

Fernando Carrión y Brigitta Villaronga, compiladores

Descentralizar: un derrotero a seguir



© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito – Ecuador

Telf.: (593-2) 323 8888

Fax: (593-2) 3237960

www.flacso.org.ec

**InWEnt - Internationale Weiterbildung und
Entwicklung, Regionalbüro Andenländer**

Oficina Regional para los Países Andinos

Av. Los Incas 172, Ed. Peruval

San Isidro, Lima - Perú

Telf: +51 (0)1- 4419000-15

Fax: +51 (0)1- 4411462

www.inwent.org.pe

SENPLADES

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

Juan León Mera 130 y Av. Patria, Ed. CFN, piso 11

Quito-Ecuador

Telf: (593 2) 2503021

www.senplades.gov.ec

ISBN: 978-9978-67-163-4

Coordinador editorial: Manuel Dammert G.

Cuidado de la edición: Paulina Torres

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta: Crearimagen

Quito, Ecuador, 2008

1ª. edición: julio, 2008

Índice

Presentación	9
Introducción	11
<i>Fernando Carrión, Manuel Dammert G. y Brigitta Villaronga</i>	
Descentralización y autonomía en Ecuador	19
<i>Rodrigo Borja</i>	
Diálogo regional, descentralización y reforma constitucional en la Región Andina	25
<i>Gustavo Vega</i>	
I. INTEGRACIÓN	
La descentralización como geometría variable	33
<i>Fernando Carrión M.</i>	
Descentralización e integración regional: experiencias europeas	51
<i>Wolfgang Merkel</i>	
Las mega-regiones de Suramérica: re-territorialización civilizatoria	69
<i>Manuel Dammert Ego-Aguirre</i>	

Descentralización e integración en América Latina y el Caribe: tensiones y oportunidades para la gestión del desarrollo territorial sostenible	99
<i>Ricardo Jordan F. y Maximiliano Carbonetti</i>	

II. MODELO DE ESTADO Y SISTEMA POLÍTICO

Modelo y estructura del Estado: El Gobierno regional en su contexto	129
<i>Franz Thedieck</i>	

Sistemas subnacionales de partidos en el Ecuador	145
<i>Simón Pachano</i>	

El concepto de <i>modo</i> de Estado y su relevancia para el proceso de descentralización y reforma constitucional en Bolivia	163
<i>Franz Xavier Barrios Suvelza</i>	

La reforma del Estado en el contexto de la descentralización en el Perú	189
<i>Gustavo Guerra-García Picasso</i>	

III. PLURINACIONALIDAD

Procesos de construcción intercultural en Bolivia	213
<i>María Eugenia Choque Quispe</i>	

Gobernar desde la diversidad: reconstrucción y reinención de la descentralización en el Ecuador	231
<i>Fernando García Serrano</i>	

Multiculturalidad en Europa: experiencias y posibles aportes para América Latina	253
<i>Bernad Gallep</i>	

Los límites de la participación política de la población indígena en el Perú	277
<i>Javier Torres Seone</i>	

IV. NIVELES DE LA DESCENTRALIZACIÓN

El eslabón perdido de la descentralización en América Latina	289
<i>Darío Restrepo</i>	

Modelo autonómico boliviano: la discusión sobre los niveles de las autonomías en el proceso constituyente boliviano	301
<i>Diego Ávila Navajas</i>	

Asociacionismo municipal e inversión: la descentralización en América Latina	321
<i>Néstor Vega Jiménez</i>	

Estado regional autónomo para el Ecuador	339
<i>Pabel Muñoz</i>	

Proceso de descentralización en el Perú. Próximos pasos	363
<i>Janos J. Zimmermann</i>	

Descentralización y autonomía en el Ecuador*

Rodrigo Borja**

Es tal el desconcierto conceptual que impera en el Ecuador en torno a las nociones de descentralización y autonomía, tal la forma alegre y desenfadada con la que determinados políticos suelen referirse al tema, tan densa la hojarasca que se ha formado alrededor de él, que creo que una de las misiones fundamentales de este seminario internacional deber ser contribuir a precisar, a la luz de la ciencia política y de la teoría del Estado, qué es la descentralización y qué es la autonomía.

En términos generales, la descentralización es la dispersión, con criterio funcional o territorial, de los centros de decisión política y administrativa del Estado.

Hay dos clases de descentralización: la administrativa y la política. La descentralización administrativa, llamada también descentralización por servicios o desconcentración, delega ciertas atribuciones del gobierno central a los órganos periféricos de gestión para que cumplan determinadas funciones y proporcionen servicios públicos específicos a la comunidad. El objetivo de este tipo de descentralización es descongestionar el trabajo de los órganos centrales y dotar de mayor eficiencia a la prestación de servicios.

* Palabras de inauguración del Seminario Internacional “Descentralización y Reforma Constitucional en la Región Andina” realizado el 7 y 8 de agosto de 2007 en la Sede de FLACSO-Ecuador.

** Presidente del Ecuador 1988-1992.

La descentralización administrativa, en sus diversos grados, no afecta el carácter unitario del Estado ni quebranta las relaciones de jerarquía que existen entre los órganos centrales y los órganos periféricos. El juego de estos dos factores: la porción de poderes delegados y la suma de poderes de control que se reserva la autoridad central, no vulnera la condición del Estado unitario porque implica la vigencia de un solo orden jurídico, político y territorial.

En cambio, la descentralización política, llamada también autonomía, es una de las características fundamentales del Estado federal y consiste en el fraccionamiento horizontal de las competencias legislativas, ejecutivas y judiciales, y su distribución entre los órganos regionales que ejercen en su circunscripción toda la gama de estas potestades, dentro de la división de atribuciones que marca la constitución federal.

El territorio del Estado federal se divide en circunscripciones autonómicas —llámense provincias, distritos, regiones, departamentos— que ejercen una amplia autonomía otorgada por la Constitución para hacer uso de sus facultades legislativas en determinadas materias, ejercer la función ejecutiva que les compete y administrar justicia dentro de su circunscripción territorial.

El concepto de autonomía nos lleva a la teoría y a la práctica del Estado federal, cuya doctrina originaria se estableció en los célebres 85 *Ensayos* que, en el curso del proceso de independencia de los Estados Unidos de Norteamérica, produjeron tres de sus más notables constitucionalistas: Alexander Hamilton, James Madison y John Blair. Estos conceptos se plasmaron casi inmediatamente en la letra del estatuto norteamericano de 1787, que fue la primera Constitución escrita y codificada de la historia, y que sirvió de modelo a muchos otros países, especialmente a los latinoamericanos, que copiaron casi al pie de la letra el texto norteamericano.

El federalismo es, pues, una forma de organización estatal, que entraña una manera de dividir y desconcentrar el poder en función del territorio.

Al respecto, debemos mencionar que hay dos grandes sistemas de división de poderes: el que planteó Montesquieu en los albores de la Revolución Francesa para desconcentrar la autoridad política en tres grandes departamentos: el legislativo, el ejecutivo y el judicial, con la finalidad de

precautelar los intereses de la libertad de los gobernados; y el que plantea la teoría federal al distribuir las competencias gubernativas en función del territorio entre los órganos federales y los regionales.

La división de poderes de Montesquieu, inspirada en la idea de que el principal peligro para la libertad de las personas es el poder político, fracciona la autoridad pública para evitar la concentración del poder que, en concepto de los filósofos clásicos del liberalismo, conduce inevitablemente (tarde o temprano, pero más temprano que tarde) al despotismo. Como el poder es esencial para la organización social, Montesquieu encontró la fórmula genial de dividirlo en tres áreas: la de hacer las leyes, la de administrar el Estado bajo esas leyes y la de impartir justicia, en el marco de un ingenioso sistema de frenos y controles, de pesos y contrapesos, en el que el poder frena al poder y previene los abusos de autoridad.

En el federalismo coexisten dos grandes ordenes jurídicos: el federal, que es válido para todo el Estado, y el autonómico, que rige exclusivamente en cada una de las circunscripciones territoriales en que se divide el Estado. El punto crucial de la teoría federalista es la distribución de las competencias –que hace la Constitución federal– entre los órganos centrales y los órganos descentralizados o autonómicos. Fue este el gran “rompecabezas” de los constitucionalistas norteamericanos, no solamente al momento de fundar el Estado sino a lo largo de su historia.

De la delimitación de las esferas de autoridad depende del grado de armonía que se logre entre los intereses globales y los intereses de las partes y el grado de equilibrio que pueda alcanzarse entre las dos fuerzas operan siempre en toda sociedad: las centrífugas y las centrípetas.

Hay dos métodos para dividir las competencias en el Estado federal: enumerar en la Constitución federal las potestades que se le confieren al gobierno central, dejando a los poderes autonómicos las facultades residuales. Este sistema fue adoptado por los Estados Unidos y copiado después por muchos países alrededor del mundo; y asignar en la Constitución federal a los órganos regionales un conjunto de atribuciones y dejar para el gobierno central las competencias remanentes. Este fue el método inventado por Canadá e imitado después por algunos otros Estados.

En un estudio del Derecho Constitucional Comparado podríamos establecer muy claramente que, generalmente, son facultades del gobier-

no federal: el manejo de la política exterior, el mando de las fuerzas armadas, el comercio externo, el manejo de los sistemas monetario, postal, cambiario y de telecomunicaciones, la resolución de los conflictos que eventualmente se producen entre las circunscripciones territoriales, y entre éstas y el gobierno federal, el control de la constitucionalidad de las leyes y la legislación interpretativa de la Constitución federal.

Se entiende que todas las demás atribuciones y competencias pertenecen a los poderes autonómicos.

El Estado federal hizo su ingreso a la historia con la Constitución norteamericana de 1787, que sirvió de modelo para los constitucionalistas de América Latina y de muchos otros países.

El Estado federal se caracteriza, en primer lugar, por un alto grado de descentralización jurídica, política y económica, que permite a cada poder autonómico dictar su propia Constitución y su propio orden jurídico, siempre que no contradigan los grandes principios de la Constitución federal; en segundo lugar, por la coexistencia de normas jurídicas de validez nacional con normas jurídicas de valor local, lo cual significa que las personas están sometidas a dos órdenes jurídicos y a dos poderes políticos distintos: el nacional federal y el local autónomo; en tercer lugar, por la distribución del poder político con sentido territorial para que la autoridad pública sea ejercida por órganos del gobierno federal –divididos en legislativo, ejecutivo y judicial– y por órganos de los gobiernos autónomos –divididos en legislativo, ejecutivo y judicial–; en cuarto lugar, por que los organismos locales descentralizados gozan de autonomía pero no de soberanía, según lo ha explicado con mucha claridad el Tribunal Constitucional de España en uno de sus fallos de 1981; y, finalmente, porque el Estado federal tiene una sola personería jurídica internacional, tal como se establece en la Convención de 1933 sobre derechos y deberes del Estado, cuyo artículo segundo determina que el Estado federal constituye una sola persona ante el Derecho Internacional.

Lamentablemente, nada de esto ha quedado claro en el debate político ecuatoriano. ¿Queremos ir hacia un Estado federal? ¿Queremos ir hacia un sistema de autonomías semejante al que establece la Constitución española de 1978? Si pretendemos esto, hablemos y planteemos las autonomías, que son incompatibles con el Estado unitario; pero si lo que dese-

amos es lograr mayores grados de descentralización administrativa, digámoslo claramente y no utilicemos la palabra “autonomía”.

En cualquier caso, la descentralización política propia del Estado federal y la descentralización por servicios compatible con el Estado unitario son reformas altamente complejas y técnicas para la estructuración estatal y deben obedecer a estudios científicos sobre la realidad política, social, económica, financiera y tributaria de nuestro país.

Sin duda, asistimos a una de las más importantes reorganizaciones del Estado ecuatoriano. En el pasado hemos instrumentado varias reorganizaciones de pequeña dimensión: hemos disminuido o aumentado las atribuciones presidenciales, hemos ido de la reelección presidencia a la no reelección, y de ésta hemos retornado a la reelección, hemos pasado del sistema bicameral al unicameral, hemos aumentado o disminuido el número de parlamentarios, hemos creado o suprimido ministerios, entidades y oficinas públicas. Pero todas estas han sido reformas menores de la organización estatal. La opción de la descentralización administrativa o de la autonomía es ya una reforma mayor y demanda al menos dos condiciones para que pueda ser eficaz y sirva a los intereses sociales. La primera condición es que se sustente en estudios técnicos y, la segunda, que el Ecuador cuente con una probada abundancia de recursos humanos muy bien preparados en la periferia para que los autogobiernos puedan ser eficientes.

