su participación en las discusiones y decisiones en políticas de equidad territorial y desarrollo regional.

La estructura administrativa de gobierno se compone de tres niveles: Gobierno Central (17 ministerios), Gobierno Provincial (gobernadores), y Gobierno Local (alcaldes y concejales). Por su parte las competencias administrativas para la planificación territorial son básicamente en tres niveles: El Plan Nacional Territorial Integral, el Plan Provincial Integral y el Plan de Ciudad/Condado. Además de estos planes territoriales regulares se formulan también los planes sectoriales, planes regionales y planes no regulares de desarrollo⁸³.

El Plan Nacional Territorial Integral (PNTI) abarca la totalidad del territorio nacional, incluyendo territorios insulares, es el instrumento de más alto nivel, y todos los otros planes territoriales y sectoriales deben adecuarse a él. Define una imagen visionaria del territorio nacional y establece un conjunto de estrategias de desarrollo de largo plazo para realizarla, así como instruye las directrices para el desarrollo y la conservación del territorio nacional. Determina las zonas regionales para el desarrollo económico y la mejora del medio ambiente, y enuncia políticas para la distribución de la población y las industrias, la construcción de infraestructuras, la gestión de los recursos naturales, y la mejora y conservación del medio

82.- El sistema de planificación sur-coreano ha sido caracterizado como altamente centralista y jerárquico. Es un reflejo de la centralización del sistema político creado a inicios de los 60 y que duró hasta la década de los 80. En 1961, una junta militar tomó el poder mediante un golpe de Estado. Esta llevó a cabo una amplia reforma constitucional e institucional. El sistema de autonomía local fue suspendido y se estableció un sistema de gobierno altamente jerarquizado. El programa de industrialización fue lanzado y promovido durante los gobiernos autoritarios respaldados por los militares y duraron hasta mediados de los años ochenta. Durante la fase inicial de industrialización en Corea del Sur, el gobierno autoritario adoptó un sistema de diseño de políticas y de planificación altamente vertical y centralista. El gobierno central había ejercido total autoridad en la planificación y el desarrollo territoriales así como en casi todas las esferas políticas y económicas durante el periodo de crecimiento económico. Aunque después de mediados de los 90, cuando se estableció el primer gobierno democrático, se empezó a transferir a los gobiernos locales facultades parciales en materia de planificación y desarrollo

83.- Informe Sistema de Planificación y Desarrollo Territorial de Corea del Sur. Julio 2014. Lim, Seo Hwan Ph.D. Consultor del Programa Nuestras Ciudades, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

ambiente. El Ministerio de la Tierra, Infraestructura y el Transporte (MLTI) es la institución que rige la planificación territorial nacional, lo cual incluye responsabilidad directa en su formulación e implementación. El ministro del MLIT tiene la facultad de aprobar los planes provinciales integrales, algunos planes de las ciudades metropolitanas y la mayoría de los planes regionales.

En la experiencia sur-coreana la preocupación por el desarrollo regional comienza a hacer explícita a finales de la década de los 80, lo cual se evidencia en las prioridades y los contenidos y estrategias principales de los Planes Nacionales Territoriales Integrales de cuarta generación y sus respectivas revisiones/actualizaciones⁸⁴. Específicamente es la cuarta versión del PNTI⁸⁵ el que introduce el concepto y las figuras de las regiones económicas y suprarregiones económicas concebidas más allá de las fronteras político-administrativas. El modelo sur-coreano de las regiones económicas y suprarregión económicas es necesario entenderlo en el contexto más amplio de lo que ha significado el cambio del paradigma de su desarrollo regional desde un enfoque compensatorio o distributivo desde la Región Central de Seúl hacia las provincias, hacia un enfoque de competitividad regional entre las ciudades y regiones en sus mutuas relaciones funcionales y entre las ciudades y provincias nacionales en el extranjero.

Entre las principales intervenciones radicales que caracterizan el cambio hacia el paradigma que promueve la competitividad regional mediante la desconcentración y descentralización son relevantes los siguientes grandes programas:

- 1998-2003- Programa RIPP, orientado al desarrollo especializado de clusters industriales específicos en regiones económicas seleccionadas siendo inmediatamente extendido a todas las provincias (con exclusión de la Región Capital de Seúl).
- 2004. Se creó la Comisión Presidencial para el Desarrollo Regional como la instancia principal nacional para coordinar y orientar los problemas interministeriales del desarrollo regional. Complementariamente se creó en ese mismo año una glosa especial con recursos del presupuesto exclusivamente para implementar políticas de desarrollo regional. Se han identificado diferentes escalas territoriales para transferir crecientemente dichos recursos pero dirigidos deliberadamente a programas nacionales específicos a las regiones económicas fuera de la Región Capital de Seúl.
- 2003-2007- Políticas del Gobierno Participativo, orientado a la relocalización y delegación de organismos públicos y agencias públicas fuera de la Región Capital. Se promulgo una Ley especial para la construcción de la nueva ciudad administrativa multiuso lo cual habilito el traslado de la ciudad administrativa a 200 kilómetros al sur de Seúl donde se reubicaron 16 ministerios del Gobierno Central. Se han construido decenas de Ciudades de Innovación a lo largo de todo el país hacia las cuales se trasladaron 176 instituciones públicas para difundir y fomentar la innovación son sede en los centros económicos de las regiones.

84.- Korea Research Institute for Human Settlements (KRIHS) 2013. National Territorial and Regional Development Policy: Focusing on Comprehensive National Territorial Plan.

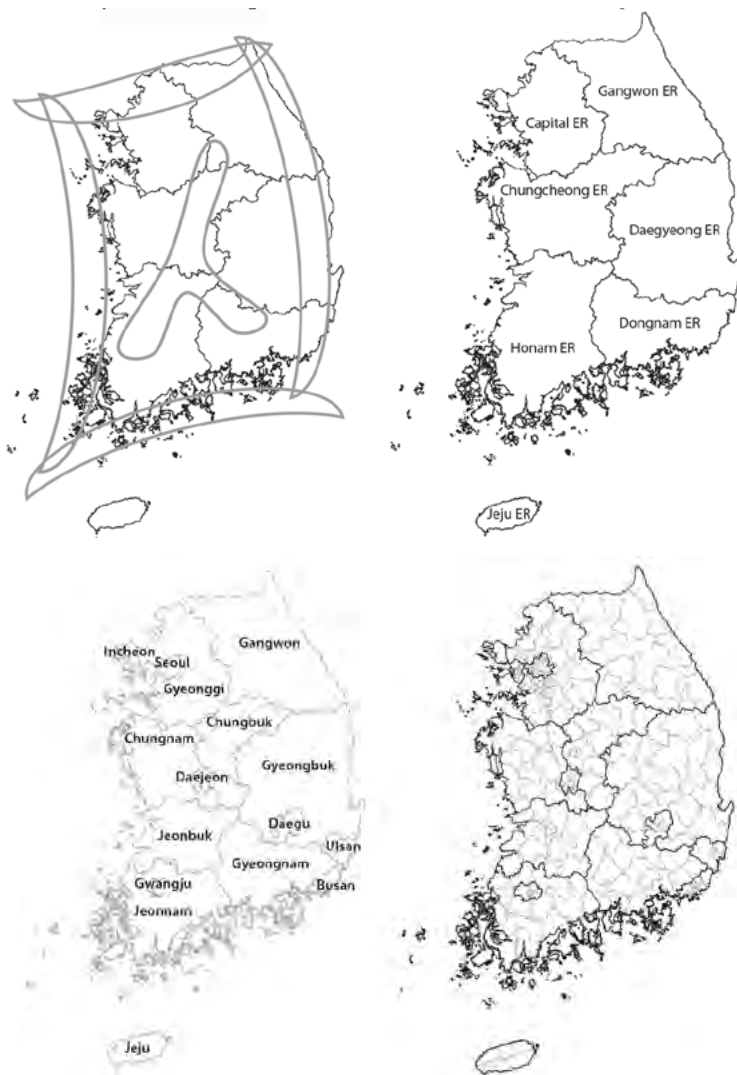
85.- Cuarto Plan Nacional Territorial Integral (2000-2010).

- Se autoriza por una Ley especial a las empresas privadas a diseñar y construir Ciudades Corporativas (empresariales) con el propósito de dispersar la actividad económica en todo el territorio nacional, que incluyan e integren instalaciones productivas fabriles, empresas de investigación y desarrollo, turismo y esparcimiento, instalaciones logísticas, edificaciones residenciales, transporte y comunicaciones, instalaciones de educación, salud, cultura, etc.

La Comisión Presidencial para el Desarrollo Regional identificó 4 niveles o escalas territoriales pertinentes para la acción política de acuerdo al tipo de intervención. Es así como se determinan las siguientes escalas:

- Suprarregiones Económicas (5). A este nivel/escala territorial se apoyan y promueven proyectos de desarrollo de infraestructuras y sirven como ámbito de acción para promover la colaboración basada en el desarrollo tecnológico entre las regiones y las provincias al interior.
- Regiones Económicas (7). Las regiones económicas están compuestas por las provincias administrativas, concentrando al menos 5 millones de habitantes con la excepción de las regiones de Jeju y Gandwon cuyas poblaciones están en torno al millón de habitantes.
- Provincias (13). En este nivel se apoyan e implementan programas específicos diseñados para orientar a todas las provincias de Corea, excluyendo a de las tres provincias que conforman la Región Capital de Seúl.
- Áreas Locales (163). Representan objetivos territoriales para promover inversiones locales para impulsar el desarrollo en los condados, excluyendo las siete ciudades metropolitanas de la Región Central de Seúl.

Mapa N°3 Unidades Administrativas, Regiones y Suprarregiones Económicas para el desarrollo regional



Fuente: OCDE Development Center Studies. 2013. Korea Research Institute for Human Settlements (KRIHS). National Territorial and Regional Development Policy: Focusing on Comprehensive National Territorial Plan.

Las 7 Regiones Económicas y sus ramas o sectores propulsores son las siguientes:

- La Región Económica Capital de Seúl agrupa a las ciudades metropolitanas de Seúl, Incheon y la Provincia de Gyeonggi. Para esta región económica las industrias propulsoras del crecimiento son la industria de la información y el conocimiento.
- La Región Económica Cheongchung aglutina a la ciudad metropolitana de Daejeon y la provincia de Cheongcheong. Para esta región económica las industrias propulsoras son Biotecnología y Tecnologías de la Información.
- La Región Económica Honam abarca la ciudad metropolitana de Gwangju y la Provincia de Jeolla. Las industrias propulsoras son el desarrollo de nuevas energías y el desarrollo de materiales y componentes eco-amigables.
- La Región Económica Dongnam comprende las ciudades metropolitanas de Busan y Ulsan, y Gyeongsang namdo. Los rubros industriales propulsores son Equipos de Transporte, Componentes y Materiales.
- La Región Económica Daegyeong abarca la ciudad metropolitana de Daegu y Gyeongsang bukdo. Las industrias propulsoras son Tecnologías de Información y Energía Verde.
- La Región Gangwon abarca la Provincia de Gwangwon. Las industrias asociadas son el Turismo Medico.
- La Región Jeju coincidente con la Provincia Especial Autónoma de Jeju. Sus industrias propulsoras son la Industria del Agua, el turismo y el ocio.
- En el contexto del 4º Plan Nacional Territorial Integral las Suprarregiones Económicas se utilizan como referencia territorial para construir los denominados ejes abiertos del desarrollo. Y las Regiones Económicas son la referencia territorial para promover las ciudades-regiones. El concepto que fundamenta el 4º Plan Nacional es configurar una estructura territorial nacional capaz de fortalecer el intercambio y enlaces entre las regiones económicas, y completar un territorio nacional verde abierto para cooperar y competir con los países de la región Eurasia - Pacífico.

En base a los contenidos del Plan y en relación a la estrategia de introducir las regiones económicas se resaltan tres elementos claves: a) Concretar 30 proyectos prioritarios relacionados con infraestructura y servicios; b) Invertir selectivamente en dos industrias propulsoras en cada región económica; y c) Crear centros universitarios multiplicadores para las regiones en base a las industrias propulsoras. En la primera fase, el gobierno central dirige el desarrollo regional con proyectos piloto para ofrecer impulso de desarrollo para cada región económica. Cada región económica, tras celebrar consultas estrechas con el gobierno central, desarrollará su propia visión para el desarrollo.

En relación a la estrategia suprarregiones económicas le asigna dos propósitos. El primero es abordar la dimensión mundial de desarrollo regional como un país peninsular en Asia nororiental. El segundo es promover el desarrollo coordinado entre las regiones económicas. Cada suprarregion económica enriquecerá las posibilidades de crecimiento a través de la cooperación con otras regiones dentro de Corea del Sur y en el extranjero. El gobierno

central tiene la responsabilidad de construir la infraestructura suprarregional tales como las redes de transporte y *los clusters* industriales, para facilitar la conectividad interregional e internacional de las regiones económicas.

La estructura territorial de los ejes abiertos es concebida para interactuar con el mundo, fue diseñado para formar una estructura territorial que fuera abierta al mundo mediante la construcción de un “cinturón de cooperación” implantado en las regiones supra-económicas a lo largo de las tres zonas costeras, que son los puntos de contacto internos y externos orientada hacia el océano y con la región fronteriza de Corea del Norte. También incluye la construcción de un nuevo eje de desarrollo que vincula las regiones económicas y crean una conexión entre un eje abierto costero y partes que estaban en el interior.

Cuadro N°5 Modelo de Regiones de Planificación, Corea del Sur

País: República de Corea del Sur	
Forma jurídica del Estado y Organización Territorial	República Unitaria. 9 Provincias dentro de las cuales se sitúan la Ciudad Especial de Seúl, la Ciudad Autónoma Especial de Sejong y 6 Ciudades Metropolitanas. 227 Gobiernos locales.
Modalidad de nivel intermedio de planificación	Regiones Económicas (RE) y Supra Económicas (RSE). Durante el decenio 2000–2010 se introdujo el concepto de las regiones económicas como figura intermedia para el desarrollo regional. Las 7 Regiones Económicas son: RE Capital, RE Gangwon, RE Daegyeong, RE Cheongchung, RE Dongnam, RE Honam y la RE Jeju. El Gobierno Central creó un organismo regional permanente para formular planes de desarrollo económico regional y promover la cooperación regional.
Propósitos principales de conformar el nivel regional de planificación	Las RE son concebidas como entidades autónomas en cuanto a planificación e implementación de planes de desarrollo de las economías en sus territorios. La política territorial reconoce que las ciudades-región son el nuevo motor del crecimiento y busca movilizar las fuentes de crecimiento latentes y el potencial innovador al interior de todas las regiones.
Modelo de Gobernanza	Desde el Gobierno Central está la Comisión Presidencial para el Desarrollo Regional como instancia principal nacional para coordinar y orientar los problemas interministeriales del desarrollo regional. Esta Comisión tiene la responsabilidad de Formular e implementar el Plan Nacional Territorial Integral, Aprobar los planes provinciales integrales, Formular y aprobar algunos Planes Urbanos Metropolitanos y la mayoría de los planes regionales, Establecer directrices de planificación, normas y criterios para toda la planificación territorial. Dos Institutos de investigación fueron relevantes en los aportes y revisión del Plan Nacional Territorial Integral vigente al 2020, los cuales son Korea Research Institute for Human Settlement y Federation of Korean Institute.
Institución coordinadora/promotora	Ministerio de la Tierra, Infraestructura y Transporte (MLTI)
Funciones	Las RE son el resultado de la reagrupación de 7 ciudades metropolitanas y las 9 provincias con la función de mejorar la cooperación interregional y la promoción del desarrollo colaborativo más allá de los límites administrativos. Las RSE son la referencia territorial para configurar los denominados ejes territoriales abiertos del desarrollo. Las Suprarregiones representan una red basada en las regiones económicas que tienen asociada una visión y dirección del desarrollo.
Política, Plan, Estrategia nacional e Instrumentos asociados	El Plan Nacional Territorial Integral 2000–2010 El Plan Provincial Integral Plan Integral de Ciudad/Condado (planificación urbana) Además de estos planes territoriales regulares, se formulan los planes sectoriales, planes regionales y planes no regulares de desarrollo. Programa RIPP orientado al desarrollo especializado de clusters industriales específicos en las Regiones Económicas.
Elementos centrales del modelo	Post crisis asiática 1998 se da un giro hacia una valoración de las regiones y sus ciudades como las nuevas fuentes de crecimiento en la medida que se abren al exterior. Las regiones y sus ciudades compiten e interactúan más con el exterior que al interior del territorio nacional. Se introduce la idea de multiniveles y escalas territoriales para implementar diversas intervenciones que favorezcan el equilibrio territorial en el conjunto nacional.

Fuentes: Elaboración propia en base a OCDE 2012 Korea Industrial Policies and Territorial Development; Desarrollo Territorial de Corea del Sur presentación del Curso de capacitación para personal del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Perú, 2 de Setiembre de 2013; National Territorial and Regional Development Policy: Focusing on Comprehensive National Territorial Plan 2013

El modelo de las Regiones de Planificación, Costa Rica

Desde mediados de los años 70 se instrumentalizó el modelo de planificación basado en los espacios subnacionales, y sus instrumentos asociados, tales como los planes de desarrollo regional, el consejo regional de desarrollo, y los fondos para el desarrollo regional. Tal diseño institucional encuentra su origen y principios orientadores en el mandato constitucional sobre la redistribución de la riqueza que justificó e institucionalizó la creación de un Sistema de Planificación Nacional.

La Constitución Política de Costa Rica en tanto norma más amplia sobre la cual se sustentan todas las políticas socio-económicas del país diferencia en dos títulos independientes los derechos y garantías de los individuos de los derechos y garantías sociales. En dicho apartado sobre las garantías sociales se consagra que *“El Estado garantizará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza”* (Art. 50 CPR/1949).

En base a este artículo se ha erigido la política social del Estado costarricense que esencialmente comparte el diagnóstico transversal del notable nivel de crecimiento y prosperidad material alcanzado en el conjunto nacional pero que sin embargo continúa siendo un crecimiento territorial heterogéneo, con la consiguiente inequidad de beneficios y oportunidades. Reconociendo al mismo tiempo que la reducción de asimetrías territoriales es un proceso lento, que requiere voluntades políticas que sólo puede ejercerlas el Estado y que debe trascender las sucesiones de gobiernos.

Más específicamente, la propia Constitución Política habilita la posibilidad de introducir una organización del territorio nacional ad hoc, estableciendo que *“Para los efectos de la Administración Pública el territorio nacional se divide en provincias, éstas en cantones y los cantones en distritos. La ley podrá establecer distribuciones especiales”* (Art. 168 CPR/1949).

En el mismo orden el Sistema de Planificación Nacional (SNP) y su respectivo reglamento definen que su institución rectora es el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). Dentro del SNP se diferencian varios subsistemas, entre ellos el Subsistema de Planificación Regional. Que cuenta con 6 regiones de planificación a las cuales se asocia toda la institucionalidad del país, incluyendo a las empresas públicas y principalmente aquellas instituciones del Poder Ejecutivo que involucran instrumentos de

planificación. El Sistema de Planificación Nacional⁸⁶ (SNP) es el marco legal que promueve e institucionaliza la planificación regional sobre una división del país en regiones de planificación como conjuntos de cantones diferentes a los agrupados en las provincias tradicionales de la división político-administrativa. El reglamento del SNP diferencia por propósitos y funciones varios subsistemas, dentro de los cuales se encuentra el Subsistema de Planificación Regional, cuya finalidad es *“Coordinar la planificación del desarrollo regional, de largo, mediano y corto plazo con especial atención en la planificación territorial regional y en la disminución de los desequilibrios territoriales”* (Art. 55, Reglamento General del SNP/2013).

Entre las funciones claves del subsistema de planificación regional son relevantes las concernientes a los propósitos de planificar, dirigir y coordinar el desarrollo económico, social y ambiental en el nivel regional; a formular el Plan Regional de Desarrollo; a establecer mecanismos de participación, compromiso y acción de la población organizada, social y productiva para el desarrollo regional; realizar estudios, planes, programas y proyectos orientados al desarrollo regional y a disminuir las desigualdades; promover la desconcentración y la efectividad de la administración pública en las regiones; generar condiciones y capacidades para la reactivación económica y social de las regiones con menor desarrollo relativo; propiciar la coordinación interinstitucional en los procesos de desarrollo regionales, con la efectiva participación de los gobiernos locales y otros actores locales; y promover la descentralización territorial en las regiones.

El Sistema Nacional de Planificación costarricense, también dispone la aplicación de una regionalización del territorio nacional para los fines de la planificación regional, enfatizando que *“las instituciones deberán aplicar la regionalización dispuesta y podrán utilizar dentro de las regiones distribuciones territoriales subregionales, conforme a sus necesidades de organización”* (Art. 58 del Reglamento General del SNP/2013).

Uno de los aspectos sustantivos del modelo costarricense es la clara intencionalidad de la institucionalidad asociada a las regiones de planificación. En ese sentido el modelo de planificación es enfático en resaltar que en los espacios subnacionales son principalmente las instituciones del Poder Ejecutivo las involucradas en los instrumentos de planificación establecidos por los respectivos Decretos Supremos. La razón primordial de ello, es la posibilidad de manejar, en beneficio de las regiones, el presupuesto sectorial de esas instituciones. Lo anterior no restringe en lo absoluto que otros actores de la sociedad sean

86.- Entre 1978 a 1982 basado en la Ley 5525 de Planificación Nacional se instrumentalizó el Sistema de Nacional de Planificación de Costa Rica a través de marcos legales –basados en Decretos Ejecutivos– que establecieron la sectorialización y regionalización del país, así como la reforma administrativa institucional. Se crearon oficinas de planificación en las instituciones que no había y se abrieron las direcciones regionales de MIDEPLAN en todo el territorio nacional con competencias en la elaboración de los Planes de Desarrollo Regional, la coordinación regional y relaciones con los grupos sociales y políticos interesados en la problemática regional a través de una figura interinstitucional denominada Consejos Regionales y Subregionales de Desarrollo. La justificación de la regionalización radica en la descentralización o fortalecimiento de alianzas interinstitucionales que equilibren la influencia de la administración pública nacional de la Gran Área Metropolitana.

convocados a participar en la planificación regional, en particular los actores del segmento académico, la sociedad civil organizada y sector privado, incluso con mayores márgenes de participación y actuación en relación a la institucionalidad pública del Ejecutivo.

La metodología adoptada en Costa Rica para definir las Regiones de Planificación, se basa fundamentalmente en el estudio de Helmuth Nuhn⁸⁷ (1973), la cual se reconoce aún vigente, principalmente en la conformación de los subespacios regionales. Al respecto se plantea que hasta el presente las Regiones de Planificación han soportado las subdivisiones que múltiples instituciones sectoriales aplican para sus áreas de influencia y coberturas de acuerdo al presupuesto distribuido en el territorio nacional. También han soportado desde los 70's la aparición de ciudades emergentes que modifican las centralidades propuestas inicialmente por el estudio de Nuhn, pero manteniéndose dentro de las regiones de planificación establecidas.

La diferenciación del territorio nacional en Regiones de Planificación establece que para efectos de planificación, administración, investigación y desarrollo se integra y distribuye el territorio nacional en 6 Regiones de Planificación, integradas por las regiones Central, Brunca, Chorotega, Huetear Caribe, Huetear Norte y Pacífico Central.

Mapa N°5, Regiones de Planificación Costa Rica



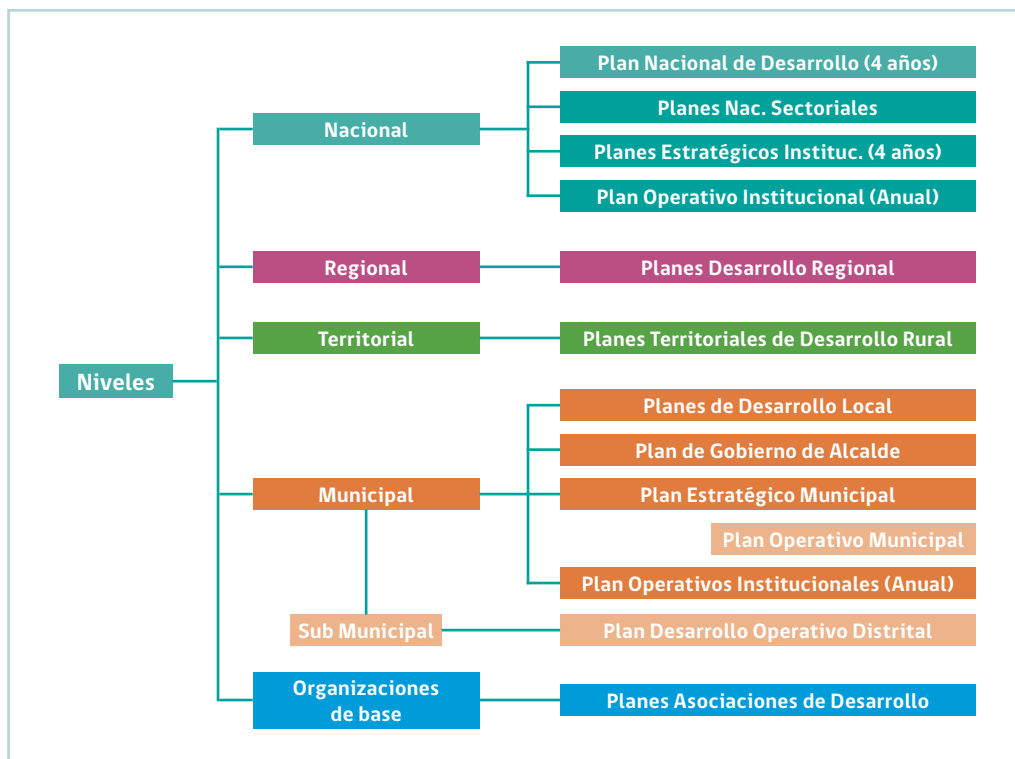
Fuente: Ministerio de Planificación y Política Económica de Costa Rica. 2015.

87.- MIDEPLAN con base en el estudio desarrollado por Helmut Nuhn en 1973, llamado "Regionalización de Costa Rica para la Planificación del Desarrollo y la Administración", estableció oficialmente las Regiones de Planificación mediante el Decreto N° 7944-P/1978. El estudio de Nuhn consideró esencialmente las condiciones naturales de la producción agropecuaria, el transporte, los rasgos básicos y culturales de la población, los aspectos físicos-geográficos, la delimitación de las áreas de influencia e interrelación de centros de población, así como los aspectos estructurales. Se fundamentó en la aplicación de encuestas, análisis de material cartográfico y estadístico, elaborándose mapas analíticos y complejos acerca de la dotación cuantitativa y cualitativa de los centros poblados, la delimitación de sus áreas de influencia y sus interrelaciones. Este estudio dio origen a una propuesta de regionalización del país en 6 áreas homogéneas.

Para el Subsistema de Planificación Regional también están definidos un conjunto de instrumentos de planificación regional, los cuales son:

- Los Planes Regionales de Desarrollo.
- Los Planes Cantonales de desarrollo.
- Los Planes Reguladores del Ordenamiento Territorial que se apliquen en las regiones, como instrumentos subnacionales y supracantonales.
- Los lineamientos técnicos de planificación regional y rural.
- El Sistema de Indicadores Regionales.
- Los Informes Anuales de Seguimiento de Desarrollo Regional, incluyendo la dimensión sectorial regional.
- Otros instrumentos de planificación regional, cantonal o locales.

Cuadro N°6 Actuales Instrumentos de Gestión Regional según niveles territoriales de la Administración del Estado. Ministerio de Planificación y Política Económica de Costa Rica. 2015

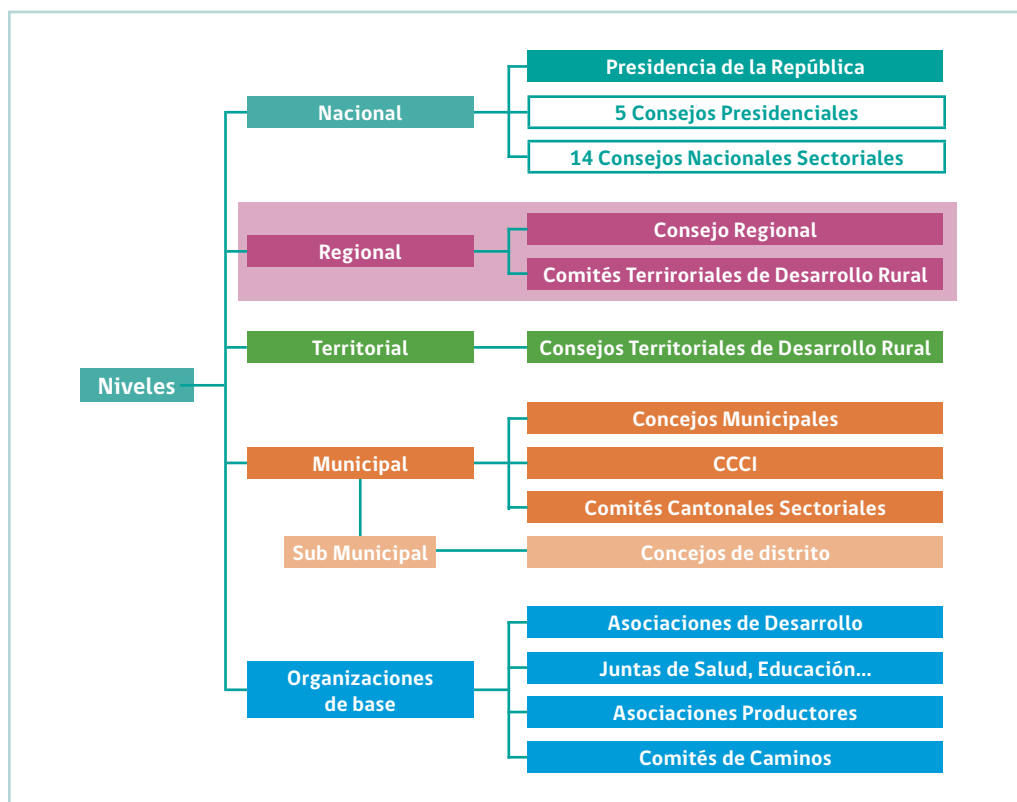


Fuente: Ministerio de Planificación y Política Económica de Costa Rica, 2015.

El reglamento del Sistema Nacional de Planificación en lo que respecta al Subsistema de Planificación Regional también considera el modelo de gobernanza, distinguiendo los siguientes:

- Los Consejos Regionales de Desarrollo.
- Las Oficinas Regionales de MIDEPLAN
- Dirección General de Urbanismo del INVU
- El Instituto de Desarrollo Rural (INDER).
- Los Comités Intersectoriales Regionales.
- Los Comités Sectoriales Regionales.
- Las Oficinas Regionales Institucionales.
- Las Unidades de Planificación Institucional.
- Los Consejos Cantonales de Coordinación Institucional.
- Otras instancias de planificación y coordinación regional.

Cuadro N° 7 Actuales Espacios de Decisión y Participación Regional según niveles territoriales de la Administración del Estado. MIDEPLAN 2015.



Fuente: Ministerio de Planificación y Política Económica de Costa Rica, 2015.

Cuadro N°8 Modelo de Regiones de Planificación, Costa Rica

País: República de Costa Rica	
Forma jurídica del Estado y Organización territorial	Estado Unitario. 7 Provincias 81 Cantones (municipios)
Modalidad de nivel intermedio de planificación	6 Regiones de Planificación: Región Central; Región Brunca; Región Chorotega; Región Huetar Caribe; Región Huetar Norte; Región Pacífico Central.
Propósitos principales de conformar el nivel regional de planificación	Se institucionaliza un subsistema de planificación regional constituyéndose 6 regiones para coordinar la planificación del desarrollo regional, de largo, mediano y corto plazo, con especial atención en la diferenciación territorial de las políticas en la búsqueda de la disminución de los desequilibrios territoriales.
Modelo de Gobernanza	Comisión Presidencial para el Desarrollo Regional Consejos Regionales de Desarrollo Comités Intersectoriales Regionales Oficinas Regionales de MIDEPLAN
Institución coordinadora/promotora	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN).
Funciones	En el nivel nacional el Subsistema de Planificación Regional tiene entre sus funciones principales: planificar, dirigir y coordinar el desarrollo económico, social y ambiental en el nivel regional, de manera equilibrada e inclusiva, con orientación estratégica y visión de largo plazo. En el nivel regional tienen un rol fundamental los Consejos Regionales de Desarrollo como instancias regionales que coordinan y articulan políticas, planes, programas y proyectos institucionales e interinstitucionales, mediante la participación activa de los diferentes segmentos involucrados en el desarrollo regional.
Política, Plan, Estrategia nacional e Instrumentos asociados	Política Nacional de Desarrollo 2015-2018 Política Nacional de Desarrollo Regional Planes Regionales de Desarrollo Proyectos Estratégicos Territoriales Fondos para el Desarrollo Regional Lineamientos técnicos de planificación regional y rural. Informes Anuales de Seguimiento de Desarrollo Regional
Elementos centrales del modelo	Las regiones de planificación son la representación en el territorio nacional de la política explícita de carácter regional, es uno de los fundamentos del Plan Nacional de Desarrollo desde 2010. Hasta la fecha, se ha basado en la posibilidad de manejar, en beneficios de los espacios subnacionales -regiones- los presupuestos de los ministerios sectoriales. La regionalización para la planificación se justifica en la descentralización o fortalecimiento de alianzas interinstitucionales que equilibren la influencia de la administración pública nacional de la Gran Área Metropolitana.

Fuentes: Elaboración propia en base a Marco Legal Sistema Nacional de Planificación Costa Rica, MIDEPLAN 2013; Decreto Ejecutivo N°33778-MIDEPLAN Creación del Consejo Regional para el Desarrollo de la Región Huetar Caribe.

El Modelo de las Zonas Administrativas de Planificación, Ecuador.

El modelo ecuatoriano de las Zonas Administrativas de Planificación se enmarca en una transformación más amplia del Estado basada en un nuevo paradigma de desarrollo liderado por el Estado para la ciudadanía y en los principios de la cosmovisión del Buen Vivir⁸⁸. Es así que desde el 2008 en base a lo consagrado en la Constitución Política y en los contenidos programáticos de los cuatro ciclos sucesivos de Planes Nacionales de Desarrollo (actualmente se encuentra en implementación el PND: 2013-2017) se ha desplegado un esfuerzo de desconcentración y descentralización de la acción del Estado y la conformación de los niveles administrativos de planificación multinivel.

La Constitución Política del año 2008, establece –entre las atribuciones y deberes del Presidente de la República– la obligación de dirigir la administración pública en forma desconcentrada, expidiendo los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control e incluyendo la atribución de crear, modificar y suprimir ministerios, entidades e instancias de coordinación⁸⁹.

Una particularidad del proceso de descentralización ecuatoriano es su vinculación con la modificación de las bases de la organización del territorio nacional. La Constitución y posteriormente la promulgación en el año 2010 del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización⁹⁰, establecen nuevas bases del ordenamiento territorial y asignan atribuciones a los niveles subnacionales, introduciendo un nuevo nivel en la división político-administrativa del Estado y establecen seis niveles de Gobiernos Autónomos Descentralizados⁹¹ (GAD) ejercidos por los Consejos Regionales, Consejos Provinciales, Consejos Metropolitanos, Consejos Municipales, las Juntas Parroquiales, así como los nuevos organismos que regulen la gestión de los territorios indígenas y afro ecuatorianos.

Actualmente no existe el nivel de gobierno autónomo regional, ni tampoco se han conformado los gobiernos regionales, ni consecuentemente sus Consejos Regionales. En contraste, las provincias han sido dotadas de mayores atribuciones y relevancia en el desarrollo regional, particularmente en su rol de articulador del desarrollo, considerando las tres funciones principales que desempeña: la movilidad, el manejo ambiental y el fomento productivo.

88.- El Buen Vivir o Vida plena concibe al desarrollo sobre la base de criterios tales como la mejora en la calidad de vida de la población y la garantía de sus derechos, y no por el crecimiento económico como se había entendido antes en Ecuador. Dicho cambio de paradigma tiene en sus implicancias más profundas la apuesta por la construcción de una sociedad que privilegie la calidad de la democracia y amplíe sus espacios de incidencia en condiciones de radical igualdad social y material.

89.- Constitución Política del Ecuador 2008, art 147 sobre las atribuciones y deberes de Presidente(a) de la República.

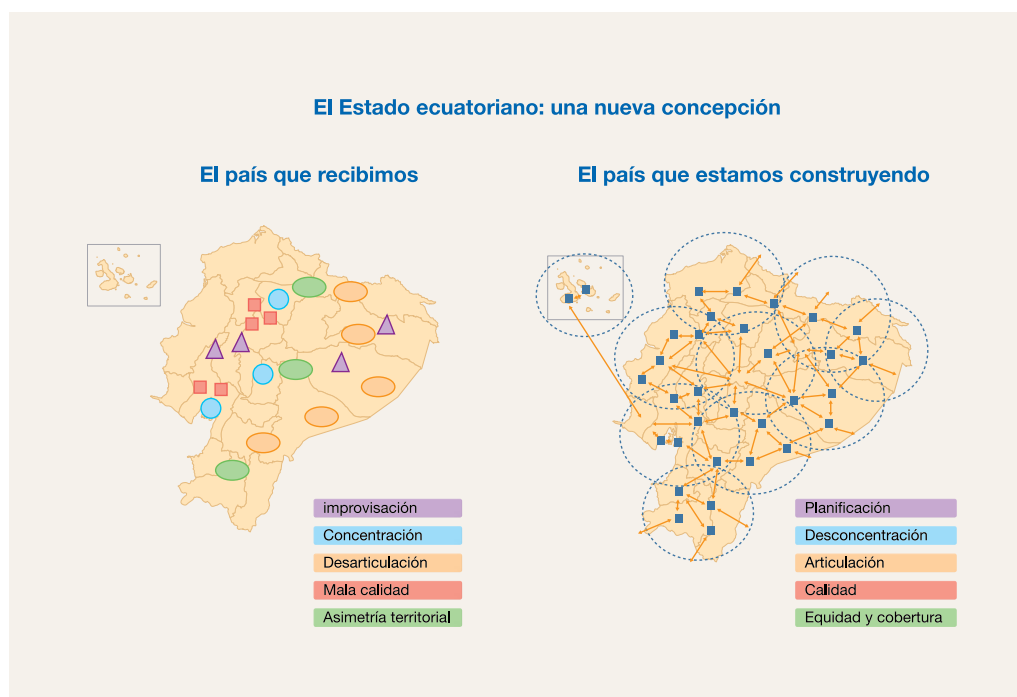
90.- Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización. COOTAD 2010.

91.- Estos Gobiernos Regionales, aún no se han instaurado en el Ecuador

Complementariamente la Ley de Modernización del Estado contempla... *“la competencia exclusiva del Ejecutivo en la regulación de la estructura, funcionamiento y procedimientos de todas sus dependencias y órganos administrativos...”*. En el país, se ha verificado desde el año 2007 profundas transformaciones en el marco de una nueva agenda política-ciudadana marcada entre otras definiciones sustantivas por la: recuperación del Estado y de la autoridad pública; la recuperación de facultades esenciales del Gobierno Central que se expresan en las facultades de planificación, rectoría, gestión, distribución y redistribución; el rediseño territorial para una nueva forma de gestión política.

La esencia del rediseño territorial es la concreción del modelo ecuatoriano de desconcentración de la función ejecutiva del Estado a través de la articulación territorial e intersectorial, en lo que se ha denominado *“El Estado en el territorio”*, lo cual, ligado a la conformación de tres niveles administrativos de planificación-administración en el territorio nacional. Tal como se ilustra en una síntesis gráfica del concepto definido por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

Mapa N°6 Zonas Administrativas de Planificación, Ecuador



Fuente: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES 2012. Proceso de desconcentración del ejecutivo en los niveles administrativos de planificación.

Para ilustrar mejor lo novedoso del modelo ecuatoriano SENPLADES sostiene que antes del 2007, la desconcentración del Ejecutivo se basó en la llamada “regionalización vertical” del país, bajo una concepción centralizada basada en una organización territorial el país en regiones naturales de configuración longitudinal, tal como se destacan las 3 franjas longitudinales diferenciadas por colores en la figura inserta: Costa, Sierra, Oriente e Insular. Sin embargo, en el diagnóstico que realiza la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo dicha regionalización no logró superar la gestión centralizada focalizada en los tres grandes centros urbanos: Quito, Guayaquil y Cuenca, para mirar el país de forma equitativa, direccionando la planificación con este fin.

Mapa N° 7 Modelo de Regionalización Vertical en Ecuador



Fuente: SENPLADES 2012. La desconcentración del Ejecutivo en el Ecuador.

Después del año 2007 en el nuevo modelo de desconcentración territorial multinivel se definieron tres niveles articulados de planificación-administración, para la organización del Ejecutivo en el territorio, a saber:

- Nivel Zonal (en 9 zonas)
- Nivel Distrital (en 140 distritos)
- Circuitos (1.134 circuitos)

Básicamente el actual sistema nacional de planificación Ecuatoriano basado en el enfoque de los Niveles Administrativos de Planificación liderado por SENPLADES se sintetiza en los siguientes aspectos claves:

- Conformación de niveles administrativos de planificación: zonas, distritos y circuitos a nivel nacional, que permitirán una mejor identificación de necesidades y soluciones efectivas para la prestación de bienes y servicios públicos desconcentrados de algunos Ministerios priorizados por fases (de Interior, de Educación, de Salud Pública, de Inclusión Económico-Social) en el territorio.
- La conformación multinivel no implica eliminar las provincias, cantones o parroquias. Las zonas están conformadas por provincias, de acuerdo a una proximidad geográfica, cultural y económica. Se definieron 9 zonas administrativas de planificación⁹².
- La zona administrativa de planificación agrupa provincias y se considera como un nivel estratégico para la planificación intermedia, acorde a la planificación nacional. El nivel zonal permite la planificación, la coordinación y articulación territorial de la política pública. Mientras que en los distritos y circuitos se desconcentra la prestación de servicios públicos directos a las comunidades locales.

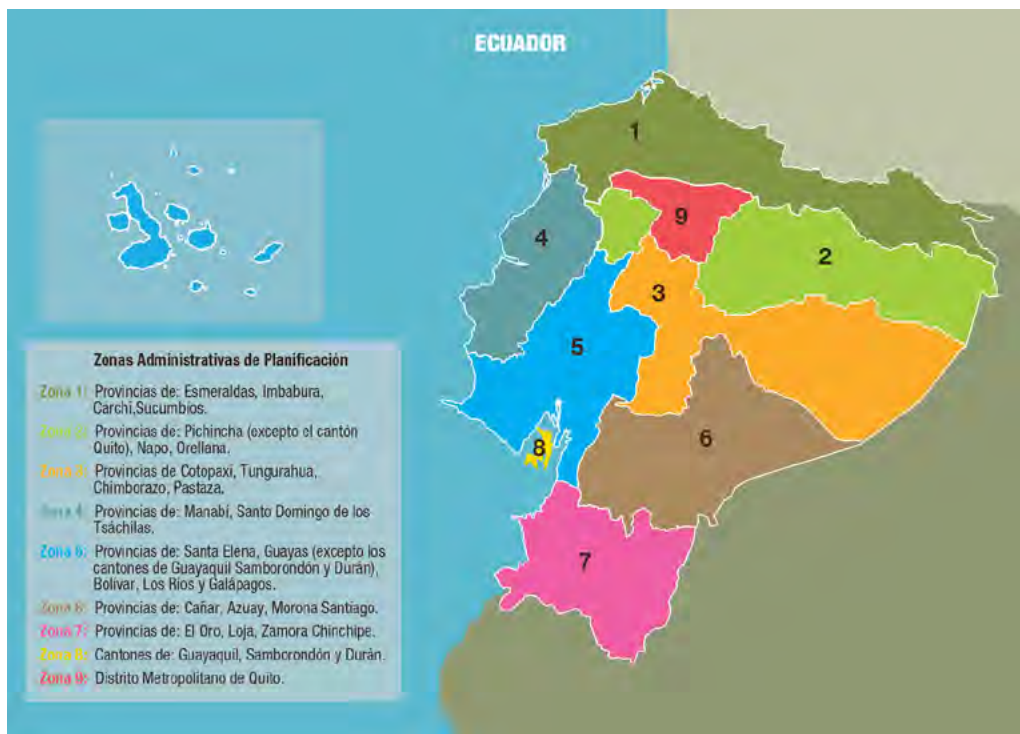
Para los efectos de este estudio interesa del modelo ecuatoriano el primer nivel zonal de planificación-administración, con independencia de que el esfuerzo de modernización del Estado en el proceso de transformación del Ecuador está colocado con mayor énfasis en la desconcentración⁹³ de los Ministerios Sectoriales. Es así que el nivel zonal administrativo desconcentrado cuya configuración horizontal permite integrar las regiones naturales, considerando variables de tipo social, económico, poblacional, cultural e histórico.

La configuración de las zonas administrativas de planificación agrupa provincias, respetando la división política vigente, la agrupación provincial o zonas juega un rol estratégico para la planificación intermedia, acorde a la planificación nacional, mientras que en los distritos y circuitos se desconcentra la prestación de servicios públicos.

92.- El nivel zonal se define respetando la división política administrativa, es decir corresponde a una nueva forma de planificación en el territorio más no a nuevos niveles de gobierno. Por lo tanto, los niveles de gobierno conservan autonomía y gobernabilidad a nivel de las provincias, cantones y parroquias.

93.- La desconcentración es operacionalizada en este contexto de la transformación desde un Estado concentrador hacia un Estado presente y equitativo, en el sentido de trasladar los servicios que ofrece una entidad de nivel nacional (Ministerio) hacia una de sus dependencias de nivel zonal, provincial, distrital o circuital. La entidad nacional es la que controla y asegura la calidad y buen cumplimiento de los servicios. Por ejemplo, el Ministerio de Educación asegura el acceso a las escuelas a través de sus circuitos educativos en todo el país. Fuente: Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo. (2012) Documento de Trabajo. El Proceso de Desconcentración en el Ecuador: El Estado a tu Lado.

Mapa N°8 Ecuador Zonas Administrativas de Planificación implementado desde 2009.



Fuente: La desconcentración del Ejecutivo en el Ecuador, SENPLADES 2012

Cuadro N°9 Modelo de Regiones de Planificación, Ecuador

País: República de Ecuador	
Forma jurídica del Estado y Organización territorial	Estado Unitario, intercultural, plurinacional y laico, gobernado descentralizadamente. 24 Provincias, 221 Cantones, 1156 Parroquias, divididas en urbanas y rurales
Modalidad de nivel intermedio de planificación	Zonas Administrativa de Planificación. El modelo de desconcentración territorial multinivel que se aplica desde 2008 el cual define tres niveles articulados de planificación-administración (zona, distrito, circuito) para un accionar más eficiente y pertinente del Ejecutivo en el territorio. Se definieron 9 zonas administrativas de planificación, denominadas numéricamente desde la Zona de Planificación 1 hasta la Zona de Planificación 9, abarcando este último la totalidad del Distrito Metropolitano de Quito.
Propósitos principales de conformar el nivel regional de planificación	Se diseña e implementa una organización multinivel administrativo y de planificación para operacionalizar la acción de un conjunto de Ministerios priorizados y desconcentrados. Se asocian los niveles territoriales administrativos de planificación del Ejecutivo (desconcentración) a los niveles de gobierno subnacional mediante la transferencia de competencias y recursos a los gobiernos autónomos descentralizados, a saber: provinciales, cantonales y parroquiales.
Modelo de Gobernanza	Consejo Nacional de Planificación Consejos Provinciales Los principales actores del nivel zonal son las Subsecretarías Zonales de Planificación y Desarrollo y sus respectivos Gabinetes Zonales.
Institución coordinadora/promotora	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES)
Funciones	El nivel zonal administrativo de planificación cumple una explícita función coordinadora entre las entidades del sector público, a través de la gestión de la planificación para el diseño de políticas y proyectos en el área de su jurisdicción. Su función se materializa en la medida que acuerden con los actores un modelo de gestión zonal adecuado que permita vincular la oferta de políticas públicas existentes desde el Ejecutivo y las demandas de la zona para atender problemáticas específicas conforme la vocación del territorio.
Política, Plan, Estrategia nacional e Instrumentos asociados	Plan Nacional de Desarrollo desde el 2009 y en el actual periodo 2013-2017 Estrategia Territorial Nacional Plan Nacional de Descentralización La Agenda Zonal de Planificación es el instrumento principal. La Agenda Zonal es uno de los instrumentos del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa cuyo propósito es coordinar y articular la planificación nacional con la de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Indirectamente también acompañan y asesoran la realización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y Prospectiva del ámbito provincial.
Elementos centrales del modelo	Se conforman niveles administrativos de planificación: zonas, distritos y circuitos a nivel nacional, que permitirán una mejor identificación de necesidades y soluciones efectivas para la prestación de servicios públicos desconcentrados de algunos Ministerios priorizados por fases (de Interior, de Educación, de Salud Pública, de Inclusión Económico-Social) en el territorio. Dicha conformación multinivel no implica eliminar las provincias, cantones o parroquias. Las zonas están conformadas por provincias, de acuerdo a una proximidad geográfica, cultural y económica. La zona administrativa de planificación agrupa provincias y se considera como un nivel estratégico para la planificación intermedia, acorde a la planificación nacional. El nivel zonal permite la planificación, la coordinación y articulación territorial de la política pública. Mientras que en los distritos y circuitos se desconcentra la prestación de servicios públicos.

Fuentes: Elaboración propia en base a Acuerdo Ministerial 075-2015 sobre Conceptualización de los Instrumentos del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa 2015, Informe de Rendición de Cuentas SENPLADES 2015, Lineamientos y directrices para la planificación y el ordenamiento territorial en Ecuador 2014, Informes y documentos de las Subsecretarías Zonales disponibles en <http://www.planificacion.gob.ec/la-secretaria>.

El Modelo de las Regiones Únicas de Planificación, República Dominicana

La nueva Constitución Política promulgada en el año 2010, establece respecto de la división político-administrativa del país que para el gobierno y la administración del Estado el territorio nacional dominicano se subdivide en un Distrito Nacional y en aquellas regiones, provincias y municipios que las leyes determinen.

Asimismo en la norma constitucional, se declaran los principios de la organización territorial del Estado y mandata sobre la prioridad otorgada desde la propia Constitución al ordenamiento territorial. Así, en su articulado se destaca que mediante una ley orgánica se determinara el nombre y los límites de las regiones, así como de las provincias y de los municipios en que ellas se dividen, definiendo a la región como la unidad básica para la articulación y formulación de las políticas públicas en el territorio nacional.

En particular la Ley 1-12 del año 2011, Orgánica de la Estrategia Nacional de Desarrollo de la República al 2030, tiene como uno de sus objetivos generales la cohesión territorial, y mandata en una de sus líneas de acción lo siguiente:

“Definir para todas las instancias estatales un marco común de Regiones Únicas de Planificación, estratégicas y operativas, sobre la base de las características naturales, económicas, culturales y socio-ambientales del territorio, que permita una mejor planificación y gestión de las políticas públicas y una distribución de los recursos públicos que disminuya las disparidades del desarrollo regional” (LA 2.4.1).

Adicionalmente están las orientaciones y propuestas en torno a las Regiones Únicas de Planificación⁹⁴ (RUP) las cuales ya han sido presentadas para la discusión legislativa. En lo sustantivo, se propone como una ley orgánica que norma la organización, composición y delimitación de las regiones de planificación de referencia única en el territorio nacional, con el objetivo de propiciar un mejor desarrollo a escala nacional, regional y local, orientando las políticas, planes, programas y proyectos de inversión pública para asegurar un desarrollo local sostenible y una mayor cohesión territorial.

94.- Dichas orientaciones emanan originalmente del anteproyecto de ley Regiones Únicas de Planificación, artículo 7, de la delimitación del territorio nacional en regiones de planificación. La regionalización del país en términos de planificación, de articulación, operativos y de formulación de las políticas públicas, se estructurará en cinco regiones conformadas por sus respectivas provincias y municipios.

Los propósitos específicos que justifican implementar la regionalización para la planificación que se propone introducir se formulan en términos de promover, fomentar, potenciar y/o propiciar las siguientes actuaciones:

- Planificar el desarrollo regional sostenible para una adecuada articulación de las políticas públicas del Estado dominicano.
- Coordinar las interdependencias entre gobierno local y el gobierno nacional para la consecución de los resultados consignados en la Estrategia Nacional de Desarrollo al 2030.
- Coordinar las interdependencias entre los ministerios sectoriales y las sinergias en la ejecución de políticas, políticas, planes, programas y proyectos nacionales, sectoriales y locales de desarrollo contenidos en el Plan Plurianual del Sector Público.
- Ordenar racionalmente el territorio para un aprovechamiento más apropiado de los recursos.
- Potenciar el desarrollo más equitativo y cohesionado del territorio nacional.

El modelo dominicano es explícito en resaltar el sentido operativo y funcional de la región a la descentralización y/o desconcentración en los procesos de planificación y gestión. Mediante la región de planificación se introduce un nivel intermedio entre el nivel de planificación que articula mejor el desarrollo local con el desarrollo nacional, siempre en el entendido la regionalización es un medio para avanzar hacia el desarrollo territorial.

El modelo propone una configuración del territorio nacional en regiones de planificación en los siguientes términos, la regionalización del país para la planificación, articulación, operación y de formulación de las políticas públicas, se estructurará en 5 regiones conformadas por sus respectivas provincias y municipios”, las regiones consideradas en el modelo son las Metropolitana, Cibao Norte, Cibao Central, Este y Sur-Oeste.

La característica esencial y distintiva del modelo implementado por República Dominicana es la introducción deliberada de un nivel intermedio de planificación –aplicando una regionalización ad- hoc, explícitamente delimitando el territorio en regiones de planificación, y simultáneamente desconcentrando en esas regiones las unidades de planificación y coordinación. La apuesta es conformar un Sistema Nacional de Planificación en el cual se armoniza tanto el ordenamiento territorial como la inversión pública.

Mapa N° 9 Regiones Únicas de Planificación



Fuente: Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo. Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. 2014.

La Institución responsable de implementar nacionalmente, y en un lapso acotado en el tiempo, la regionalización es el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPD) en su calidad de órgano rector del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública. A su vez, la ley considera en la institucionalidad asociada a las RUP la creación de unidades desconcentradas en cada una de las 5 regiones las cuales dependerán del Viceministerio de Planificación. Especificando que las unidades desconcentradas tendrán como función principal coordinar en el territorio la formulación de los planes regionales y provinciales de desarrollo, así como asesorar a los Consejos de Desarrollo definidos en la Ley 498-06 de Planificación e Inversión Pública.⁹⁵

Otro rasgo relevante del modelo dominicano es la consistencia del mismo en cuanto a la dimensión territorial del desarrollo, al menos en el diseño conceptual. Lo anterior, es verificable en su sentido más estratégico en la “Ley Orgánica de la Estrategia Nacional de Desarrollo de la República Dominicana 2030”, la cual introduce el instrumento denominado Plan Nacional Plurianual del Sector Público y los presupuestos plurianuales. La ley define además la visión de país y sus 4 Ejes Estratégicos.

En particular para el denominado 4º Eje Estratégico, de incidencia directa para ser ejecutado por el Sector Público, la Ley 1-12 estipula un conjunto de reformas asociadas dentro de las cuales se encuentran coherentemente acoplado para los efectos de conformar el Sistema Nacional de Planificación, entre otras reformas⁹⁶ señala como necesario y deseable disponer de:

“Un Plan de Ordenamiento Territorial que permita gestionar las políticas públicas en el territorio, regular el uso del suelo, incentivar el aprovechamiento sostenible de los recursos y facilitar la gestión integral de riesgos a nivel nacional y local, se diseñará, aprobará y aplicará, en un plazo no mayor de tres (3)

95.- Ley 498-06 de Planificación e Inversión Pública. Artículo 14.- Los Consejos de Desarrollo estarán constituidos a nivel municipal, provincial y regional. Es la instancia de participación de los agentes económicos y sociales a nivel del territorio que tiene como función articular y canalizar demandas de los ciudadanos ante el gobierno central y el gobierno municipal. Participaran en la formulación de los Planes Estratégicos de Desarrollo Territorial según corresponda. En particular constituirán el Consejo de Desarrollo Regional:

- Un Gobernador de cada una de las provincias que integran las regiones únicas de planificación.
- Un Senador en representación de las provincias que integran las regiones únicas de planificación.
- Un Diputado en representación de las provincias que integran las regiones únicas de planificación.
- Un Síndico en representación de los municipios que integran las regiones únicas de planificación.
- Un representante de las asociaciones empresariales y/o las Cámaras de Comercio y Producción de las provincias que integran las regiones únicas de planificación.
- Un representante de las instituciones de educación superior de las provincias que integran las regiones únicas de planificación.
- Un representante de los gremios profesionales de las provincias que integran las regiones únicas de planificación.
- Un representante de las asociaciones agropecuarias, juntas de vecinos y organizaciones no gubernamentales de las provincias que integran las regiones únicas de planificación reconocidas por su trabajo en la comunidad.

96.- Ley N° 1-12 Orgánica en la cual se establece la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 promulgada en 2011. Artículo 32. Reformas Asociadas al Cuarto Eje Estratégico.

años" "El marco jurídico que determine las regiones únicas de planificación, el cual se diseñará, aprobará y aplicará, en un plazo no mayor de dos (2) años" (Art. 32 Ley N°1-12).

Cuadro N° 10 Modelo de Regiones de Planificación, República Dominicana

País: República Dominicana	
Forma jurídica del Estado y Organización Territorial	Republica Unitaria. 31 Provincias, 1 Distrito Nacional, 155 Municipios
Modalidad de nivel intermedio de planificación	Regiones Únicas de Planificación. Se han definido 5 regiones de planificación regiones conformadas por sus respectivas provincias y municipios, cuales son: Región Metropolitana, Región Cibao Norte, Región Cibao Central, Región Este, Región Sur-Oeste.
Propósitos principales de conformar el nivel regional de planificación	Se introduce un nivel intermedio entre el nivel de planificación nacional y subnacional proponiendo una regionalización del país en términos de planificación, de articulación, operativos y de formulación de las políticas públicas. Las regiones únicas de planificación son espacios subnacionales para propiciar el desarrollo territorial a escala nacional, regional y local, orientando las políticas, planes, programas y proyectos de inversión pública para asegurar un desarrollo local sostenible, que disminuyan las disparidades del desarrollo regional y contribuyan a una mayor cohesión territorial.
Actores	El Consejo de Desarrollo Regional es la instancia de participación más diversa y representativa, cual estará integrado por las autoridades políticas de las provincias que integran las regiones únicas de planificación, así como un síndico en representación de los respectivos municipios, un representante de las asociaciones empresariales, cámaras de comercio y producción provinciales, un representante de las instituciones de educación superior, de los gremios profesionales, de las asociaciones agropecuarias, juntas de vecinos y organizaciones no gubernamentales de las provincias que integran las regiones únicas de planificación reconocidas por su trabajo en la comunidad en cada una de las provincias.
Institución coordinadora/promotora	Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPD)
Funciones	Coordinar en el territorio la formulación de los planes regionales y provinciales de desarrollo, así como asesorar a los Consejos de Desarrollo definidos en la Ley 498-06 de Planificación e Inversión Pública.
Política, Plan, Estrategia nacional e Instrumentos asociados	Estrategia Nacional de Desarrollo al 2030 promulgada mediante Ley No. 1-12 de 2011. La adopción por todos los organismos públicos de la regionalización para la planificación requiere el ajuste de varios instrumentos tales como un nuevo clasificador geográfico, la formulación del Plan Plurianual del Sector Público y en el Presupuesto General del Estado (todos los órganos del Ejecutivo) entre otras adecuaciones.
Elementos centrales del modelo	Las regiones así denominadas son funcionales a la descentralización y desconcentración de los procesos de planificación y gestión de políticas públicas. En el contexto de un Sistema Nacional de Planificación las regiones serán la referencia única y obligatoria tanto para las planificaciones sectoriales favoreciendo la coordinación interministerial. Para todas las instancias estatales se reconoce un marco común de regiones únicas de planificación, estratégicas y operativas, sobre la base de las características culturales y socio-ambientales del territorio, que permite una mejor planificación y gestión de las políticas públicas y una distribución de los recursos públicos.

Fuentes: Elaboración propia en base a Anteproyecto de Ley de Regiones Únicas de Planificación, Ley 1-12 Estrategia Nacional de Desarrollo 2011, y Ley 498-06 de Planificación e Inversión Pública de 2007, Constitución Política de la República Dominicana, proclamada el 26 de enero de 2010.

CONCLUSIÓN

Las experiencias nacionales examinadas no agotan exhaustivamente el espectro internacional del uso y prácticas en la implementación de políticas públicas en base a regiones de planificación. Experiencias de otros países donde la regionalización para facilitar la planificación con un enfoque más colaborativo también ha sido aplicada como nivel intermedio de planificación y gestión para el desarrollo territorial contribuyendo a la descentralización y una mayor autonomía- han sido Portugal, Estados Unidos, Alemania, Brasil, Guatemala, Panamá, Japón, por mencionar algunos, en los cuales también utilizan las regiones de planificación para el desarrollo de sus políticas públicas y asignación de recursos.

De las 6 experiencias nacionales descritas es posible encontrar un conjunto de constataciones comunes que son necesarios destacar, entre las cuales:

- Se habilita y valora desde la Constitución Política Nacional (o leyes orgánicas constitucionales) que la escala regional se posicione como el contexto territorial más adecuado y eficaz para efectos de formulación y coordinación de políticas sectoriales entre los niveles de gobiernos participantes.
- Los propósitos de conformar niveles suprarregionales convergen comúnmente en avanzar hacia: un mayor equilibrio, mayor integración, mayor cohesión al interior de los territorios subnacionales, racionalizando gastos e incrementando sinergias.
- El diseño institucional para conformar niveles suprarregionales es diverso pero en ningún caso implica introducir o modificar la organización político-administrativa vigente.
- Se instrumentalizan en tareas complejas de planificación nacional tales como Estrategia Nacional de Desarrollo, Escenarios Prospectivos, Políticas de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, Convenios de Cooperación Técnica y Financiera, entre otras.
- Cumplen Funciones de referente o marco territorial para implementar diversas intervenciones en cooperación de múltiples actores para gestionar asuntos de interés común en base a alianzas estratégicas de largo plazo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASAMBLEA DE LAS REGIONES DE EUROPA (ARE). 1996. Declaración sobre el regionalismo en Europa. Basilea.

ARIEL (2004). Federalismo y autonomía. La ordenación de las instituciones y los poderes en los Estados compuestos. Universitat Pompeu Fabra. Observatori de l'Evolució de les Institucions.

BOISIER, S. (2006). Imágenes en el espejo: Aportes a la discusión sobre crecimiento y desarrollo territorial. Editorial Puerto de Palos, Santiago de Chile

BOLGHERINI, S. (2003) L'attivazione delle Regioni in Europa. Un'analisi comparata di otto casi mediterranei. Università degli Studi di Firenze, Florencia.

CACIAGLI, M. (2006). Regioni d'Europa: Devoluzione, regionalismi, integrazione europea. Il Mulino, Bolonia.

DNP (2013). COMITÉ ESPECIAL INTERINSTITUCIONAL Y COMITÉ TÉCNICO INTERSECTORIAL DE ASOCIATIVIDAD TERRITORIAL. Definición legal y funcional de los Esquemas Asociativos de Entidades Territoriales en Colombia. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Esquemas%20Asociativos.%2012%20feb%20013.pdf>

DNP (2013). Balance Preliminar de los Procesos Asociativos Territoriales en Colombia.

GUEVARA, J. M. (1978). La Geografía Regional, la región y la Regionalización, Ediciones de la Facultad de Humanidades y Educación. Universidad Central de Venezuela, Caracas.

GÓMEZ, G. (2008). "Las iniciativas de regionalización en Colombia" En Análisis Geográficos No. 39, Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC, Bogotá D.C.

CUERVO, L. (2003) "Pensar el territorio: los conceptos de ciudad-global y región en sus orígenes y evolución. CEPAL ILPES Serie gestión pública.

FREJOMIL, E. 2003 TEORIAS Y METODOS EN GEOGRAFÍA ECONOMICA. TEMAS SELECTOS DE GEOGRAFÍA DE MEXICO. Instituto de Geografía, UNAM. 2003. ISBN: UNAM 970-321326X. www.igeograf.unam.mx

MIDEPLAN. República de Costa Rica, 2013. Marco Legal Sistema Nacional de Planificación.

MIDEPLAN y PROGRAMA PARA LA COHESIÓN SOCIAL EN AMERICA LATINA, Proyecto EUROsociAL II COSTA RICA. Plan de Desarrollo 2030. Región Central. Mayo de 2014. <http://www.mideplan.go.cr/instrumentos/prd>

MECON. 2011. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. REGIONALIZACIÓN: NOTA METODOLOGICA, Documento de Trabajo. Dirección Nacional de Programación Económica Regional, Dirección de Información y Análisis Regional – Dirección de Información y Análisis Sectorial.

SENPLADES. 2014. La desconcentración del Ejecutivo en el Ecuador: El Estado en el territorio y la recuperación de lo público. Documento de Trabajo. Republica de Ecuador.

STHÖR, W., TODTLING, F. (1976). Equidad espacial: algunas tesis contrarias a la doctrina actual del desarrollo regional. Trabajo presentado al XIII Congreso Europeo de Ciencia Regional. Copenhague, Agosto 1976.

OCDE (2012) Development Centre Studies. Korea Industrial Policies and Territorial Development. Lessons from Korea.

OCDE (2015). CHILE, PRIORIDADES POLÍTICAS PARA UN CRECIMIENTO MÁS FUERTE Y EQUITATIVO. SERIE MEJORES POLÍTICAS.

VIEIRA POSADA, E. (2013) Regiones e Infraestructura en la Integración Suramericana. Revista electrónica versión ISSN 0719-0948. Si Somos Americanos. <http://dx.doi.org/10.4067/S0719-09482013000200006>.



SEMINARIO

Regionalización, Descentralización y Ordenamiento Regional en Países de la Región Latinoamericana

El Salvador, Costa Rica, Republica Dominicana y Perú

Durante los días 18 y 19 de enero del año 2016 se realizó el Seminario Internacional Regionalización, Descentralización y Ordenamiento Territorial, con la concurrencia en Santiago de Chile de representantes gubernamentales de El Salvador, Republica Dominicana y Perú, en el contexto de promover los procesos de descentralización y desarrollo regional en países de la región latinoamericana.

El seminario fue organizado por la CEPAL con la colaboración de la División de Políticas y Estudios de la SUBDERE, y fue diseñado en el ánimo de contribuir al intercambio de experiencias de descentralización de países de la región que permita a autoridades y planificadores disponer de insumos para la toma de decisiones. Su propósito específico fue presentar, comparar, debatir y generar aprendizajes en base a la situación actual y perspectivas de procesos de regionalización, descentralización y ordenamiento territorial que se están verificando en los países participantes, entre otros temas que se presentaron.

Por parte de la CEPAL se expuso las principales tendencias y conclusiones de la versión 2015 del Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, en el cual se desagregan en cifras y referencias cartográficas la actual distribución de la desigualdad territorial, según las diferentes facetas de este fenómeno. Así mismo se muestran los avances y diversos énfasis de la creciente importancia que se refleja en las agendas políticas de los países el problema del desarrollo territorial, pasando a ser un desafío de preocupación no solo de los gobiernos locales sino un asunto de relevancia nacional que se refleja en las Estrategias y Políticas Nacionales de los países.

Por parte de los países participantes al seminario fue posible conocer de primera mano las particularidades nacionales y los énfasis de sus respectivos modelos en relación a los procesos interdependientes de regionalización, descentralización y ordenamiento territorial. En complemento a las exposiciones presenciales realizadas durante las dos jornadas de trabajo durante el seminario cada delegación gubernamental envió un documento en el cual describe con mayor profundidad los temas abordados de sus respectivas experiencias nacionales.

La política nacional de ordenamiento territorial 2012-2040 y el proceso de descentralización en Costa Rica.

José Fabio Ureña Gómez⁹⁷

163

La Iniciativa de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT) se enmarca en las metas del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2011-2014 María Teresa Obregón Zamora. En el marco de este PND se crea el sector Ordenamiento Territorial y Vivienda, conformado por 13 instituciones con diferentes competencias en el ámbito territorial, con el Ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos como rector del sector.

El PND define como primera acción la necesidad de contar con una Política en el tema y define otras acciones relacionadas con los siguientes temas: Ordenamiento Marino, Plan GAM, PEROT, Mejoramiento de Barrios y erradicación de precarios, acceso a vivienda para clase media y la conformación de un SNOT.

En este proceso se ha contado con el apoyo de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón y con el apoyo del SISCA y la Agencia de Cooperación Técnica de Alemania GTZ.

Resulta útil primero definir el alcance de la PNOT en Costa Rica. La PNOT se enmarca en el proceso de gestión de políticas públicas que impulsa MIDEPLAN. En ese sentido es un proceso que no difiere de otros procesos de política pública ya oficializados, como la Política de Equidad e Igualdad de Género, el Plan Nacional de Transportes o el proceso actual de la Política de Cultura.

¿Pero qué es la PNOT? Es un instrumento de política pública para el direccionamiento a largo plazo de las acciones del Estado. Su finalidad es integrar una serie de objetivos comunes, entre todos los actores involucrados. Además, constituir una guía para la planificación estratégica del territorio costarricense.

Según lo establece la Política Nacional de Ordenamiento Territorial se concibe al Ordenamiento Territorial como: la expresión espacial de las políticas sociales, ambientales

97.- José Fabio Ureña es Arquitecto-Planificador Urbano

y económicas. Es también un ejercicio administrativo y una política de Estado, basada en la toma de decisiones coordinadas y articuladas, con el fin de garantizar un desarrollo adecuado de los asentamientos humanos, la gestión integral de los recursos naturales y el desarrollo económico en el territorio.

La PNOT busca reivindicar una serie de principios básicos del OT.

- El interés público sobre el interés particular, la planificación territorial como herramienta efectiva para el desarrollo social y la protección del ambiente, la función ambiental del suelo.
- El OT es una función inherente del Estado quien es el encargado de emitir políticas y ejecutar planes para el ordenamiento del territorio, esta función es indelegable.
- Se basa en el principio de coordinación, en el cual convergen en un solo objetivo y responsabilidades, el Estado, la sociedad civil y la empresa privada.

¿Por qué es importante una definición de política en materia de ordenamiento territorial? A comienzos del siglo XIX, sólo el 3% de la población estaba urbanizada, En 1990 poco más del 45% de la población Mundial residía en ciudades, Hacia el año 2000 el número de habitantes de las ciudades supera al de las zonas rurales. Actualmente en Costa Rica el 72% de la población es urbana. Nuestras ciudades experimentan un crecimiento extensivo, que ya empieza a amenazar los recursos naturales y afecta directamente la dinámica de las cuencas.

Marco legal e institucional de Costa Rica en materia de Ordenamiento Territorial.

Costa Rica cuenta con una normativa variada que se relaciona con OT y Planificación Urbana, sin embargo la relación entre éstas es compleja y poco coherente, lo que dificulta la construcción y ejecución de instrumentos para la gestión del territorio. Algunas de ellas son:

- Constitución Política de la República
- Ley de Planificación Urbana (Nº 4240, del año 1968)
- Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre (Nº 6043, del año 1977)
- Ley Orgánica del Ambiente (Nº 7554, del año 1995)
- Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelo (Nº 7779, del año 1998)
- Ley de Biodiversidad (Nº 7788, del año 1998)
- Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo (Nº 8488, del año 2006)
- Ley Indígena de Costa Rica (Nº 6172, del año 1977)
- Ley de Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) (Nº 9036, del año 2012)
- Código Municipal (Nº 7794, del año 1998)

Marco conceptual de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial de Costa Rica.

Es un instrumento de política pública para el direccionamiento a largo plazo de las acciones del Estado en ordenamiento territorial. Su finalidad es integrar una serie de objetivos comunes, entre todos los actores involucrados, Además de constituir una guía para la planificación estratégica del territorio costarricense. Para la consecución de las metas de la PNOT y con la finalidad de brindar mayores recursos a los gobiernos locales para la administración del territorio, como primer paso se establecerán los mecanismos necesarios para la descentralización administrativa, legal y financiera del ordenamiento territorial hacia los gobiernos locales y el fortalecimiento de las federaciones y entes intermunicipales para el abordaje de la planificación de las diferentes regiones del país.

Orientación estratégica de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial

Se busca que las metas y acciones definidas por la PNOT orienten las acciones de los futuros PND generando procesos de largo plazo. La propuesta de todas las instituciones participantes buscó que la PNOT trascendiera en el tiempo y se traslapara con los Planes Nacionales de Desarrollo de cada administración de gobierno, independientemente del partido en ejercicio.



Fuente: Elaboración propia, en base a Política Nacional de Ordenamiento Territorial

Principios y orientación estratégica de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial

Para formular esta política de largo plazo se definieron los principios y visión país consensuado entre los diferentes sectores y estos son:

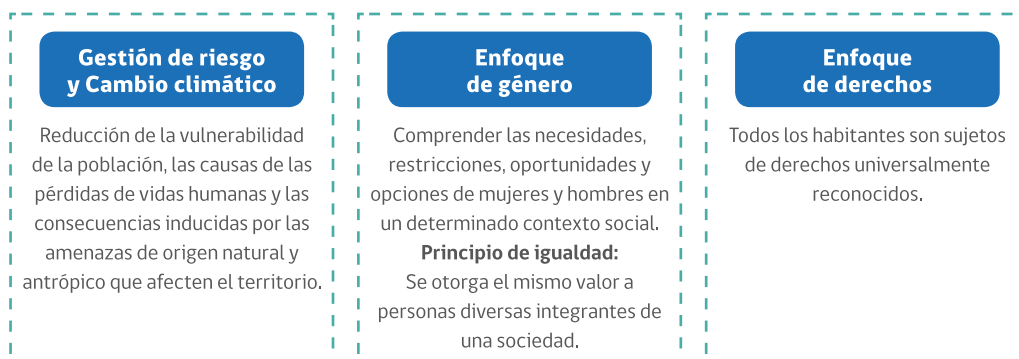
Figura N°2



Fuente: Elaboración propia, en base a Política Nacional de Ordenamiento Territorial

La Política Nacional de Ordenamiento Territorial consideró tres ejes transversales y tres ejes estructurales que fueron consensuados con todas las instituciones del Sector y otros actores estratégicos y estos son:

Figura N°3 Ejes transversales y ejes estructurales de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial



Fuente: Elaboración propia, en base a Política Nacional de Ordenamiento Territorial

Eje Estructural: Calidad del Hábitat

Garantizar en los asentamientos humanos la dotación y el acceso a infraestructura, servicios, redes, movilidad y actividades productivas, que permitan a los habitantes desarrollarse en entornos de calidad física, social y ambiental, con criterio de equidad de género y enfoque de derechos.

Este eje consideró los siguientes temas para el desarrollo de los lineamientos estratégicos:

Figura N° 4 Componentes del Eje Estructural Calidad del Hábitat

TEMAS



Fuente: Elaboración propia, en base a Política Nacional de Ordenamiento Territorial

Eje Estructural: Protección y Manejo Ambiental

Conseguir que el desarrollo nacional se logre de forma sostenible en la totalidad del territorio nacional, de manera que se protejan los recursos naturales, la diversidad biológica del país y el patrimonio natural y paisajístico, consolidando la imagen del país en materia de desempeño ambiental.

Este eje consideró los siguientes temas para el desarrollo de los lineamientos estratégicos:

Figura N°5 Componentes del Eje Estructural Protección y Manejo Ambiental

TEMAS



Fuente: Elaboración propia, en base a Política Nacional de Ordenamiento Territorial.

Eje Estructural: Competitividad Territorial

Impulsar el mejoramiento constante de las variables que intervienen en el desarrollo de un territorio competitivo para hombres y mujeres, mediante la acción conjunta del Estado, la empresa privada y la sociedad civil; con el fin de elevar los estándares de eficiencia y calidad, en materia productiva, a la vez que se potencian las condiciones de vida de la población.

Este eje consideró los siguientes temas para el desarrollo de los lineamientos estratégicos:

Figura N° 6 Componentes del Eje Estructural Competitividad Territorial

TEMAS



Potencial turístico



Innovación
tecnológica



Gestión pública

Fuente: Elaboración propia, en base a Política Nacional de Ordenamiento Territorial

Lineamientos que fomentan la descentralización desde el eje de competitividad

Como producto del diagnóstico previo a la elaboración de la PNOT, se definió la necesidad de considerar el índice de competitividad territorial de cada región, como un objetivo de atención prioritaria. Es por esta razón que se formularon los siguientes lineamientos estratégicos relacionados con competitividad y descentralización:

En el lineamiento 17, se propiciará el fortalecimiento de las capacidades municipales, el establecimiento de los mecanismos legales, administrativos y financieros que le permitan al gobierno local, en ejercicio de su autonomía, gestionar el ordenamiento de su territorio, y se fortalecerá el ordenamiento territorial a nivel regional.

El lineamiento 18 propone aplicar una estrategia de simplificación para la tramitación de planes Reguladores, de manera que su aprobación y actualización se realice de forma expedita, sistemática y periódica, facilitando a los gobiernos locales contar con dicho instrumento para la administración de su territorio.

Corresponde al lineamiento 19 el emprendimiento de acciones tendientes a la actualización de la legislación nacional, en materia de planificación y ordenamiento territorial, con el fin de armonizar los cuerpos normativos existentes, definir las competencias y coordinaciones

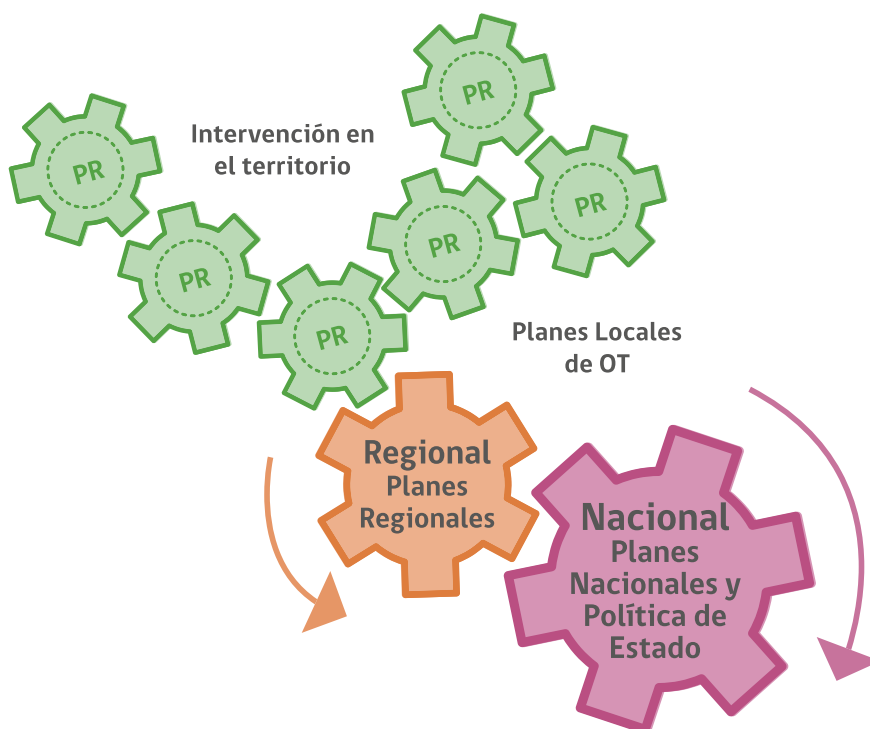
necesarias a nivel interinstitucional e intersectorial, y promover la participación conjunta del Estado y el sector privado.

En el lineamiento 20 se promoverá la planificación y formulación de proyectos de inversión pública estatal que deberán seguir los lineamientos establecidos en los planes de ordenamiento territorial vigentes, e incorporar el análisis técnico de los factores de riesgo asociados, además de los estudios de impacto ambiental pertinentes. De no existir dichos planes se deberán establecer las coordinaciones pertinentes, con los entes encargados del desarrollo urbano regional y local.

El lineamiento 21 promoverá el desarrollo en cascada de planes reguladores, según un sistema jerárquico de orden nacional, regional y local. Se fortalecerá el Sistema Nacional de Ciudades y se seguirán los lineamientos que para esos efectos determine el Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Y;

En el lineamiento 22, corresponderá promover las relaciones con otros actores de la región centroamericana y mesoamericana, en materia de ordenamiento territorial, con el fin de participar en los procesos de gestión de la Agenda Centroamericana de Ordenamiento Territorial y el Proyecto Mesoamérica.

Figura N°7 Esquema de organización del sistema de ordenamiento territorial



Fuente: Elaboración propia, en base a Política Nacional de Ordenamiento Territorial

Ideal de Planificación en Costa Rica que guía la Política Nacional de Ordenamiento Territorial

En el contexto de la revisión del marco legal en el tema del ordenamiento territorial y específicamente en el tema de planes reguladores a nivel cantonal, este instrumento debe ser revisado para que su grado de complejidad y revisión ante los entes nacionales sean coherente con la escala y números de habitantes de los diferentes municipios. Con esto se busca consolidar el esquema de planificación en “cascada” que nuestro país ha manejado desde que se formuló la Constitución Política. Actualmente existen serios problemas para articular las metas locales con las metas país, pues la planificación regional no se ha desarrollado eficientemente:

Planes Reguladores en Costa Rica

El Plan Regulador en Costa Rica, es un instrumento de planificación local estratégica, que según la Ley de Planificación Urbana 4240, define en un conjunto de planos, mapas, reglamentos y cualquier otro documento o suplemento, la política de desarrollo y los planes para distribución de la población, usos de la tierra, vías de circulación, servicios públicos, facilidades comunales, construcción, conservación y rehabilitación de áreas urbanas.

Los Planes reguladores cuentan con algunos principios en función de un mejor aprovechamiento territorial:

- El ordenamiento territorial debe considerar las relaciones intermunicipales, metropolitanas, regionales y entre territorios con diferentes categorías (ej. Territorios costeros, Áreas Silvestres Protegidas, Territorios Indígenas).
- Los Planes Reguladores deben atender las condiciones de diversidad étnica y cultural, reconociendo el pluralismo y el respeto a la diferencia.
- Los objetivos de los Planes Reguladores deben obedecer las políticas nacionales de largo plazo, procurando la planificación en cascada.

Reglamentos de un Plan Regulador

Los Planes Reguladores deben plantear para cada municipio una serie de Reglamentos que establece la Ley de Planificación Urbana:

- El de zonificación, para usos de la tierra
- El de fraccionamiento y urbanización, sobre división y habilitación urbana de los terrenos.
- El de mapa oficial, que ha de tratar de la provisión y conservación de los espacios para vías públicas y áreas comunales.
- El de renovación urbana, relativo al mejoramiento o rehabilitación de áreas en proceso o en estado de deterioro.
- El de construcciones, en lo que concierne a las obras de edificación.

Componentes de un Plan Regulador

La formulación de un Plan Regulador implica una serie de pasos estratégicos y requerimientos que se detallan a continuación:

Cuadro N° 1 Componentes de un Plan Regulador

Consejo Municipal	Condición de Inicio	Términos de Referencia	Fase I Diagnóstico	Fase II Pronóstico	Fase III Propuestas	Viabilidad Ambiental	Audiencia Pública	Aprobación	Gestión para la Implementación
* Toma la decisión de hacer el Plan Regulador * Determina la fuente de financiamiento	Levantamiento de información básica: Planimetría básica: Indicadores sociales, demográficos, económicos y ambientales	Los técnicos municipales elaboran los términos de referencia para la elaboración del Plan Regulador	Análisis: Geológico, edafológico, climático, hídrico, paisajístico, político, cultural, legal, económico, restricción.	Análisis de tendencias y construcción de escenarios.	Reglamentos: Zonificación, movilidad, espacio pública, renovación, vivienda, construcción.	Información y documentación a presentar en SETENA: * Índices de Fragilidad Ambiental. * Análisis de Alcance Ambiental. * Reglamento de Desarrollo Sostenible.	* Observaciones. * Comisión tripartita: ICT, municipalidades, INVU.	* INVU y municipalidades. * Publicación en la Gaceta	
	SENARA: Matriz								
	SETENA: Capas base		Construcción de Índices de Fragilidad Ambiental	Análisis de Alcance Ambiental	Análisis de Alcance Ambiental.				Seguimiento
	Participación Ciudadana: * Levantamiento de organizaciones sociales del cantón. * Consulta de problemáticas según criterio de la comunidad.		Verificación de la información base y las problemáticas con la consulta de la comunidad.	Discusión de proyectos a futuro de la comunidad	Incorporación de los proyectos a futuro de la comunidad en la propuesta.				
	Plan GAM 2013				Aplicación de las propuestas regionales para el planteamiento de las propuestas locales				

Simbología

Requerimiento participación ciudadana	Requerimiento ambiental	Requerimiento municipal o institucional	Requerimiento hídrico	Requerimiento política nacional
---------------------------------------	-------------------------	---	-----------------------	---------------------------------

Fuente: Elaboración propia, en base a normativa legal vigente al año 2015

Resumen estado actual de Planes Reguladores en Costa Rica (por Provincia)

Actualmente la formulación y ejecución de los Planes Reguladores presenta un déficit que no ha sido resuelto y esto se debe a una responsabilidad compartida entre las instituciones responsables del tema y los mismos municipios, pues es en éstos últimos que deben finalmente aprobarse por medio del Consejo Municipal.

Cuadro N°2 Resume el estado actual de los Planes reguladores por provincia, Costa Rica

Provincia	Con viabilidad Ambiental	Viabilidad ambiental en análisis	Sin viabilidad ambiental	No han enviado Plan	Con Viabilidad ambiental parcial	Total por Provincia
San José	7	1	8	4	0	20
Alajuela	3	1	3	8	0	15
Heredia	2	1	6	1	0	10
Cartago	6	0	0	2	0	8
Guanacaste	0	2	6	0	3	11
Puntarenas	1	3	0	3	4	11
Limón	2	0	4	0	0	6
Total	21	8	27	18	7	81 cantones

Fuente: Elaboración propia

Avances y dificultades desde su oficialización

Desde hace varios años se percibe una falta de aprobación y puesta en vigencia de planes reguladores en los distintos cantones de Costa Rica y esto se debe a algunos problemas que se enumeran a continuación:

- El sistema legal, las municipalidades, así como los profesionales contratados para hacer planes tienen su responsabilidad.
- El reglamento de SETENA⁹⁸ para realizar los Índices de Fragilidad Ambiental⁹⁹ tiene enormes deficiencias y debe ser analizado y cambiado, además se concibieron para planes cantonales y al aplicarse a los planes costeros hay requisitos sin sentido.
- Es incumplible poder aplicar los Índices de Fragilidad Ambiental al pie de la letra.
- Falta voluntad política en muchos municipios.

Como un avance, se logró implementar un plan piloto de estrategia educativa en la Región Huetar Caribe, una de las regiones con menor índice de competitividad territorial y que cuenta solamente con Planes Reguladores parciales, por lo que se puso en marcha una Acción Educativa de Planificación Urbana y Ordenamiento Territorial a través de Instituto de Formación y Capacitación Municipal de la Universidad Estatal a Distancia. La propuesta es que esta iniciativa sea replicada en otras Regiones, pero adaptada a cada realidad, siendo que se debe considerar tres áreas de lenguaje pedagógico: Nivel político, Nivel técnico y sociedad civil, pues son estos los que participan en la formulación y fiscalización de la planificación territorial local.

El gobierno firmó recientemente, el Decreto Ejecutivo¹⁰⁰ N° 38782-MINAE-MAG-MIVAH-MIDEPLAN, que señala lo siguiente: “Reglamento transitorio para agilizar las acciones de revisión y aprobación de planes reguladores locales y costeros”, que permitirá agilizar la revisión y aprobación de planes reguladores. Busca una solución definitiva e integral para la agilización en materia de elaboración, revisión y aprobación de los planes reguladores. Esta iniciativa implica, de todas maneras, un interés real de la administración y debe trascender en el tiempo, pues son muchas las iniciativas que se han propuesto, mas no han dado buenos resultados. En este marco, las municipalidades podrán poner en vigencia los planes reguladores con la información básica con la que han sido elaborados o bien con la que se elaboren durante ese periodo.

98.- La Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA) es el órgano de desconcentrado del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), cuyo propósito fundamental será entre otros armonizar el impacto ambiental con los procesos productivos, así como el de analizar las evaluaciones de impacto ambiental y resolverlas dentro de los plazos previstos por la Ley General de la Administración Pública, y cualesquiera otras funciones necesarias para cumplir con sus fines (artículo 84 y 85 de la Ley Orgánica Ambiental).

99.- En Costa Rica el análisis de las amenazas naturales y otras limitantes ambientales son incorporadas a la planificación territorial mediante un procedimiento oficial, estandarizado y regulado vía Resolución de la SETENA No.588-1997, denominado Índices de Fragilidad Ambiental (IFA). Posteriormente en el año 2006, por medio del Decreto N° 32967 del MINAE se incluye la variable ambiental dentro del Ordenamiento Territorial mediante la metodología IFA, enfocada a diagnosticar los recursos disponibles y la capacidad de carga de los ecosistemas.

100.- Los Decretos Ejecutivos en Costa Rica corresponden a los Decretos Ministeriales de la administración pública en Chile.

La visión, apuestas y avances del gobierno del presidente Salvador Sánchez Cerén sobre la Territorialización del Estado y el Desarrollo Territorial.

Gladys Melara¹⁰¹

175

“El plan quinquenal 2014-2015, El Salvador productivo, educado y seguro”, aborda integralmente la prospectiva de desarrollo multidimensional de mediano y largo plazo de El Salvador, su visión del desarrollo es sectorial y territorial y sus énfasis son:

- a) la planificación como herramienta para la construcción de políticas públicas;
- b) la transformación del Estado como factor clave para recuperar facultades claves como regulación y control para proteger y desarrollar el ejercicio de los derechos de la ciudadanía y proporcionarle servicios públicos eficientes, con calidad y calidez; y
- c) la participación ciudadana en todo el ciclo de las políticas públicas para fortalecer la naturaleza democrática y la legitimidad del Estado.

Como componente de la transformación del Estado, la territorialización de las políticas y la inversión pública busca acercar los servicios públicos al territorio y a la gente y promover el ordenamiento y desarrollo territorial como contribución indispensable para el desarrollo nacional del país. Históricamente el desarrollo nacional en El Salvador ha sido diseñado, analizado y medido desde una perspectiva sectorial. La mayoría de los “planes” y estudios económicos son expresión de ello y establecen indicadores macroeconómicos para medir el crecimiento económico en el nivel nacional, que se ha hecho sinónimo de desarrollo. El actual gobierno considera indispensable incorporar a los territorios en la proyección de desarrollo nacional, generando para ello mayor capacidad y oportunidades a los gobiernos locales, mejorar su sostenibilidad financiera y mecanismos de participación ciudadana.

101.- A la fecha se desempeña como Directora de Territorialización del Estado en la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia del El Salvador

Los territorios y sus actores deben convertirse en sujetos que aportan al desarrollo local y nacional. Ello implica considerar que cada uno de los territorios con sus particularidades, potencialidades, recursos, historia, economía e identidades pueden aportar al desarrollo local y nacional. Para que esas capacidades se generen es indispensable que el gobierno nacional y gobiernos locales establezcan: a) políticas de fortalecimiento del nivel municipal, b) alianzas y estrategias de corto, mediano y largo plazo para lograr la transformación de los territorios y sus ciudadanos c) acuerdos para que las inversiones se acerquen al territorio y mejoren las condiciones en infraestructura pública y productiva, d) diseño de políticas públicas desde la gente, para la gente y con la gente, de tal forma que éstas generen oportunidades de desarrollo económico y social a la ciudadanía, e) el ordenamiento y uso sustentable del territorio y los recursos naturales.

El país requiere de un Estado articulado en el nivel horizontal y vertical, que sea capaz de articular los niveles nacional, regional, departamental y municipal y de un Gobierno participativo, concertador que incorpore a la ciudadanía, la academia y el sector empresarial en la construcción democrática y de un desarrollo sustentable e incluyente orientado al buen vivir. Uno de los retos más importantes para El Salvador en la proyección de desarrollo territorial son los resultados que puedan lograrse a partir de las alianzas y los espacios de encuentro y de articulación permanente que se van creando entre el gobierno central y los gobiernos locales para el desarrollo territorial.

Para impulsar esta visión territorial y generar los cambios requeridos en las instituciones del Órgano Ejecutivo, la Secretaría Técnica y de Planificación de la presidencia ha creado la Dirección General de Transformación del Estado que cuenta con cinco Direcciones especializadas:

- Dirección de Fortalecimiento Institucional y Gestión de la Calidad.
- Dirección de Profesionalización de la función pública.
- Dirección de Territorialización del Estado.
- Dirección de Gobierno Electrónico.
- Dirección de Relaciones Laborales en el Órgano Ejecutivo.

Las apuestas de la Dirección de Territorialización del Estado son las siguientes:

- Territorialización de Políticas Públicas.
- Ordenamiento Territorial.
- Gestión asociada de los Territorios.
- Descentralización de competencias.
- Desconcentración de funciones y servicios.
- Desarrollo transfronterizo.
- Desarrollo de la Franja Marino Costera.
- Sistema de ciudades sostenibles.

La territorialización de políticas públicas

En El Salvador contamos con el modelo de territorialización de las políticas públicas, se trata de un instrumento para complementar los esfuerzos llevados a cabo por el gobierno en la misión de acercar su gestión a la ciudadanía y a sus territorios. Es una guía y un método para facilitar la territorialización de las políticas públicas, asegurando la incorporación de las particularidades y potencialidades de los distintos territorios.

El modelo de territorialización de políticas públicas parte del enfoque territorial, un enfoque a partir del cual, a diferencia de lo que se plantea en el enfoque sectorial, las intervenciones a llevar a cabo se refieren al territorio, considerando éste como un conjunto socioeconómico integrado por hombres y mujeres, recursos y conocimientos técnicos entre otros.

El enfoque territorial permite a los agentes locales y nacionales definir una política de desarrollo a partir de las realidades, fortalezas, debilidades, necesidades y oportunidades de una determinada región, departamento o municipio. Este está basado en un enfoque global y concertado del territorio buscando la integración de los recursos endógenos

Este enfoque tiene en cuenta la realidad de los territorios a partir de sus distintos componentes: sociales, políticos, medioambientales, culturales, económicos e institucionales. Además trata de explorar y tomar en cuenta todos los recursos existentes y potenciales del territorio.

Para la territorialización de las políticas públicas se tomará como unidad básica funcional la Región (por definir y estandarizar por el gobierno central) y el Departamento.

El modelo de Territorialización de políticas públicas que implementará el gobierno de El Salvador en las instituciones del gobierno central parte de la consideración de la política pública como proceso y de la territorialización de la misma como un factor inherente a la misma. Una política de Estado que busca impactar en el bienestar de sus ciudadanos e incidir en el entorno en el que habitan requiere de una aproximación territorial en su definición y evaluación.

El modelo se estructura en torno a 4 fases y 8 factores transversales que componen el ciclo de elaboración de las políticas públicas con enfoque territorial:

- Fase 1: de detección de las necesidades territoriales.
- Fase 2: de planificación, de encaje de las necesidades territoriales en las prioridades nacionales.
- Fase 3: de implementación de la política pública en los territorios.
- Fase 4: de evaluación de la política pública.

El modelo de territorialización de las políticas públicas parte de la premisa de que éstas deben enmarcarse en el Plan Quinquenal de Desarrollo (PQD), responder a las prioridades políticas establecidas por el órgano ejecutivo en los planes que integran el Sistema Nacional de

Planificación; tanto a las establecidas en los planes de ámbito nacional como los elaborados a nivel regional y departamental –planes maestros regionales, planes departamentales de ordenamiento y desarrollo territorial– igualmente, es importante que tengan en cuenta las prioridades establecidas por los municipios en los planes micro-regionales y en los planes locales de desarrollo

El modelo debe asegurar la coordinación en las acciones de las diferentes instancias del ejecutivo en el territorio así como la correcta articulación con los otros niveles de gobierno–municipalidad y asociaciones de municipios– y con los actores del territorio, ya sean ciudadanos individuales organizaciones de la sociedad civil, empresas privadas universidades u organizaciones religiosas.

Finalmente territorializar la política pública, consiste en que una parte de los presupuestos se programen y ejecuten desde los distintos territorios, lo cual hoy en día no se da en el país. La territorialización debe ir acompañada de los recursos necesarios: talento humano, financiero, técnico y tecnológico.

El ordenamiento territorial

El año 2015 concluyó con cuatro resultados importantes:

a) El reglamento de la Ley de ordenamiento y desarrollo territorial, que se elaboró y fue aprobado y publicado en el Diario Oficial. A la base de ello estaba la decisión política del ejecutivo de implementar la ley, independientemente de que ella necesitara una revisión general y ciertas reformas.

b) Se elaboró una propuesta borrador de Política de Ordenamiento y Desarrollo Territorial para ser entregado al Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo territorial y avanzar ágilmente en la consulta ciudadana e institucional de la Política, así como en su aprobación. La política parte de un análisis de las problemáticas y potencialidades de los subsistemas del territorios en materia ambiental, conectividad comunicaciones y actividades productivas, subsistema urbanístico, subsistema institucional, establece los principios que le guían y establece los lineamientos en términos de fortalecimiento de las capacidades del Estado para conducir los procesos de ordenamiento territorial, el impulso de la participación sustantiva de los actores para favorecer la gobernabilidad territorial, la construcción de resiliencia mediante la articulación de políticas públicas, la gestión efectiva de los desequilibrios territoriales a través del aprovechamiento de los potenciales de los territorios, la integración de El Salvador a Centroamérica y el mundo, la articulación de un sistema de ciudades sustentables y tienen un apartado de seguimiento en el que se expresan las medidas de corto, mediano y largo plazo en materia de ordenamiento territorial.

c) Un conjunto de propuestas de reformas a la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, precisamente para que la implementación de la misma ya incorpore los cambios a proponer en materia de institucionalidad para el ordenamiento territorial, los equipos técnicos

especializados más apegado a la capacidad del país y al soporte técnico que necesitan los territorios, simplificación de instrumentos de ordenamiento, precisar las competencias del Consejo relacionado más al ordenamiento y uso de suelos, dejando la responsabilidad del desarrollo territorial al Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial, dejando la competencia del desarrollo urbano al Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano.

d) Un acuerdo con la Corporación de Municipalidades de El Salvador, COMURES, para que nombre a la brevedad a sus delegados en el Consejo Nacional de ordenamiento territorial, pero no lo hicieron y por ello no fue posible la juramentación del Consejo Nacional de ordenamiento y desarrollo territorial por el Presidente de la república en el 2015, sin embargo COMURES ha manifestado total disposición de avanzar en estos temas.

Tanto la política como las reformas a la ley de ordenamiento y desarrollo territorial, ha sido elaborado por un equipo inter institucional de profesionales multidisciplinarios que provienen de aquellas instituciones del ejecutivo que tienen responsabilidades en el ordenamiento y desarrollo de los territorios: MARN, VMVDU, MAG, MIGOBTD, STPP y la facilitación del Departamento del Espacio de la UCA; Estas instituciones del gobierno central son las que formarán parte de la nueva institución autónoma, conformando el Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial. Para el año 2016 significa la creación e inicio del funcionamiento del Consejo Nacional de Ordenamiento y desarrollo territorial y la implementación de la Ley de ordenamiento y desarrollo territorial.

La gestión asociada de los territorios

En la actualidad existen en El Salvador 24 asociaciones de municipios que cubren un total de 182 municipios y en su territorio hay una población de 4.183.138 habitantes. Las asociaciones de municipios o micro regiones, surgieron por iniciativas de las municipalidades y sus razones de asocio son diversas. Estas asociaciones han logrado sobrevivir con esfuerzos propios de los municipios cuya participación es voluntaria y en este tiempo han acumulado una importante experiencia. Particularmente 6 de ellas adquirieron experiencia en planificación y gestión del territorio y se encuentran vinculadas trabajando con el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN), el Vice Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU), y la Comisión Nacional de la Micro y pequeña empresa (CONAMYPE).

La gestión asociada de los territorios es una de las apuestas más importante del gobierno central para fortalecer los territorios y a los gobiernos locales y con ello hacer realidad la proyección que se establece en el plan quinquenal, relacionada con el ordenamiento y el desarrollo territorial y la descentralización de competencias del gobierno central a gobiernos locales asociados. El gobierno está convencido de la necesidad de fortalecer esta modalidad novedosa de gestión del territorio dado el involucramiento de las asociaciones de municipios en la ley de ordenamiento territorial que le asigna a las asociaciones de municipios o consejos micro regionales la responsabilidad de la planificación del ordenamiento en las micro regiones; pero además de ello visualiza a esta instancia asociada de municipios como potencial receptor de nuevas competencias.

Un paso trascendental ha sido la conformación del Consejo Nacional para la Gestión Asociada de los Territorios integrado por los presidentes de las 24 asociaciones de municipios, la STPPY el MIGOBDT. En este marco se ha establecido un mecanismo de trabajo casi permanente con cada uno de los gerentes de las asociaciones para preparar propuestas para los presidentes y vice presidentes de las asociaciones, el desarrollo de la agenda acordada es la que va dando la pauta para la toma de acuerdos en ese camino de fortalecimiento de la gestión asociada de los territorios, las dos acciones inmediatas son la elaboración de política de gestión asociada de los territorios y los planes de fortalecimiento de cada una de las mancomunidades.

Actualmente el gobierno tiene una gestión de préstamo con el Banco Mundial para generar mayor capacidad en las asociaciones de municipios y así ampliar las posibilidades de gestión asociada municipal del desarrollo multidimensional micro regional y para recibir nuevas competencias que permitan acercar los servicios del Estado a los territorios.

La descentralización de competencias

La estrategia nacional de descentralización de competencias hacia gobiernos locales establece una serie de propuestas vinculadas de manera directa al ordenamiento y desarrollo de los territorios; se han creado dos hojas de ruta de descentralización que están relacionadas con estos tópicos y cuya implementación está arrancando este año. Se trata de dos competencias específicas: a) La evaluación de impactos ambientales y b) Los planes de desarrollo urbano

a) Descentralización de la Evaluación de los impactos ambientales: la evaluación de impacto ambiental es una competencia específica a cargo del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales en cuyo desempeño podrían participar las asociaciones de municipios.

El MARN, ha iniciado un proceso de descentralización de la función de la emisión de licencias que no requieren estudio ambiental en oficinas de las asociaciones de municipios en los Nonualcos y la asociación de Municipios de Cayaguanca. El propósito inicial es la réplica de la experiencia de descentralización en aquellas mancomunidades que estén en condiciones y manifiesten interés, el propósito final es llegar a la descentralización o delegación de la competencia en las asociaciones de municipios relacionadas con la evaluación de permisos ambientales tipo A y B1, lo cual requerirá una reforma a la ley de Medio ambiente y agregar esta competencia a los municipios en el cuerpo de ley correspondiente; con la implementación de esta función el Estado permitirá que las asociaciones de municipios puedan recaudar las tasas aplicables al ejercicio de estas funciones.

Actualmente hay 6 de las 24 asociaciones de municipios cuentan con oficinas de planificación y gestión territorial (OPLAGES), las cuales tienen condiciones para replicar esta experiencia. El gobierno central apoyará a aquellas asociaciones de municipios que requieran abrir sus OPLAGEST.

b) Devolución de la competencia de planificación ordenamiento y desarrollo territorial

Los municipios tienen asignada la competencia de elaboración de los planes de desarrollo local según constitución (Art.206) y Código Municipal(art.4), de igual forma los municipios tienen la competencia de la autorización y la fiscalización de parcelaciones, lotificaciones, urbanizaciones y demás obras particulares, cuando en el municipio exista el instrumento de planificación y la capacidad técnica instalada para tal fin; de no existir estos instrumentos, el municipio deberá hacerlo en coordinación con el Viceministerio de vivienda y Desarrollo Urbano o esta última lo hará de manera subsidiaria y de conformidad con la ley de la materia (art. 4.27).

Del total de 262 municipios, de manera individual o asociada, únicamente 62 cuentan con planes de ordenamiento territorial, el reto es que la totalidad de municipios cuenten con planes de ordenamiento y desarrollo territorial.

El gobierno de El Salvador pretende devolver esta competencia a los municipios ya que esta capacidad le permitirá gestionar, ordenar y planificar el territorio así como otorgar autorizaciones para la construcción, urbanización y aprobar proyectos, pero para ello se requiere implementar un proceso de generación de capacidades en los municipios o asociaciones de municipios, esto implica implementar una planificación de traslado de la competencia a los 200 municipios faltantes.

Para la instalación de esta competencia en los municipios se requiere del establecimiento de oficinas de planificación en el nivel micro regional OPLAGEST, las cuales además de estar vinculadas al VMVDU también estarán relacionadas con el Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.

La competencia incluye la planificación, la ordenación del territorio así como la tramitación y la gestión de permisos relacionados de parcelación, urbanización y construcción; además la atención técnica y social de proyectos en las micro regiones, factibilidad de aguas lluvias, revisión vial y zonificación. El país tiene un reto en esta proyección y es lograr la estabilidad financiera, técnica y jurídica de las Oficinas de Planificación y gestión territorial OPLAGEST, ello permitirá la estabilidad del modelo de gestión asociada del territorio para la planificación, el ordenamiento y el desarrollo de los territorios.

La desconcentración de funciones y servicios

a) Sistema integrado de trámites empresariales desconcentrados

El primer proceso que se está trabajando es la Implementación del sistema integrado de trámites empresariales desconcentrados. Este proceso pretende dar respuesta a la cantidad de trámites que se deben llevar a cabo, desde la etapa de registro de la empresa hasta la eventual disolución.

El proceso tiene dos fases, en la primera, se pretende implementar un proceso de trámites simplificados en la que participarán aquellas instituciones del ejecutivo que pueden resolver en el mismo día trámites, tal es el caso, del Ministerio de Hacienda, Ministerio del Trabajo, Ministerio Gobernación, Seguro Social, Alcaldía y CONAMYPE, ello implicará que existirá una ventanilla única para aquellos trámites que requieren de más de un día. Este centro también, podrá dar el servicio de asesoría a las empresas para la solicitud de trámites vía online, este esfuerzo se iniciará en el Centro de Gobierno en la ciudad de San Miguel, en el futuro se proyecta llevar estos servicios a occidente.

En la segunda fase, corresponde a la incorporación de trámites simplificados de aquellas instituciones cuyos servicios tienen una duración de más de un día, de lo que se trata es generar servicios más eficientes acercando los tramites a las empresas en el territorio en donde están sus establecimientos y ofrecer un servicio sistémico simplificado y articulado conjunto entre instituciones del gobierno central y gobiernos locales

b) Creación del Sistema integrado para la atención de emergencias: La justificación de la creación del sistema, viene dado por la fragmentación institucional, la falta de coordinación y limitado acceso a información científica relacionada con la situación de emergencia; la duplicidad de funciones entre las diferentes instituciones, que genera a su vez un malgasto de fondos; la confusión que genera entre la población no tener un número único de atención a emergencias, y por último la falta de recursos, patente tanto en el presupuesto general de las instituciones como en el territorio.

El concepto de emergencia, no se debe entender solo cuando hay un desastre natural sino cuando la vida humana está en peligro, ese concepto de emergencia, particularmente en El Salvador es a cada minuto y se requiere de un verdadero sistema integral de actuación institucional ante la situación de emergencia. El propósito es implementar el sistema integrado de emergencias con el equipo especializado de las instituciones que tienen la competencia de responder ante la emergencia y se tenga la capacidad de dar una respuesta efectiva y oportuna para salvar vidas en cualquier siniestro que se presente.

De manera concreta se trata de establecer un diseño sistémico, permanente en un espacio físico e integrado de funcionamiento de las instituciones del gobierno central responsable de la competencia compartida "atención de la emergencia".

Se pretende implementar este sistema en el oriente del país y ello implica capacitar técnica, administrativa y operativa a los elementos responsables de la operatividad del sistema. El resultado que se espera es contar con un Sistema integrado funcionando y operando permanentemente con información, tecnología, capacidad operativa y equipamiento adecuado y al menos el 95% de las solicitudes de emergencia son atendidas oportunamente.

El desarrollo local transfronterizo

El Salvador cuenta con una longitud aproximada de 577.88 Km de frontera con Guatemala y Honduras, a lo largo de esta franja existen 11 asociaciones de municipios y hay territorios como Cabañas o norte de Ahuachapán que aún no cuenta con ese mecanismo de asociatividad para la planificación y el ordenamiento del territorio, pero no obstante se trabajará de manera especial todas las zonas de fronteras.

La intervención del Gobierno central para el desarrollo de las regiones fronterizas, tal como lo establece el plan quinquenal se realizará en dos niveles: En el nivel Regional (Centroamérica) y el nivel territorial en zonas de frontera con los países vecinos.

En el nivel territorial, se gestionará con el Sistema de Integración Centroamericano SICA y los gobiernos de Honduras, Guatemala y Nicaragua el diseño de una Política Centroamericana para el desarrollo de las zonas fronterizas.

El abordaje en el nivel nacional de cada país es indispensable porque se trata de áreas de frontera y cada país, tiene una visión y una disposición jurídica de tratamiento a esos territorios fronterizos, es por ello que para poder generar una política regional de desarrollo transfronterizo tendrá que gestionarse y negociar con cada uno de los gobiernos nacionales y el seguimiento permanente será con cada una de sus cancillerías.

En el nivel regional fronterizo se trabajará la Política territorializándola con las asociaciones de municipios del lado de El Salvador y las asociaciones de municipios o gobiernos locales en la zona de frontera de Guatemala y Honduras, de igual forma se pretende con el gobierno de Nicaragua, con quienes se integrará una política que incorpore el aprovechamiento de los recursos naturales del océano pacífico para el desarrollo de las comunidades en la región del Golfo de Fonseca.

El desarrollo de la franja marino costera

Para la implementación de la Estrategia de la Franja Marino Costera se realizará un proceso de planificación territorial en los núcleos o asociaciones de municipios. Estos planes incorporarán una visión de aprovechamiento de los recursos del océano en beneficio de las comunidades y municipios costeros.

Se conformará un equipo interinstitucional gestor especializado que acompañará el diseño y planificación de los actores locales. Formarán parte del equipo gestor todas aquellas instituciones que están vinculadas al aprovechamiento sostenible de los recursos del mar.

La implementación de los planes de la estrategia de la franja marino costera es una responsabilidad de las instituciones del gobierno central y los gobiernos locales quienes acompañarán con las inversiones estratégicas del territorio.

El sistema de ciudades sostenibles

a) El Consejo de alcaldías Metropolitanas de San Salvador COAMSS junto con instituciones del Gobierno central, Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Medio Ambiente, Ministerio de Salud, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de gobernación y desarrollo territorial, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Economía, Ministerio de Educación, Fondo de Inversión Social, Administración Nacional de Acueductos y alcantarillados y la Secretaría Técnica y de planificación de la Presidencia dieron vida en agosto del 2015 al Consejo de Desarrollo Metropolitano de San Salvador, CODEMET.

El CODEMET tiene como finalidad procurar la colaboración recíproca entre Municipios y Gobierno Central para concertar políticas de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Metropolitano, así como gestionar recursos necesarios para la formulación y ejecución del Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento territorial del Área Metropolitana de San Salvador, así como coordinar acciones en la consecución del bienestar social, según lo establece el artículo número 10 de la Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Salvador.

El Consejo ha establecido un mecanismo de funcionamiento permanente para trabajar la proyección de desarrollo del área metropolitana, la Secretaría Técnica y de Planificación de la presidencia da seguimiento y apoyo al funcionamiento de este mecanismo.

b) En otras líneas de trabajo el gobierno de El Salvador fomentará la gestión asociada de las principales ciudades y metrópolis del país bajo el enfoque de un entorno urbano seguro y sostenible, considerando la protección de sus áreas verdes, sus áreas públicas y políticas directas para la reducción de la pobreza urbana, fomento gradual de los mercados de tierras y viviendas urbanas y el fortalecimiento de las bases económicas urbanas.

c) Este año se elaborará de manera participativa la política de gestión integral y sostenible de metrópolis urbanas, esta política será diseñada bajo la metodología de territorialización de políticas públicas con actores de las metrópolis más importantes.

d) En 2016 se impulsará y apoyará en San Miguel, Santa Ana y Sonsonate la conformación de las áreas o regiones metropolitanas y sus respectivos consejos de desarrollo (similares al CODEMET) y oficinas de planificación y gestión del territorio con capacidades técnicas.

Las reformas del órgano ejecutivo para el desarrollo de los territorios

A lo largo del año 2015, se inició el proceso de transformación del Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial MIGOBTD, para que se convierta en una institución especializada en el desarrollo territorial; de igual forma se ha realizado el nuevo diseño y competencias de las gobernaciones quienes tendrán que asumir la responsabilidad de articulación entre los diferentes niveles de gobierno y la articulación de los actores en su departamento.

De igual forma se viene trabajando en el rediseño de los gabinetes de gestión departamental de tal forma que tengan una visión sectorial y territorial, es decir no solo una responsabilidad institucional sectorial, sino también una responsabilidad de desarrollo del territorio bajo su jurisdicción.

En octubre del 2015 iniciaron los primeros dos diplomados impartidos por la Maestría de Desarrollo territorial de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, el primero para los 28 gobernadores (as) y vice gobernadores (as) y el segundo para las 24 asociaciones de municipios en el que participan alcaldes, gerentes de las asociaciones de municipios y técnicos de las asociaciones, en dos zonas, San Salvador y San Miguel, en donde la Universidad de Oriente UNIVO nos presta sus instalaciones.

Todas estas nuevas responsabilidades de desarrollo del MIGOBBDT y articulación de actores en el territorio por parte de las gobernaciones y gabinetes de gestión departamental implicará un cambio en el reglamento interno del órgano ejecutivo (RIOE), así como un cambio en la legislación que dio vida a las gobernaciones de mediados del siglo pasado y el decreto ejecutivo del gobierno anterior que dio vida a los gabinetes departamentales. Entonces el año 2016, es el año de la implementación de esta nueva visión, con ello, El Salvador, estará caminando por primera vez, hacia un desarrollo que incorpora a sus territorios como piezas y sujetos claves del mismo.

El modelo dominicano de descentralización y ordenamiento territorial: situación actual y perspectivas.

Luis Omar Rancier¹⁰²

187

El concepto de descentralización, históricamente, podría leerse retomando el concepto olvidado de la “Ciudad Estado”, la ciudad autosuficiente que reclama para sí, sus propias cualificaciones y características y las ofrece con un valor agregado a sus potenciales convencionales. Sin embargo en los últimos años se han producido varias definiciones de este concepto, por lo que podemos afirmar que como concepto la descentralización es pasible de una lectura multisignificante, lo que hace necesario definir el concepto que se utilizará para abordar estas reflexiones.

Partamos de asumir la acepción más simple del concepto: la descentralización significa el traspaso paulatino de determinados poderes de la administración central a la administración local. Aunque no descartamos la definición de Calderón (2007) que define como descentralización “aquel o aquellos procesos que, en términos generales, pretenden una redefinición de los centros institucionales (de gobierno y administración) en los que recaerán las competencias, responsabilidades y demás capacidades (entre ellas notoriamente las financieras) para decidir y actuar (social, política o institucional, pública, o privada) y que suponen tanto una reducción esencial o eliminación de la caracterización centralista previa, como una ampliación o profundización de las entidades no centralistas.”

Tampoco podemos descartar, por su condición de marco legal, la definición de descentralización que da la Ley 176-07 en su Art.6 como un: “Proceso que busca transferir funciones, transferencias y recursos gradualmente y según su complejidad, y que involucra a la totalidad de los entes de la administración pública” (FEDOMU. 2009, p 41).

102.- Luis Omar Rancier, es arquitecto y a la fecha se desempeña como Encargado del Departamento de Formulación de Políticas, Planes y Programas, Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial.

En la República Dominicana el proceso de Descentralización ha sido asumido como política de Estado desde 1996, año en que se iniciaron los aprestos tendientes al reconocimiento de los municipios como entidad política básica del Estado dominicano y al fortalecimiento del ayuntamiento como órgano de gobierno local. Esto es así, porque el Estado dominicano está conformado por dos niveles de gobierno: un nivel nacional y un nivel municipal.

La delegación por su parte corresponde a la delegación de autoridad y funciones a un nivel jerárquicamente inferior sin que el receptor de esta delegación deje de pertenecer al organismo o institución pública que delega. (Ley 176-07, Art.6)

Otro concepto relevante es el de ordenamiento territorial, que correspondería al proceso continuo impulsado por el Estado, que integra instrumentos de planificación y gestión participativa hacia una organización a largo plazo, del uso del suelo y ocupación del territorio acorde a sus potencialidades y limitaciones y a las expectativas de la población, al igual que a los objetivos de desarrollo para mejorar la calidad de vida y garantizar los derechos colectivos y difusos.

Ahora, debemos preguntarnos ¿Estamos hablando de lo mismo?

De manera sistemática encontramos que los conceptos estructurantes de los procesos de democratización son interpretados de manera diferente por los diferentes actores. Resulta muy conocido el hecho de las múltiples y diversas propuestas de uno de los instrumentos de desarrollo: los planes. La multiplicidad de estos instrumentos produce la incomprensión y por ende la inoperancia de los mismos. Nos sentimos abrumado por los planes de desarrollo, planes estratégicos, planes urbanos, planes parciales, así sucesivamente.

Lo mismo pasa con la descentralización y algunas caracterizaciones que se han asignado en los debates públicos como descentralización normativa, descentralización operativa, descentralización municipal, y sobre todo la confusión que se arrastra entre descentralizar y desconcentrar.

Como los conceptos son multisignificantes, es necesario establecer un marco cognoscitivo común para que no siga sucediendo lo que sucede muy a menudo, que cada institución tiene "su" propia definición y de ese modo se plantea un primer obstáculo para entender la relación entre dos conceptos operativos como política de actuación tan importantes como son la descentralización y el ordenamiento territorial. En ese sentido, proponemos que en este seminario se formule una conceptualización común para abordar estos temas.

El Sistema Nacional de Planificación y la descentralización en la República Dominicana.

Obviamente la descentralización es un tema de PODER. Supone la transferencia de poder a los ayuntamientos, que son las instituciones que se encuentran en el primer nivel de interacción territorial; en ese sentido los procesos de descentralización dependen de las entidades municipales y su articulación en el territorio se da en función de los procesos de Ordenamiento Territorial; pero sobre todo, la descentralización es un asunto de recursos. Y de la aplicación de una subsidiariedad eficiente, entendida como “...la acción mediante la cual el nivel nacional transfiere la ejecución y los recursos, sin perder la titularidad de la competencia, al órgano de la administración pública (en este caso los municipios) que demuestre estar en mejores condiciones para desarrollarla” (ibídem). Desde esta óptica la relación entre ordenamiento territorial y descentralización es fundamental para la democratización de la sociedad.

El marco legal

En la actualidad el marco legal de la República Dominicana indica que el Ordenamiento Territorial es un tema prioritario para el Estado¹⁰³, el cual debe ser estructurado por el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD) como órgano Rector¹⁰⁴ del Sistema Nacional de Ordenamiento y Ordenación del Territorio. A través de la Ley 498-06 que crea el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública, se señala que el despacho superior es el encargado de ejercer la rectoría¹⁰⁵ de este sistema.

Ante este mandato la Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (DGODT) como parte del Vice ministerio de Planificación es responsable de formular las políticas públicas de desarrollo territorial sostenible en el marco del Sistema Nacional de Ordenamiento y Ordenación del Territorio¹⁰⁶, tiene entre sus funciones: *“Elaborar los planes de ordenamiento y desarrollo territorial a nivel nacional y sus respectivas estrategias de implementación, en coordinación con los diferentes sectores e instituciones que inciden*

103.- Artículo 194.- Plan de ordenamiento territorial. Es prioridad del Estado la formulación y ejecución, mediante ley, de un plan de ordenamiento territorial que asegure el uso eficiente y sostenible de los recursos naturales de la Nación, acorde con la necesidad de adaptación al cambio climático.

104.- Ley 496-06. Artículo 4.- La Secretaría de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo tiene las siguientes atribuciones y funciones:

b) Ser el Órgano Rector del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública y del Ordenamiento y la Ordenación del territorio.

105.- Ley 498-06. ARTÍCULO 3.- ATRIBUCIONES Y DEBERES DEL SECRETARIO DE ESTADO. Para la definición, dirección, coordinación y seguimiento de las políticas a su cargo, el Secretario de Estado de Economía, Planificación y Desarrollo cuenta con las siguientes atribuciones y deberes:

c) Ejercer la rectoría del Sistema Nacional de Ordenamiento y Ordenación del Territorio.

106.- A. Propósito: Formular las políticas públicas de desarrollo territorial sostenible en el marco del Sistema Nacional de Ordenamiento y Ordenación del Territorio. Asimismo, coordinar intersectorial e inter-institucionalmente, los diferentes niveles de la administración pública y los entes privados a nivel municipal, provincial, regional y sectorial que inciden en el diseño, formulación, implementación, gestión y evaluación, del ordenamiento urbano, rural y calificación de usos de suelo.

en el ordenamiento territorial y la calificación de usos de suelo.”; de igual forma en el Art. 16 señala entre sus funciones: “Definir y actualizar el Sistema Nacional de Ordenamiento y Ordenación del Territorio.”

El marco legal expuesto se complementa con los mandatos expresados en la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030¹⁰⁷ en materia de ordenamiento y planificación del territorio, al igual que lo expresado en la visión país contenida en la misma ley, donde señala que la “República Dominicana debe gestionar y aprovechar sus recursos para desarrollarse de forma innovadora, sostenible y territorialmente equilibrada e integrada.”

Por tal motivo el momento es oportuno para impulsar un proceso para el diseño, formulación y puesta en operación de un proyecto que defina el Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial de la República Dominicana (SNOT), como parte del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública y el mismo estará articulado al Sistema Nacional de Áreas Protegidas¹⁰⁸ y el Sistema Nacional de Información Territorial (en construcción). Dicho sistema tiene un alcance nacional, con impacto y repercusión en los niveles sub-nacionales (regional, provincial y local); por lo tanto, el mismo tendrá impacto en todos los estamentos públicos y privados vinculados a la planificación del desarrollo en el territorio.

Este nuevo Sistema debe contener elementos como el marco legal (leyes, reglamentos, ordenanzas), institucionalidad (entes titulares, entes técnicos, entes asesores, arreglos institucionales, integrantes, roles, jerarquías), instrumentos (políticas, planes, programas proyectos, indicadores) y procesos (formulación, coordinación, mecanismo de participación, espacios de información, consulta, concertación, gestión de conflictos).

Con el fin de que puedan ser implementados los aspectos antes enunciados el Vice ministerio de Cooperación Internacional se constituye en una pieza fundamental para la definición de un proyecto de cooperación que garantice el financiamiento del sistema con el fin de capacitar el personal local, formular los instrumentos requeridos, generar un proceso de concertación política, colocar el tema en el centro de la opinión pública, generar los acuerdos institucionales necesarios, socializar los productos producidos e integrar todos los actores institucionales tanto públicos como privado, vinculados a la planificación del desarrollo en el territorio.

107.- Ley 1-12

108.- Ley 202-04

Contexto del ordenamiento territorial y la descentralización en República Dominicana.

A nivel conceptual el Ordenamiento Territorial ha sido definido como un proceso continuo impulsado por el Estado que integra instrumentos de planificación y gestión participativa hacia una organización, a largo plazo, del uso del suelo y ocupación del territorio acorde a sus potencialidades y limitaciones y a las expectativas y aspiraciones de la población, al igual que a los objetivos de desarrollo para alcanzar calidad de vida (CAP 2012). En términos históricos el Ordenamiento Territorial, ha sido objeto de una serie de esfuerzos de carácter sectorial, sin que hasta el momento pueda articularse un proceso nacional de planificación.

A partir del año 2000, se destaca la presencia del tema de ordenamiento territorial en el marco legal de la República Dominicana; la Ley 64-00 sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales señala en el Art. 30 “Se declara de alto interés nacional el diseño, formulación y ejecución del plan nacional de ordenamiento del territorio que incorpore las variables ambientales”, precisando en el párrafo del mismo artículo que el Ministerio de Economía, Planificación (MEPyD) y Desarrollo en coordinación con el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MA) y demás órganos competentes del Estado, desarrollará las acciones encaminadas a dar cumplimiento al presente artículo señalado.

Para estos fines ambos ministerios han suscrito un acuerdo para la puesta en marcha del plan de trabajo conjunto para la formulación, consulta y sometimiento del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT) y el anteproyecto de Ley de Ordenamiento Territorial de la República Dominicana, esta alianza estratégica establecida garantiza la incorporación en el PNOT de una serie de políticas y lineamientos dirigidos a fortalecer la sostenibilidad ambiental y la adecuada adaptación al cambio climático a nivel nacional.

En tal sentido, la Constitución promulgada en el año 2010 indica en el Art. 194 que “es prioridad del Estado la formulación y ejecución, mediante ley, de un plan de ordenamiento territorial que asegure el uso eficiente y sostenible de los recursos naturales de la Nación, acorde con la necesidad de adaptación al cambio climático”.

Esta prioridad constitucional también se establece como un compromiso asumido por el Estado en las reformas asociadas al Cuarto Eje (Art. 32) de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, que instruye a diseñar, aprobar y aplicar un Plan de Ordenamiento Territorial que permita gestionar las políticas públicas en el territorio, regular el uso del suelo, incentivar el aprovechamiento sostenible de los recursos y facilitar la gestión integral de riesgos a nivel nacional y local, en un plazo no mayor de tres (3) años.

La Ley 496-06 señala en el Art. 4 que el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD) es el órgano rector del Ordenamiento y la Ordenación del Territorio, y para los fines se requiere el diseño y puesta en ejecución de un sistema que permita la articulación de todos los niveles de planificación territorial en el país.

En cuanto a la descentralización, el marco legal se reduce a una serie de leyes principalmente, la Ley 176-07 o de Los Municipios y el Distrito Nacional, que define la descentralización como “Proceso que busca transferir funciones transferencias y recursos, gradualmente y según su complejidad, y que involucra a la totalidad de los entes de la administración pública”, la Ley 166-03, que establece que a partir del 2005 los ayuntamientos recibirán el 10% de los ingresos del Estado pautados en la Ley de Presupuesto de Ingresos y Gastos Públicas de la Nación y la Ley 170-07 que Instituye el Sistema de Presupuesto Participativo Municipal.

El Presupuesto Participativo *“responde a una nueva concepción política ideológica que enfatiza la gestión social de las finanzas y establece la elaboración del presupuesto municipal considerando esencialmente las propuestas que hacen los ciudadanos desde su territorio o sector espacializado”* y tiene su razón de ser *“...en causas estructurales que se basan en la exclusión social, la corrupción, el centralismo o concentración de poder(...) además de la ineficiencia de la burocracia estatal y municipal”*¹⁰⁹

Otro espacio que fortalece el proceso de descentralización –conjuntamente con otros espacios de participación establecidos en la Ley 176-07 – son los denominados Consejos de Desarrollo Territorial, entidades consultivas conformada por los diferentes actores de las demarcaciones (existen los Consejos Municipales, Provinciales y Regionales) y además de dar soporte al Municipio en cuanto a la formulación de los Planes de Desarrollo, definen los proyectos prioritarios de la demarcación que deberán ir al Presupuesto Nacional y son partes importantes del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

Descentralizar para centralizar.

Sin embargo y a pesar de todo el marco legal al respecto, el tema de la descentralización en la Republica Dominicana está muy lejos de ser una realidad operativa y esta deficiencia se debe a varios factores, principalmente al tema de los recursos.

Si como hemos dicho, la descentralización es un tema de PODER, en la Republica Dominicana aún existe una tendencia a la resistencia de transferir el PODER a las demarcaciones territoriales porque se asume el principio de que el “poder no se delega” y esa resistencia se manifiesta en que del 10% de los fondos del Presupuesto Nacional que deben recibir los ayuntamientos los mismos reciben menos del 3%, lo que los hace dependientes del Gobierno Central que se encarga, a través de diferentes ministerios sectoriales, de realizar las obras que debería ser realizada directamente por los ayuntamientos; esta situación permite al Gobierno Central argüir que esas obras realizadas por el Gobierno completan y a veces superan la cuota del 10% establecida por ley, al mismo tiempo que controlan políticamente los ayuntamientos.

Entendemos que la descentralización efectiva debe venir acompañada de una demostración palpable por parte del Estado de transferir competencias y eso solo es posible con la práctica

109.- Matías, Domingo. Presupuesto Participativo y Democratización. Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado (PARME) Santo Domingo 2004.

de un sistema de subsidiaridad eficiente tal y como lo establece la Ley 176-07 en su Art. 6 cuando dice que “El ente de la administración pública más cercano a la población es el más idóneo para ejercer las distintas funciones que le competen al Estado. Por consiguiente, el ayuntamiento está en una posición territorial y administrativa privilegiada para el ejercicio y gestión de las competencias propias, coordinadas o delegadas, por lo que el Estado desarrollara las acciones tendientes a fortalecer sus capacidades para mejorar la eficiencia, la eficacia, la participación, la transparencia de sus intervenciones y la satisfacción de los ciudadanos de la gestión pública local”

Así mismo, el concepto de descentralización se convierte en un concepto muy elástico por cuanto mientras los ayuntamientos reclaman por la descentralización al gobierno central, por su parte y en cuanto gobierno local, practican la centralización en el ejercicio de sus funciones lo que ha creado algunos conflictos entre los municipios y sus ayuntamientos como sus distritos municipales, que a su vez demandan la descentralización operativa a cabeceras municipales.

Buenas prácticas en el proceso de descentralización.

Sin embargo, se ha tenido actuaciones eficientes y eficaces en la práctica de la descentralización en la Republica Dominicana. La DGODT ha implementado algunos programas de fortalecimiento de las capacidades municipales con la ayuda de organismos de la cooperación internacional, muy exitosos. Tales como, los proyectos de Desarrollo Municipal con financiamiento del Banco Mundial, el proyecto DECADA (Desarrollo de Capacidades en Dajabón) con el apoyo de JICA y los proyectos de Cadena de Producción con la participación del PNUD.

Cada uno de estos proyectos ha promovido el fortalecimiento institucional de las administraciones locales dotándolas de instrumentos que les han permitido desarrollar sus territorios a través de programas que podrían definirse como de “aprender haciendo” que además han contado con el soporte y la consolidación de espacios participativos como los Consejos de Desarrollo Territorial Municipal.

El modelo peruano de descentralización y ordenamiento territorial: situación actual y perspectivas.

Fernando Neyra Palomino¹¹⁰

195

Antecedentes históricos sobre el Ordenamiento Territorial en el Perú

El territorio peruano se caracteriza por contener una diversidad de ecosistemas y regiones naturales, tales como, desiertos, valles interandinos, yungas, puna, bosques secos, bosques húmedos, entre otros. Esta variedad de espacios naturales justifica nuestra gran biodiversidad y por tanto se constituyen, en la base de las actividades económicas para el crecimiento en áreas como la energía, la minería, la extracción forestal, pesquera, las actividades agropecuarias, el turismo, entre otros. También somos un país pluricultural, con más de 14 familias etnolingüísticas y 72 grupos étnicos cuyas manifestaciones culturales son reconocidas por el Estado. Todo ello, nos caracteriza como país mega diverso, donde interactúa la población organizada que lo habita, ocupa, transforma, lo aprovecha y disfruta de acuerdo a sus intereses, identidad, cultura y el conjunto de condiciones físicas y biológicas del medio natural que conforman un ecosistema. Sin embargo, esta interacción no es armónica produciendo desequilibrios que se expresan en una distribución espacial de la población que privilegia espacios articulados a los centros mundiales de demanda de bienes y servicios básicos, también el incremento de la población urbana en espacios no preparados para absorberla con servicios básicos y especializados de calidad, el incremento por los recursos naturales con escaso retorno de beneficios a la población donde se localizan estos recursos, principalmente.

La época prehispánica dio lugar a un uso diverso e intenso pero adecuado y respetuoso de la naturaleza como parte de un sistema entendido como *allin causay* o *sumaq causay* – ahora postulado como Buen Vivir o Vivir Bien – políticamente no centralizado, con satisfacción de necesidades vitales de todos los estratos sin mercados de intercambio; en suma, estructurado y dinamizado por principios como los del máximo control de los pisos “ecológicos” – altitudinales en sentido estricto – relaciones sociales jerarquizadas sostenidas

110.- Fernando Adrián Neyra Palomino, a la fecha se desempeñaba como Director General de la Dirección General de Ordenamiento Territorial del Ministerio del Ambiente en el Perú

por la redistribución y la reciprocidad, la articulación de un mosaico discontinuo de espacios construidos pero articulado por “un sistema vial incaico” de alrededor de 23 mil kilómetros de caminos cuyo eje era el *Cápac Ñam*. Estrategias que, en conjunto, lograron la domesticación de la verticalidad andina y el manejo virtuoso y armónico de las incertidumbres engendradas por la variabilidad climática y la dinámica aleatoria de su geología. Este período histórico se caracteriza por la autonomía y autodeterminación de los pueblos sostenidos y vertebrados por los Andes.

Con la colonización el territorio fue percibido y ocupado, en primer lugar, como fuente de metales preciosos como el oro y la plata, esta última luego requirió del azogue o mercurio; luego con los repartimientos y las encomiendas se implantaron lo que llegaría a ser las grandes haciendas en la costa y la sierra. Se produce así un desmembramiento del territorio y la descomposición del orden territorial construidos autónomamente en miles de años había comenzado. A partir de allí una sucesión de órdenes (sistemas) y ordenamientos se ha sucedido constituyéndose la clave para el seguimiento de la configuración, dinámica y tendencias del heterogéneo y conflictivo diálogo entre espacios y poblaciones. Se dejó de lado los espacios desarticulados en la sierra y selva.

En la época republicana, se mantiene el patrón colonial, que percibe la *mama pacha* y la *mama cocha* como “una fuente de recursos naturales”, soporte de inversiones y el marco de las actuaciones de los sectores públicos y privados. Se ha mirado el territorio principalmente desde sus potencialidades y ventajas comparativas con el objeto de obtener una mayor competitividad en el contexto del mercado internacional. Es decir, las intervenciones sobre el territorio no han partido de una visión integral del mismo, que tome en cuenta la articulación de todos sus elementos, y de las estructuras funcionales que se forman a partir de ellos, y del cómo éstas interactúan. Esta mirada parcial también ha estado presente en las políticas territoriales que se han implementado en el Perú (promoción del desarrollo regional, planificación urbana y la descentralización).

Así, en lo que corresponde a ordenamiento territorial, se puede identificar que en la década de los 60, se inician intervenciones del Estado con lógica de ordenamiento territorial, como por ejemplo el Proyecto Especial Pichis-Palcazú; esto sin dejar de lado los esfuerzos de planificación nacional que se impulsan posteriormente.

En setiembre de 1990, el Decreto Legislativo N° 613 - Código del Medio Ambiente (derogado), precisa que la planificación ambiental comprende el OT, los asentamientos humanos y los recursos para permitir una utilización adecuada del medio ambiente a fin de promover el desarrollo económico sostenido.

En los años 1996 la OTCA¹¹¹ aprueba una propuesta metodológica para la ZEE de la Amazonía. Ese mismo año, en el marco del proyecto RLA/92/G31, OTCA – PNUD, el INRENA, elaboró una Estrategia para la ZEE y Monitoreo Geográfico de la Amazonía Peruana; todos estos esfuerzos se constituyen en la base de la construcción metodológica expresada en la normativa vigente respecto de la ZEE.

Para el año 1997 la Ley N° 26821 – Aprovechamiento Sostenible de Recursos Naturales establece a la ZEE como instrumento de apoyo al ordenamiento territorial para evitar conflictos por superposición de títulos y usos inapropiados del territorio, en base a identificación de áreas prioritarias, conciliando intereses nacionales de la conservación del patrimonio natural con el aprovechamiento sostenible de los RRNN.

En el 2002-2003 la Ley N° 27783 – Bases de la Descentralización, Ley N° 27867 – Orgánica de Gobiernos Regionales y Ley N° 27972 – Orgánica de Municipalidades, establecen la competencias de ambos niveles de gobierno en temas de OT, incluyendo la facultad de aprobar sus instrumentos de gestión. En el marco de estas competencias gobiernos regionales y locales desarrollaron esfuerzos iniciales para avanzar de manera particular en lo correspondiente a la ZEE tomando en consideración las experiencias en la Amazonía, antes presentadas.

En el año 2005 el: Reglamento de Ley N° 28245 – Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental – establece que OT y ZEE constituyen referente obligatorio de las políticas públicas en todos los niveles de gobierno. El mismo año, Ley N° 28611 – Ley General del Ambiente, establece que la planificación y el OT tienen por finalidad complementar planificación económica, social y ambiental con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones en el territorio y orientar sus conservación y aprovechamiento sostenible.

En el año 2008 el Decreto Legislativo N° 1013 crea el Ministerio del Medio Ambiente-MINAM y define como una de sus funciones específicas establecer la política, los criterios, las herramientas y los procedimientos de carácter general para el OT, en coordinación con entidades correspondientes y conducir su proceso. Se precisa además que MINAM asume todas las funciones del CONAM entre ellas las que venía ejerciendo sobre OT. Para ello recoge como antecedente el conjunto de instrumentos aprobados en el marco del ordenamiento territorial como el Reglamento de la ZEE aprobado con D.S. N°087-2004-PCM, los Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial R. M. N°026-2010-MINAM, y la Directiva Guía Metodológica de la ZEE aprobada con D.C.D N° 010-2006-CONAM-CD; a partir de lo cual gobiernos regionales y locales van recogiendo las orientaciones para los esfuerzos iniciales antes indicados.

111.- Organización del Tratado de Cooperación Amazónica. Sus ocho países miembros al suscribir el Tratado de Cooperación Amazónica (TCA), se comprometieron a realizar esfuerzos y acciones conjuntas para promover el desarrollo armónico de sus territorios amazónicos, por medio de la preservación y el uso racional de los recursos naturales.

Definición actual

El ordenamiento territorial, está definido como un proceso político y técnico administrativo destinado a orientar la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio, sobre la base de la identificación de potencialidades y limitaciones, considerando criterios económicos, socioculturales, ambientales e institucionales¹¹². La mencionada definición se encuentra en concordancia con el literal c) del Decreto Legislativo N° 1013, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; así como con el concepto de ordenamiento territorial establecido en Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial, Resolución Ministerial N° 026-2010-MINAM

Situación del ordenamiento territorial al año 2011

A comienzos del año 2011, a nivel normativo y en virtud de la rectoría del MINAM en esta materia, no se tenía un análisis normativo que evidencie las necesidades reales para la formulación de propuestas de normas en ordenamiento territorial. De la misma forma, no se contaba con un análisis normativo que fortaleciera el rol rector del sector en ordenamiento territorial; sustentado en la interpretación sistemática de las normas sobre la materia. Por ésta razón, y siendo el ordenamiento territorial un proceso fundamental para promover el desarrollo en condiciones de sostenibilidad, bajo la conducción del MINAM y las competencias para su ejecución por parte de los gobiernos regionales y provinciales, se evidenció la necesidad de proceder a efectuar una interpretación sistemática de la normativa vigente en la materia, y a establecer la concordancia entre las siguientes normas:

112.- Artículo 22, de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país

Cuadro N°1 Normativa para el Ordenamiento Territorial al año 2011

- Ley General del Ambiente, Ley N° 28611.
- Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, Ley N° 28245.
- Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, Ley N° 26821.
- Ley de Bases de la Descentralización, Ley 27783.
- Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972.
- Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, Ley N° 27867.
- Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, Decreto Legislativo N° 1013.
- Reglamento de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, Decreto Supremo N° 008-2005-PCM.
- Plan Nacional de Acción Ambiental PLANAA Perú: 2011-2021, Decreto Supremo N° 014-2011-MINAM..
- Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial, Resolución Ministerial N° 026-2010-MINAM.
- Política Nacional del Ambiente, Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM.
- Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, Decreto Supremo N° 0007-2008-MINAM.
- Reglamento de Zonificación Ecológica Económica (ZEE), Decreto Supremo N° 087-2004-PCM.
- Resolución Directoral N° 005-2006-EF/68.01, Aprueban pautas para la elaboración de estudios de preinversión a nivel de perfil de los Proyectos de Inversión Pública de Desarrollo de Capacidades para el Ordenamiento Territorial.
- Directiva "Metodología para la Zonificación Ecológica y Económica", Decreto del Consejo Directivo N° 010-2006-CONAM/CD.

Fuente: Elaboración propia, en base a las normas vigentes 2011

Bajo este marco era necesario proceder a una revisión legal y técnica de iniciativas en proceso, como:

- La Resolución Ministerial N° 139-2011-MINAM, del 24 de junio de 2011, que dispuso la publicación de la Estrategia Nacional de Zonificación Ecológica y Económica y Ordenamiento Territorial, y del III Plan Operativo Bienal de Zonificación Ecológica y Económica y Ordenamiento Territorial 2011-2013, con el fin de recibir los aportes y sugerencia de la ciudadanía en general.
- La iniciativa de un proyecto de ley en ordenamiento territorial, que luego de la revisión correspondiente por la presente gestión, la propuesta de norma fue sometida a opinión, y fue reformulada. Una vez reformulado, el proyecto de ley, fue presentado en julio de 2012 a la Comisión Multisectorial encargada de elaborar propuestas normativas y políticas orientadas a mejorar condiciones ambientales y sociales bajo las que se desarrollan las actividades económicas, especialmente las industrias extractivas, creada mediante Resolución Suprema N° 189-2012-PCM. El informe final de la Comisión Multisectorial, creada mediante Resolución Suprema N° 189-2012-PCM estableció como Eje Estratégico C de la Gestión Ambiental: *"Compatibilizando el aprovechamiento armonioso de los recursos naturales"*. Dicho Eje, tiene entre sus

objetivos, la *Gestión del territorio y mecanismos para compatibilizar actividades productivas*, que considera como prioridad “Proveer los elementos normativos, técnicos y de gestión para lograr el ordenamiento territorial (OT) en todo el ámbito nacional”, para ello considera necesario proponer una Política de Estado en materia de ordenamiento territorial, que como elemento de concertación política enmarque las diferentes dimensiones, como la ambiental, productiva, social, entre otras, de la problemática del uso del territorio en un marco normativo de ordenamiento territorial.

En ese sentido, teniendo en consideración a lo señalado y contando con el análisis normativo correspondiente, se evidenció la necesidad de proponer normas en la materia, pero sobre todo en lo referido al proceso de ordenamiento territorial. Podríamos indicar entonces que las normas al año 2011 abordaron de manera general ordenamiento territorial, siendo necesario el abordar normativa específica sobre el proceso que oriente y facilite su implementación a nivel regional y local.

Así, la Ley General del Ambiente – Ley N° 28611 (2005) estableció un marco de referencia sobre la gestión ambiental, incluyendo al ordenamiento territorial ambiental¹¹³ como referente inicial, y estableciendo entre otros aspectos que la asignación de usos se basa en la evaluación de las potencialidades y limitaciones del territorio utilizando, entre otros, criterios físicos, biológicos, ambientales, sociales, económicos y culturales, mediante el proceso de zonificación ecológica y económica (ZEE), sujetos a la Política Nacional Ambiental¹¹⁴.

Precisamente un año antes (2004), la rectoría en materia ambiental se encontraba a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), a través del ex Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), produciendo entre otros instrumentos de carácter ambiental, a la ZEE, cuya norma de referencia lo constituye el Reglamento de la Zonificación Ecológica y Económica¹¹⁵, empleado como norte para la gestión y ejecución a cargo de los gobiernos subnacionales. Cabe señalar que esta norma indica que una vez aprobada la ZEE se convierte en un instrumento técnico y orientador del uso sostenible de un territorio y de sus recursos naturales¹¹⁶, y que las diversas instituciones públicas en el ámbito nacional, regional y local, deberán utilizar de manera obligatoria la ZEE como instrumento de planificación y de gestión del territorio¹¹⁷. Dos años después (2006) el ex CONAM aprueba la Directiva Metodología¹¹⁸ para la Zonificación Ecológica y Económica, que establece el procedimiento para la elaboración de la ZEE a través de etapas y fases.

113.- Numeral 17.2, artículo 17 de la Ley N° 28611.

114.- Artículo 21 de la Ley N° 28611.

115.- Decreto Supremo N° 087-2004-PCM.

116.- Artículo 1° del D.S. N° 087-2004-PCM.

117.- Artículo 23° del D.S. N° 087-2004-PCM.

118.- Decreto del Consejo Directivo N° 010-2006/CD.

Es mediante la norma de creación del Ministerio del Ambiente¹¹⁹ (MINAM, 2008) donde el MINAM asume el carácter rector en materia de ordenamiento territorial y por lo tanto de sus instrumentos como la ZEE. Como consecuencia se deja de emplear el ordenamiento territorial ambiental y se empieza a trabajar como ordenamiento territorial como tal.

El año 2010, el MINAM aprueba los Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial¹²⁰, con el objetivo de articular las diversas políticas sectoriales con incidencia en el Ordenamiento Territorial, así como orientar el accionar de los gobiernos regionales y gobiernos locales para el cumplimiento eficiente de sus funciones en esta materia, de tal manera que permita prevenir y resolver los problemas críticos relacionados con la ocupación y uso del territorio que obstaculizan el requerido desarrollo territorial sostenible. Con la aprobación de los primeros estudios de ZEE conducidos por los Gobiernos Regionales (al año 2011 eran se encontraban aprobados 6 procesos: Amazonas, Cajamarca, Callao, Cusco, Madre de Dios, y San Martín) se inicia una etapa dirigida a establecer el alcance de los instrumentos para el ordenamiento territorial a nivel nacional, su relación con otros instrumentos de carácter territorial a cargo de otros sectores como Vivienda (Plan de Acondicionamiento Territorial), PCM (Estudios de Diagnóstico y Zonificación con fines de Demarcación Territorial), Ministerio de Economía y Finanzas (la articulación territorial en los programas presupuestales, también en los proyectos de inversión pública con enfoque territorial), etc. así como la necesidad de contar con estudios complementarios dado el énfasis del desarrollo nacional en un contexto de apertura de mercados; aspectos básicos que motivarán la necesidad de promover un marco normativo acorde al crecimiento económico en que nos encontrábamos en el año 2011.

Dificultades y retos encontrados al 2011

Este contexto normativo que dio paso a trabajar normas específicas en ordenamiento territorial, estuvo acompañado también por un contexto de débil relacionamiento con los gobiernos regionales y locales; que redujeron la posibilidad de avanzar de manera decidida en éste proceso. Es así que en el 2011 solamente se encontraban aprobados 06 procesos de ZEE con ordenanza regional: Amazonas, Cajamarca, Callao, Cusco, Madre de Dios, y San Martín, todos ellos a escala 1/250.000 excepto la Provincial Constitucional del Callao. Como se aprecia, la mayoría de avances en ZEE se dieron en territorios de la región amazónica, existiendo escaso avance en la región andina y costera; debido al apoyo que en su momento se recibió del Instituto de Investigación de la Amazonía Peruana, entidad que tuvo en su momento una participación activa en el proceso de construcción metodológico de la ZEE.

Así mismo, se encontraba en vigencia (desde el 2006) las Pautas para la Elaboración de los Proyectos de Inversión Pública (PIP) de Desarrollo de Capacidades para el Ordenamiento Territorial¹²¹, que si bien permitió un interés a nivel de los gobiernos regionales por contar con su respectivo proyecto de inversión pública, se recibió reducida asistencia técnica en la

119.- Decreto Legislativo N° 1013

120.- Resolución Ministerial N° 026-2010-MINAM.

121.- Resolución Directoral N° 005-2006-EF/68.01.

formulación de los mismos, como se puede constatar en los expedientes de estos proyectos, así como en la fase de inversión para su oportuna implementación.

En los gobiernos regionales se encontraron escasos recursos humanos con los conocimientos adecuados de la metodología para poder hacerse cargo de la ejecución de los PIP de desarrollo de capacidades en ordenamiento territorial. Las comisiones técnicas de ZEE, instancia de organización y participación para el proceso de elaboración de éste instrumento a nivel regional y local, se mostraban con variables resultados en el acompañamiento de los procesos de ordenamiento territorial. En ese sentido, los retos para la actual gestión se presentaban de manera evidente siendo necesario incrementar las capacidades en los recursos humanos para la gestión de los procesos de ordenamiento territorial, armonizar los procedimientos técnicos metodológicos para la implementación del proceso de ordenamiento territorial, así como para la elaboración de la cartografía básica y estudios temáticos necesarios, delimitar los alcances de los instrumentos para el ordenamiento territorial complementando los estudios para un adecuado conocimiento del territorio, así como diseñar la metodología para la elaboración del Diagnóstico Integrado del Territorio y el Plan de Ordenamiento Territorial y la gestión del mismo, impulsar el avance de los procesos de elaboración de instrumentos técnico sustentatorios del ordenamiento territorial a cargo de los gobiernos subnacionales, Desarrollar la metodología para la elaboración de los estudios complementarios a la ZEE, el Diagnóstico Integrado del Territorio y el Plan de Ordenamiento Territorial, fortalecer los instrumentos para la elaboración de los PIP en ordenamiento territorial, posicionar la rectoría del MINAM en materia de ordenamiento territorial y su rol en la gestión del territorio.

Logros y avances en ordenamiento territorial

La rectoría en materia de Ordenamiento Territorial

En el ejercicio del rol rector en el ordenamiento territorial, se ejerce a través de la definición de las políticas y normas que sobre el particular correspondan, garantizando su adecuada implementación. En éste sentido, la norma de creación del MINAM establece expresamente la competencia del MINAM a nivel nacional en materia de OT, literal c, del Artículo 7 del Decreto Legislativo 1013 – Ley de creación, organización y funciones del Ministerio del Ambiente, atribuyéndole la capacidad para conducir el proceso de ordenamiento territorial, estableciendo *la política, los criterios, las herramientas y los procedimientos de carácter general para el ordenamiento territorial nacional, en coordinación con las entidades correspondientes y conducir su proceso.*

En ese sentido, con la emisión de la Ley N°30.230, el MINAM mantiene la rectoría en materia de ordenamiento territorial toda vez que no señala ninguna derogación o modificación a la norma de creación del Ministerio del Ambiente; motivo por el cual ambas normas deben ser interpretadas estableciendo su concordancia y no en forma excluyente. Es así que con la Ley 30230 el MINAM, de acuerdo a sus funciones y por el criterio de especialidad, ha continuado asistiendo técnicamente a los gobiernos regionales y locales, en atención a los requerimientos recibidos desde su rol rector.

Es de precisar que el ejercicio de la rectoría sobre el tema de ordenamiento territorial, como en otros temas, requiere de contar con capacidades instaladas y especializadas en la materia, las cuales se construyen a partir de la experiencia desarrollada a lo largo de tiempo, y que se sustenta en el conjunto de especialistas multidisciplinarios con los que cuenta el MINAM, a través de su Dirección General de Ordenamiento Territorial, como de una herramienta de soporte importante para facilitar los procesos de generación e intercambio de información como el Sistema de Información Geográfica manejado a través de la plataforma denominada Geoservidor. Es de precisar la importancia de éste instrumento no solo por lo señalado, sino porque además se ha constituido en un referente para plataformas de información en el sector público, producto de lo cual ha recibido reconocimientos tanto nacionales como internacionales. Pero es preciso indicar, que éstas capacidades instaladas, como se ha precisado son la base para el ejercicio de la rectoría en materia de ordenamiento territorial, pues ésta rectoría no solo se ejerce, como se ha precisado, emitiendo las políticas y normas correspondientes, sino también, y sobre todo, garantizando su adecuada implementación, a través de la generación de capacidades en los niveles de gobierno competentes y correspondientes, para que puedan implementarlas facilitando e impulsando el avance en el proceso de ordenamiento territorial de manera seria y decidida; esfuerzo en el que se ha centrado ésta gestión.

Normativa promovida en materia de OT y su implementación (Ley 30.230)

En el marco de las funciones establecidas por el Decreto Legislativo N° 1013, específicamente en el literal c) del artículo, el Ministerio del Ambiente, con la finalidad de fortalecer el ordenamiento territorial en nuestro país, a partir del año 2012, ha emitiendo normas que permiten avanzar e implementar dicha materia a nivel nacional, habiéndose logrado a la fecha se ha logrado un significativo avance en los procesos de Ordenamiento Territorial, principalmente en lo que corresponde al instrumento técnico denominado Zonificación Ecológica y Económica (ZEE), ya que se cuenta con un conjunto de lecciones aprendidas que llevan a evaluar la necesidad de actualizar documentos técnico normativos.

En tal sentido, el MINAM, ha emitido las siguientes normas:

Resolución Ministerial N° 135-2013-MINAM, Guía metodológica para elaboración de instrumentos técnicos sustentatorios para el Ordenamiento Territorial.

Resolución Ministerial N° 056-2015-MINAM, “Contenido mínimo de las disposiciones internas que regulan las Comisiones Técnicas de Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) en el ámbito regional o local”.

Resolución Ministerial N° 087-2015-MINAM, Establecen disposiciones respecto a Comisión Técnica de Instrumentos Técnicos Sustentatorios del Ordenamiento Territorial.

La Resolución Ministerial R.M N° 087-2015-MINAM “Establecen disposiciones respecto a Comisión Técnica de Instrumentos Técnicos Sustentatorios del Ordenamiento Territorial”.

Resolución Ministerial N° 136-2015-MINAM, Aprueban el documento denominado "Procedimiento Técnico y Metodológico para la Elaboración del Estudio Especializado de Normativa y Políticas con Incidencia Territorial".

Resolución Ministerial N° 159-2015-MINAM, Aprueban el documento denominado "Procedimiento Técnico y Metodológico para la Elaboración del Estudio Especializado de Análisis de Capacidad Institucional".

Resolución Ministerial N° 189-2015-MINAM, que aprueba los Lineamientos para el Manejo Integrado de las Zonas Marino Costeras.

Resolución Ministerial N° 311-2015-MINAM, Aprueban el documento denominado "Procedimiento Técnico y Metodológico para la Elaboración del Estudio Especializado de Servicios Ecosistémicos para el Ordenamiento Territorial".

Resolución Directoral N° 007-2013-EF/63.01, que aprueba los Lineamientos para la Formulación de Proyectos de Inversión Pública en Materia de Ordenamiento Territorial.

La Política Nacional de Ordenamiento Territorial es aprobada mediante Decreto Supremo, refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros. Ni la Zonificación Económica Ecológica, ni el Ordenamiento Territorial asignan usos, ni exclusiones de uso.

La citada disposición debe ser analizada, desde el impacto normativo que genera:

La definición de ordenamiento territorial establecida en los Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial, Resolución Ministerial N° 026-2012-MINAM, ha sido simplificada:

Antes: El ordenamiento territorial es una Política de Estado, un proceso político y técnico administrativo de toma de decisiones concertadas con los actores sociales, económicos, políticos y técnicos, para la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio, la regulación y promoción de la localización y desarrollo sostenible de los asentamientos humanos, de las actividades económicas, sociales y el desarrollo físico espacial, sobre la base de la identificación de potencialidades y limitaciones, considerando criterios ambientales, económicos, socioculturales, institucionales y geopolíticos. Asimismo, hace posible el desarrollo integral de la persona como garantía para una adecuada calidad de vida.

Ahora: El ordenamiento territorial es un proceso político y técnico administrativo destinado a orientar la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio, sobre la base de la identificación de potencialidades y limitaciones, considerando criterios económicos, socioculturales, ambientales e institucionales.

Sobre la Política Nacional de Ordenamiento Territorial, se dispone que *“es aprobada mediante Decreto Supremo, refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros”*. Se aprecia también que a través de esta Ley, se establece expresamente que *“ni la Zonificación Económica Ecológica, ni el Ordenamiento Territorial asignan usos ni exclusiones de uso”*, dejando en claro el carácter dinámico del instrumento.

En ese sentido, debe determinarse su concordancia con lo dispuesto en el literal c) del artículo 7 Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, Decreto Legislativo N° 1013, que consigna como una función específica del Ministerio del Ambiente, vinculada al ejercicio de su competencia: *Establecer la política, los criterios, las herramientas y los procedimientos de carácter general para el ordenamiento territorial nacional, en coordinación con las entidades correspondientes, y conducir su proceso.*

Asimismo, es de precisar que, en relación a que la Política Nacional de Ordenamiento Territorial sea *“aprobada mediante Decreto Supremo, refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros”*, se debe tener en cuenta lo establecido en el numeral 3 de la Ley Orgánica del poder Ejecutivo, Ley N° 29158, el cual señala que los Decretos Supremos *“son normas de carácter general que reglamentan normas con rango de ley o regulan la actividad sectorial funcional o multisectorial funcional a nivel nacional. Pueden requerir o no el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, según lo disponga la ley. Son rubricados por el Presidente de la República y refrendados por uno o más Ministros a cuyo ámbito de competencia correspondan”*.

Además se debe observar que conforme al numeral 2 del artículo 18 de la citada Ley Orgánica, el Presidente del Consejo de Ministros *“coordina las políticas nacionales de carácter multisectorial; en especial, las referidas al desarrollo económico y social; asimismo, formula las políticas nacionales en su respectivo ámbito de competencia, el proceso de descentralización y de la modernización de la Administración Pública”*. En ese sentido, tanto la Ley 30230 como el literal c) del Decreto Legislativo N° 1013, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; y el inciso 3 del artículo 11 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; son concordantes entre sí.

Enfoques y avances en materia de ordenamiento territorial y regionalización en Guatemala

Carlos Estuardo Barillas Estrada¹²²

El Desarrollo Institucional de la administración territorial en Guatemala

207

El marco legal e institucional para la administración territorial del país, se encuentra conformado por una serie de acuerdos legales y entidades administrativas, que ejercer alguna función al respecto. La ley que crea el sistema que rige la división territorial en departamentos y municipios data de 1825, y que también se reconoce en la actual Constitución Política de la República: “Art. 224, sobre la División administrativa. El territorio de la República se divide para su administración en departamentos y éstos en municipios.” El mismo artículo agrega que “cuando así convenga a los intereses de la Nación, el Congreso podrá modificarla división administrativa del país, estableciendo un régimen de regiones, departamentos y municipios o cualquier otro sistema, sin menoscabo de la autonomía municipal”.

La Constitución mandata que “En cada departamento habrá un Consejo Departamental que presidirá el gobernador, estará integrado por los alcaldes de todos los municipios y representantes de los sectores público y privado organizados, con el fin de promover el desarrollo del departamento. (Art. 228), y que “El gobierno de los departamentos estará a cargo de un gobernador nombrado por el Presidente de la República, deberá reunir las mismas calidades que un Ministro de Estado...” (Art. 227)

Con respecto a la administración territorial municipal, se incluyen en solamente dos artículos del código municipal: TITULO II: Territorio y Población, CAPITULO I: Territorio, Art. 11: Distrito municipal, “El Distrito Municipal es la circunscripción territorial a la que se extiende la jurisdicción de una municipalidad. El territorio de un municipio es continuo, y por ello, forma parte del mismo las aldeas, caseríos, cantones, barrios, zonas, colonias, lotificaciones parcelamientos urbanos y agrarios, y en general, todo inmueble o finca existente; en su jurisdicción municipal. La cabecera del distrito es el centro poblado donde tiene su sede la municipalidad. Y el Art. 12 Modificación del territorio, “...el territorio de un municipio deberá estar bajo la jurisdicción de un solo departamento...”.

122.- Carlos Estuardo Barillas Estrada es Arquitecto y a la fecha se desempeñaba como Director de la Dirección de Ordenamiento Territorial. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia SEGEPLÁN.

Además, el mismo Código Municipal, en su Art. 142, define que las municipalidades “...están obligadas a formular y ejecutar planes de ordenamiento territorial y de desarrollo integral de sus municipios, y por consiguiente, les corresponde la función de proyectar, realizar y reglamentar la planeación, proyección, ejecución y control urbanísticos, así como la preservación y mejoramiento del entorno y el ornato.”

A nivel nacional, muchas de las funciones de la administración territorial han sido delegadas al Ministerio de Gobernación. Otras funciones se encuentran dispersas en el Instituto de Fomento Municipal INFOM (apoyo técnico y financiero a las municipalidades), en el Instituto Geográfico Nacional IGN (cartografía y toponimia oficial), en el Instituto Nacional de Estadística INE (generar información estadística) y en la Secretaría de Planificación de la Presidencia – SEGEPLAN (orientar la planificación del desarrollo). Otras funciones se encuentran dispersas en varias entidades, con lo cual queda claro que no existe una sola entidad ni ley en que converja la coherencia y unidad a la administración territorial.

AVANCES EN MATERIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

En Guatemala, como en varios países de Centroamérica, el Ordenamiento Territorial (OT) es un ámbito de gestión emergente en la agenda pública. A pesar de su novedad, ha existido en los últimos años, avances en la formulación de políticas públicas y de mecanismos institucionales que han permitido evidenciar la necesidad de contar con herramientas de gestión territorial. Para el país sigue siendo un reto, a pesar de su obligatoriedad, la aprobación por parte de los municipios de los planes de ordenamiento territorial (POT)¹²³.

Durante los últimos años, en Guatemala se han discutido varias propuestas para fortalecer la institucionalización del OT en el ámbito nacional, como enfoques, procesos e instrumentos que velen por el aprovechamiento equilibrado del territorio. En ese marco han surgido propuestas para generar condiciones y plataformas multisectoriales para administrar, gestionar y regular las formas de uso del suelo y del espacio, condiciones consideradas como habilitantes del desarrollo territorial en general.

En el 2008, se discutió en el Congreso de la República la primera propuesta de Ley Marco de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de la Nación (Iniciativa de Ley 4049), a partir de la cual se realizaron las primeras discusiones desde el nivel nacional sobre el enfoque de OT y se considera un proceso de reforma legal como punto de partida para articular las diversas intervenciones sectoriales del Estado en los territorios heterogéneos que conforman Guatemala. La definición de una agenda pública de OT y de los mecanismos institucionales para su implementación, requiere de un documento macro que oriente las acciones a realizar de manera conjunta desde el sector público en pro del desarrollo sostenible del país.

123.- A la fecha (febrero de 2015), el único municipio que cuenta con un POT aprobado, publicado y en gestión es el municipio de Guatemala, Guatemala.

En materia de experiencias prácticas de OT, resalta la amplia trayectoria en la regulación de uso del suelo en el marco del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas (SIGAP), que cuenta con casi 25 años de su instauración. El SIGAP establece unidades de conservación estratégicas para el mantenimiento de los procesos ecológicos que aseguran la permanencia de la diversidad biológica y de los múltiples bienes y servicios, base para el desarrollo sostenible de la sociedad guatemalteca. También existen una serie de experiencias vinculadas a la emisión de licencias ambientales, creación de nuevos municipios, generación de información para catastro como experiencias concretas de territorio.

A partir del año 2010, en SEGEPLAN se ha instalado un equipo de expertos en materia de Ordenamiento Territorial, quienes se han encargado de impulsar este tema a nivel nacional, mediante la formulación de instrumentos metodológicos, asesoría a instituciones del nivel nacional, liderazgo con la cooperación internacional y el sector privado en procesos de sensibilización sobre la importancia en la temática, y, aún más importante, en el acompañamiento especializado a los gobiernos locales, donde se ha brindado asesoría a más de 90 municipalidades de todo el país (26%), para motivarlos y sensibilizarlos sobre la importancia de impulsar procesos de ordenamiento territorial, para poder gestionar y manejar de una manera más responsable y sostenible sus territorios. Hemos logrado insertar el discurso del ordenamiento territorial en la mayor parte de los sectores, instituciones y territorios de Guatemala.

Guatemala atraviesa un momento interesante en la búsqueda de consensuar para el país un modelo y estrategia de desarrollo de largo plazo, donde ha tenido mucha importancia la reflexión sobre la territorialización y articulación de las políticas públicas. El Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR), aprobó el Plan Nacional de Desarrollo (PND) K'atun, Nuestra Guatemala 2032¹²⁴, que traza las grandes líneas que orientan al país en una visión de desarrollo común de largo plazo. Conlleva la adopción de una serie de metas compartidas entre sectores y la construcción de un entramado de políticas, programas y proyectos de carácter sostenible.

La Constitución Política de la República de Guatemala, en el Art. 225 indica “Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. Para la organización y coordinación de la administración pública, se crea el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural coordinado por el Presidente de la República e integrado en la forma que la ley establezca. Este Consejo tendrá a su cargo la formulación de las políticas de desarrollo urbano y rural, así como la de ordenamiento territorial.”

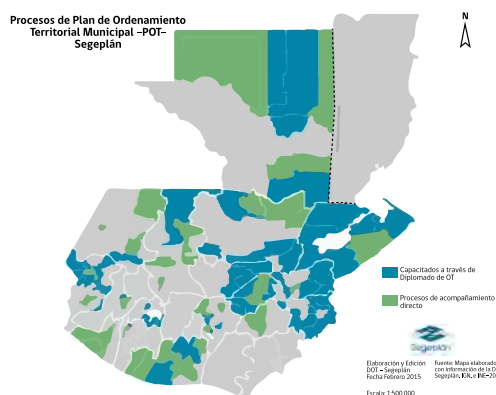
124.- El PND K'atun: nuestra Guatemala 2032, es un instrumento que orienta y organiza el quehacer del sector público a todo nivel, con una perspectiva de gradualidad que define prioridades, metas, resultados y lineamientos. Al mismo tiempo, constituye una oportunidad de armonización de las acciones de desarrollo en las que están involucrados actores de la sociedad civil y la cooperación internacional. En el PND se establecieron cinco ejes principales: Guatemala urbana y rural, Bienestar para la gente, Riqueza para todas y todos, Recursos naturales hoy y para el futuro, Estado como garante de los derechos humanos y conductor del desarrollo.

En éste sentido la iniciativa del CONADUR, a través del PND, constituye un marco idóneo para la definición de la política pública que aborde el tema de OT en el plano nacional como un instrumento de desarrollo que responda a las expectativas definidas en dicho plan. Entre ellas resalta la prioridad que tiene para el país contar con una PNOT que aporte a generar un modelo de desarrollo que permita integrar lo urbano y lo rural, establecer rutas metodológicas para la asistencia técnica a municipios, así como la articulación de lineamientos nacionales relacionados a la gestión de cuencas, habitabilidad segura, del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas, reservas territoriales del Estado, desarrollo rural resiliente, desarrollo urbano sostenible, incentivos forestales y las orientaciones para la elaborar un Plan Nacional de Ordenamiento Territorial (PLANOT), todo en el marco del desarrollo territorial.

Aunado a la aprobación del PND, la aprobación del Decreto 7-2013 “Ley marco para regular la reducción de la vulnerabilidad, la adaptación obligatoria ante los efectos del cambio climático y la mitigación de gases de efecto invernadero¹²⁵” (LCC) delimitan un nuevo marco institucional para la formulación y la implementación de políticas públicas con enfoque territorial. En el Art. 12 indica “Ordenamiento Territorial para la Adaptación y Mitigación al Cambio Climático. El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación –MAGA–, el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales –MARN–, la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia –SEGEPLAN– prestarán la colaboración que las municipalidades del país necesiten para adecuar sus planes de ordenamiento territorial, para los fines de la presente ley. Las municipalidades y los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, de conformidad con sus respectivas competencias, al atender el ordenamiento territorial para la adaptación y mitigación al cambio climático, tomarán en cuenta los resultados de las comunicaciones nacionales del cambio climático y las condiciones biofísicas, sociales, económicas y culturales de sus respectivos territorios.”

Es muy notorio ver como los núcleos poblacionales más importantes del país han crecido desmesuradamente, sin bases sólidas de planificación, provocando un desorden en las estructuras que lo componen. Los asentamientos urbanos continúan creciendo sin ningún tipo de regulación, creciendo también la demanda de servicios básicos para estas poblaciones, que al ser insuficientes magnifican el grado de vulnerabilidad de las regiones, aumentando el riesgo de sus habitantes y desacelerando el crecimiento económico que ha caracterizado a otras áreas urbanas de otros países alrededor del mundo. Con el cambio climático y la vulnerabilidad de nuestro territorio, esos fenómenos solo podrán empeorar.

Mapa N° 1 Municipios que han recibido asistencia técnica por parte de SEGEPLAN.



Fuente: SEGEPLAN.

125.- 3 Esta Ley fue aprobada el 23 de Septiembre de 2013 por el Congreso de la República de Guatemala.

El OT tiene una serie de desafíos grandes para instaurarse como una acción continua del Estado guatemalteco. Con la entrada en vigencia de esta política, se espera un cambio trascendental en el manejo y administración de los territorios para alcanzar un desarrollo sostenible y mejorar las condiciones de vida para todos los guatemaltecos. La combinación entre alta vulnerabilidad a la que está expuesto nuestro territorio, y la baja capacidad local (y nacional) para administrar, regular y ordenar nuestro suelo, hacen que el país no pueda esperar más. Es necesario iniciar HOY con un cambio estructural en la forma de dialogar y relacionarnos con nuestro entorno.

Es en esta coyuntura y bajo un contexto territorial adverso, el Congreso de la República solicita el apoyo y la asesoría técnica a SEGEPLAN, para acompañar la formulación de la Iniciativa 4995 - Ley de Ordenamiento Territorial, para definir el marco en el cual operara este tema en Guatemala. La Iniciativa 4995 busca establecer las bases para iniciar el cambio de paradigma de la gestión territorial en nuestro país, haciendo comprender que la buena planificación y gestión del territorio impulsará procesos sostenidos de desarrollo y garantizará la protección de los recursos naturales de nuestro país y, aún más importante, la protección de la vida de cada uno de sus habitantes.

En esa perspectiva, se formuló también la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT), como un instrumento discutido y consensado entre las instituciones que tienen competencias en la materia y que contribuye a generar mecanismos de coordinación para la implementación de los mandatos del CONADUR y de la implementación de la LCC. Es así como se plantea la propuesta de la PNOT, partiendo de una base diagnóstica sobre el estado del arte en la materia y un análisis de las competencias/acciones institucionales, definiendo una serie de principios, objetivos, ejes programáticos, acciones e instrumentos para hacer viable el OT en el país. Dicha política tienen como objetivos fundamentales, romper con el corto circuito que en materia de ordenamiento territorial existe entre las distintas instituciones y ministerios del Estado, y definir mecanismos de llegada conjunta a los territorios, asistiendo de manera integral y con un mismo enfoque técnico a las 340 municipalidades del país, brindando herramientas para impulsar un crecimiento ordenado y seguro de sus asentamientos humanos, su infraestructura y zonas productivas, garantizando la protección de los recursos naturales.

Por último, es importante resaltar la formulación de la Guía Metodológica para la Formulación de Planes de Ordenamiento Territorial del nivel municipal, elaborada por SEGEPLAN, como un instrumento que define una ruta didáctica para apoyar a los gobiernos locales en la difícil elaboración de sus respectivos POT. Además, la guía ha servido también como ruta académica para la implementación de distintos diplomados, cursos y capacitaciones en materia de ordenamiento territorial, no solamente para equipo técnico de las municipalidades e instituciones, sino también para los tomadores de decisiones, tanto a nivel local como a nivel nacional. Conjuntamente con esta, se elaboró la Caja de Herramientas, donde se encuentran instrumentos metodológicos que aportan a la puesta en marcha de cada uno de los pasos que propone la Guía. Ambas pueden ser descargadas en la página de la SEGEPLAN, en el siguiente link: http://www.segeplan.gob.gt/2.0/index.php?option=com_content&view=article&id=62&Itemid=70

Regionalización en Guatemala

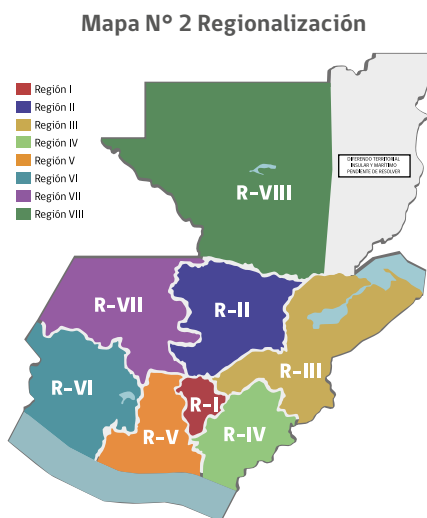
La definición de región en Guatemala ha tomado más en cuenta criterios de homogeneidad en cuanto a factores físico-naturales, expresándose en la “departamentalización” del país.

El país ha tenido tres momentos de regionalización:

El primero, determinado por la Política Nacional de Desarrollo Regional del año 1967, anexo de los Planes de desarrollo PLADES que iniciaron en la década de los '50. El segundo, por la creación de la Ley Preliminar de Regionalización del año 1986 y que se hizo acompañar de la Política de Ordenamiento Territorial del año 1987. Y un tercer momento signado por el fin de la guerra interna y la firma de los Acuerdos de Paz, impulsando un nuevo modelo de relación Estado-Sociedad.

De acuerdo a la Ley Preliminar de Regionalización del año 1986, todavía vigente, se propusieron 8 regiones político administrativas, y se definió conceptualmente la región como “un área geográfica cuyas características varían sensiblemente según criterios con que se le de enfoques, criterios de geografía natural, criterios administrativos, políticos, históricos, económicos, sociales, etc.”

Después del análisis de las diferentes propuestas realizadas por diferentes ministerios, la final priorizo la localización de actividades productivas por región, la jerarquía de centros urbanos según población e infraestructura. Sobre esta base se efectuó un inventario regional, determinando centros urbanos como posibles centros de servicios, accesibilidad entre los centros y sus periferias, la localización de aéreas rurales y la relación de estas con los polos. Ocho regiones fueron delimitadas (ver Mapa No. 2).



Fuente: SEGEPLAN.

A pesar de estar amparadas en la Ley Preliminar de Regionalización, las 8 regiones propuestas no han tenido un rol protagónico en la formulación de la Políticas Públicas, y mucho menos en los mecanismos de territorialización. No manejan presupuesto ni tienen personal desconcentrado de las instituciones del estado. Es tan poca su influencia, que ni siquiera los ministerios del estado utilizan esta división para definir el mecanismo de atención a cada zona del país. Cada Institución tiene su propia “regionalización”, según sus propios intereses.

Sin embargo, la misma Ley Preliminar de Regionalización da espacio para discutir y re – proponer una nueva regionalización del país. Los artículos más importantes en este marco establecen lo siguiente:

Art.1. Con el objeto de descentralizar la administración pública y lograr que las acciones de gobierno se lleven a cabo conforme a las necesidades de la población, se establecen regiones de desarrollo.

Art.3. Se entenderá por Región la delimitación territorial de uno o más departamentos que reúnan similares condiciones geográficas, económicas y sociales, con el objeto de efectuar acciones de gobierno en las que, junto o subsidiariamente con la administración pública, participen sectores organizados de la población.

Art.4. Al quedar organizado el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR), a propuesta de los Consejos Regionales podrá proponer al Congreso de la República la modificación de la integración y número de regiones cuando así convenga a los intereses de la Nación.

Nuevo abordaje de planificación regional en Guatemala

Guatemala está dividida en 22 departamentos y 340 municipios. La lectura de nuestro territorio proyecta un panorama de desequilibrios de desarrollo entre unas regiones y otras, entre departamentos, e inclusive entre municipios que conforman un mismo departamento. Nuestro país actualmente es un mosaico de potencialidades inexploradas y poco aprovechadas, pero es también un lienzo cargado de inequidades en el acceso a oportunidades, que repercuten en una disparidad en la accesibilidad y la calidad de los servicios públicos, frente a la débil presencia del Estado.

Poseemos zonas con una exuberante biodiversidad, riqueza de recursos naturales y abundancia de agua, alimentando de recurso hídrico a algunas de las zonas de mayor producción agrícola del país, y a sus áreas urbanas. Por el otro lado tenemos zonas áridas, las cuales año con año, en parte debido a los efectos del cambio climático, ven disminuir las precipitaciones de agua, y por ende la escasez de este recurso genera efectos devastadores sobre la salud y la alimentación de sus habitantes. Esta dualidad tiene cada vez mayores impactos sobre el nivel y la calidad de vida de su población. Todo esto en una de las zonas más estratégicas del continente, desde el punto de vista logístico, por su localización geográfica, con acceso hacia el Atlántico y el Pacífico, y siendo puente comercial y económico entre Norte América y el resto de países de Centro América.

Es en este contexto donde la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia –SEGEPLAN, como ente de planificación del Estado, impulsa la propuesta de Desarrollo Regional, no planteado como una nueva división política administrativa del país, sino más bien proponiendo regiones de planificación estratégica. En este espacio subnacional se pretende que todos los sectores del país (instituciones públicas, iniciativa privada, academia, gobiernos locales, etc.) puedan ver con un mismo lente el territorio, comprendiendo sus dinámicas de una misma manera y atendiéndolos con una misma lógica. Se busca que a través de la identificación de las principales tendencias de cada Región, y su reflejo territorial, se defina una agenda de inversión pública dirigida a resolver una serie de problemáticas estructurales, pero también de potencializar y aprovechar las grandes oportunidades que cada zona puede brindar.

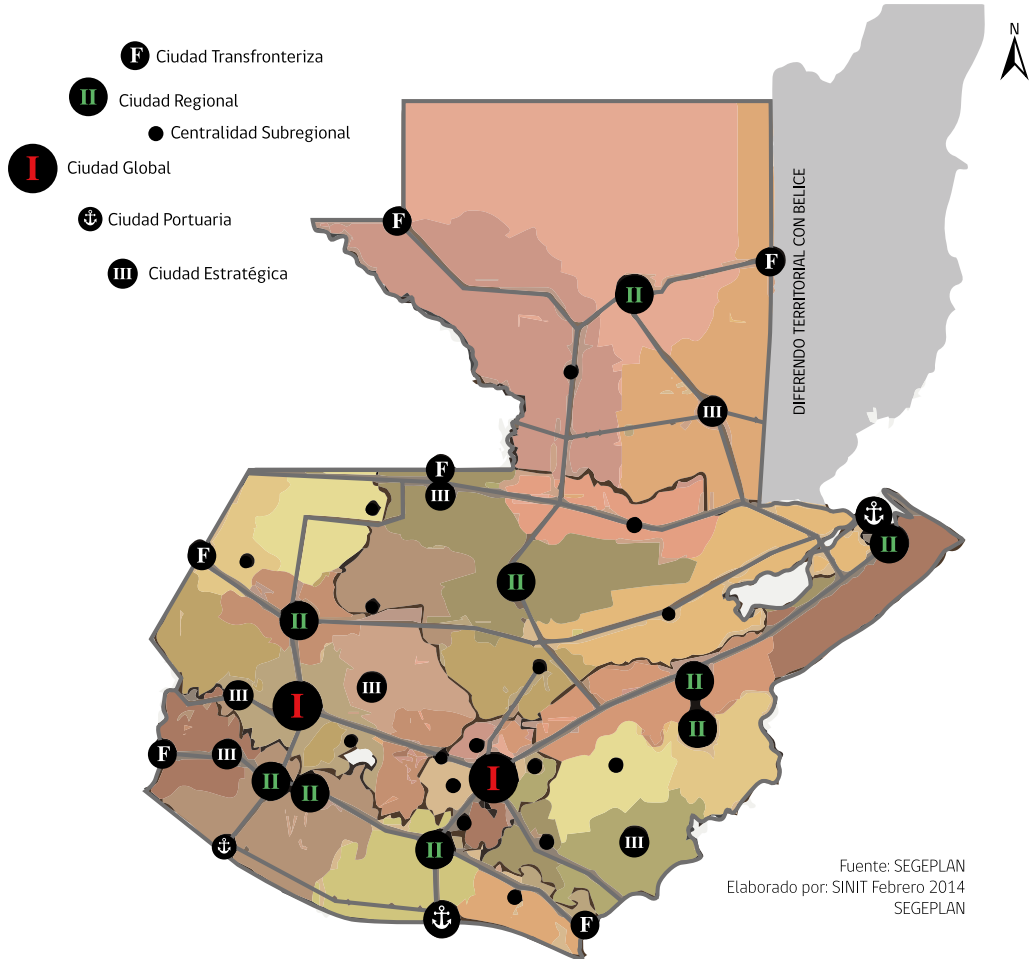
El nivel regional de planificación se concibe entonces como un aporte del Sistema Nacional de Planificación a la tarea pendiente de revertir las problemáticas nacionales de la pobreza y pobreza extrema, la falta de acceso a empleo digno, y la enorme brecha de necesidades insatisfechas. Su orientación es la activación de las potencialidades socio-económicas de grandes áreas del país, a través de propuestas de desarrollo integral para cada una de las 6 regiones de planificación que la SEGEPLAN ha planteado, en congruencia con los postulados de sostenibilidad ambiental, y la búsqueda del fortalecimiento institucional de un Estado que puede jugar un rol más proactivo en la superación de inequidades de desarrollo entre territorios, mediante una visión amplia del territorio, de sus interrelaciones y articulaciones, promoviendo la mirada regional del espacio y del tiempo.

En esta escala, la SEGEPLAN propone la generación de Planes de Desarrollo Regionales con visión de largo plazo, que puedan territorializar las metas, resultados y lineamientos derivados del Plan Nacional de Desarrollo – Katún, nuestra Guatemala 2032.

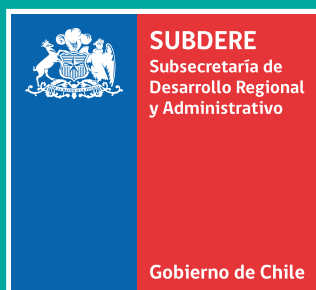
Se desarrolla un análisis técnico y participativo sobre aspectos biofísicos, ambientales e históricos, evidenciando las principales dinámicas demográficas y económicas, determinando la relación que existe entre la red de ciudades y principales asentamientos humanos en cada región con su contexto rural y su desarrollo productivo, estudiando los mecanismos que definen la problemática de seguridad alimentaria y equipamiento vitales, identificando los vacíos en la prestación de servicios públicos, infraestructuras y en general en la presencia del Estado.

Cada Plan de Desarrollo Regional se prospecta como una herramienta de organización del espacio, en función de problemáticas y potencialidades territoriales, que trascienden el ámbito municipal, permitiendo plantear acciones concretas en beneficio de la población y su territorio. Esta acción evidencia la postura de llevar procesos integrales de planificación de corto, mediano y largo plazo a territorios históricamente abandonados y deprimidos económicamente. Para este fin, se han propuesto 6 regiones, las cuales, a diferencia de las legalmente vigentes, no toman como elemento mínimo para su división al Departamento, sino al municipio. Estas regiones son: Región Petén, Región Franja Transversal del Norte, Región Litoral del Pacífico, Región Altiplano Guatemalteco, Región Central, Región Oriente.

Mapa N° 3 Propuesta de Regiones de Planificación



Fuente: SEGEPLAN



INFORMACIONES:
subdere.gov.cl

ISBN: 978-956-8468-48-4



9 789568 468484