

Fernando Carrión y Paulina Cepeda,  
editores

# Ciudad Capitales en América Latina: capitalidad y autonomía



© 2021 FLACSO Ecuador  
Septiembre de 2021

ISBN: 978-9978-67-582-3  
FLACSO Ecuador  
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro, Quito-Ecuador  
Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 68-03  
www.flacso.edu.ec

---

Ciudades capitales en América Latina : capitalidad y autonomía  
/ editado y compilado por Fernando Carrión y Paulina Cepeda.  
Quito : FLACSO Ecuador. 2021

ix, 639 páginas : ilustraciones, figuras, gráficos, mapas, tablas.

Incluye bibliografía

ISBN: 9789978675823

CIUDADES ; REFORMA ; AUTOGOBIERNO ;  
DESCENTRALIZACIÓN ; AUTONOMÍA ; HISTORIA ;  
NEOCONSTITUCIONALISMO ; DERECHO A LA  
VIVIENDA ; POLÍTICA DE SUELO ; INVERSIÓN  
PÚBLICA ; GOBERNANZA ; AMÉRICA LATINA.

I. CARRIÓN, FERNANDO, EDITOR-COMPILADOR.

II. CEPEDA, PAULINA, EDITORA-COMPILADORA

307.76 - CDD

---

# Índice

Presentación . . . . .	IX
El Derecho <i>DE</i> la ciudad en las capitales de América Latina . . . . . <i>Fernando Carrión Mena y Paulina Cepeda</i>	1
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>¿LAS CIUDADES CAPITALES TIENEN AUTONOMÍA?</b>	
<hr/>	
Las ciudades capitales y despliegue estatal en América Latina . . . . . <i>Fernando Carrión Mena</i>	35
Los estatutos de autonomía en el Ecuador . . . . . <i>Juan Pablo Aguilar A.</i>	67
Estatuto da metrópole nas cidades brasileiras . . . . . <i>Carolina Heldt D'Almeida, Fernando de Mello Franco y João Sette Whitaker Ferreira</i>	77
Estado de las autonomías en España y su incidencia en la región andina . . . . . <i>Decio Machado</i>	99

## CAPÍTULO II

### REGÍMENES DE CAPITALIDAD: COMPETENCIAS, RECURSOS Y GOBIERNO

---

Reconstruyendo el *rompecabezas legal*: las competencias en la regulación de políticas de suelo y habitacionales en la Argentina . . . . . 123  
*Felipe Mesel*

Los retos fiscales de las ciudades capitales en América Latina . . . . . 147  
*Huáscar Eguino y Gilberto Chona*

Ciudades, representación política y ciudadanía: comparando diseños constitucionales a nivel subnacional  
*Flavia Freidenberg y Karolina M. Gilas* . . . . . 171

Gobernanza y participación ciudadana en ciudades capitales (y el caso de la Ciudad de México)  
*Lucía Álvarez Enríquez* . . . . . 209

## CAPÍTULO III

### CIUDADES CAPITALES EN PAÍSES UNITARIOS

---

La capitalidad de Bogotá distrito capital . . . . . 235  
*Paul Bromberg*

Quito: la agonía de una capitalidad débil y el elusivo camino hacia una ciudad autónoma . . . . . 277  
*Felipe Burbano de Lara*

Región metropolitana de Santiago de Chile: globalización y desigualdad. . . . . 303  
*Luis Eduardo Bresciani L.*

Fragmentación institucional, desigualdad y gobierno del área metropolitana de Lima (Perú) . . . . . 327  
*Manuel Dammert-Guardia y Laura Lozada*

Sucre y La Paz. Historia de una disputa capital . . . . . 355  
*Moira Zuazo*

El caso de Montevideo . . . . . 381  
*Salvador Schelotto*

#### CAPÍTULO IV

##### CIUDADES CAPITALES EN PAÍSES FEDERALES

---

Luces y sombras de la autonomía porteña.  
Reflexiones político-institucionales a veinticinco años  
de su funcionamiento . . . . . 407  
*Rafael Gentili*

La Ciudad de México, el estatus de la capital  
en el sistema federal . . . . . 429  
*Alicia Ziccardi*

El caso de la autonomía “tutelada” del  
Distrito Federal en Brasil . . . . . 447  
*Benny Schwarsberg y Maribel Aliaga Fuentes*

La accidentada travesía de la ciudad de Caracas y  
su área metropolitana . . . . . 467  
*Marco Negrón*

#### CAPÍTULO V

##### ESTATUTO DE AUTONOMÍA DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

---

La difícil construcción de la autonomía en Quito capital . . . . . 491  
*Fernando Carrión Mena*

Ingresos actuales y potenciales del DMQ . . . . . 515  
*Francisco Andrés Garcés R.*

Distrito Metropolitano de Quito: competencias y atribuciones . . . . .	531
<i>Eulalia Flor Recalde</i>	
Ciudadanías postergadas: retos hacia el estatuto autonómico . . . . .	549
<i>Verónica Silva</i>	
Derecho a la ciudad, una visión para Quito . . . . .	577
<i>Luis Vladimir Morales P.</i>	
La protección del Chocó Andino a la luz de los derechos de la naturaleza y del proyecto de estatuto de autonomía del Distrito Metropolitano de Quito . . . . .	597
<i>Adriana Rodríguez C. y Viviana Morales N.</i>	
Comunas ancestrales en los Andes quiteños . . . . .	615
<i>Freddy Enrique Simbaña P.</i>	

# Estado de las autonomías en España y su incidencia en la región andina

Decio Machado<sup>1</sup>

## Resumen

El régimen autonómico español ha sido utilizado como referencia orientativa de modelos de ordenamiento territorial en diferentes países de América Latina. La relativa rapidez en su diseño y puesta en marcha, asentada sobre reivindicaciones y distintas conquistas históricas obtenidas por las diferentes sociedades que hoy conforman el Reino de España hacen de este modelo sea una experiencia exitosa pese a que en la actualidad muestra evidentes signos de agotamiento.

El presente texto hace una evolución histórica de cómo se construyó el régimen autonómico español, sus modelos de descentralización y traspaso de competencias hacia los gobiernos autónomos, las principales miradas que desde Latinoamérica se ha hecho sobre ese proceso, así como la necesidad de actualización que demandan determinados territorios.

## Palabras clave

Régimen Autonómico Español, Descentralización, Proceso Histórico, Latinoamérica, Neoconstitucionalismo, Bolivia, Ecuador.

---

1 Licenciado en Sociología y Ciencias de la Comunicación por la Universidad Complutense de Madrid y Magister en Sistemas Tecnológicos por la Universidad Pontificia de Navarra. En la actualidad ejerce como director ejecutivo de la Fundación Nómada, una institución sin ánimo de lucro dedicada –entre otras cuestiones– a la investigación académica y al desarrollo de foros de debate sobre cuestiones que tienen que ver con la coyuntura política, económica y social de la región. decio.diagonal@gmail.com

## Introducción

Este texto parte de un recorrido histórico, con cierto nivel de detalle, que permite comprender el largo y complejo recorrido que han tenido que atravesar las reivindicaciones autonomistas de los pueblos que conforman la actual España, hasta la implementación de su actual sistema democrático.

El actual modelo autonómico que rige es resultado de las tensas negociaciones que tuvieron lugar durante su último proceso constituyente, el cual se desarrolló tras la muerte del general Francisco Franco y la vuelta a la democracia en la Península Ibérica.

Las tensiones que se viven en Cataluña son la demostración de que el modelo muestra signos de agotamiento, lo que impulsa la necesidad de actualización, o incluso regeneración, a través de un nuevo proceso constituyente que ponga el foco más en lógicas federalistas que autonomistas. Sin embargo, la experiencia española fue y sigue siendo observada como referente, en distintos países de nuestra América Latina.

Es por ello que, en el marco de construcción de un nuevo constitucionalismo latinoamericano, ubicado especialmente en la región andina, el estado de las autonomías construido en España ha servido de base para la implementación del modelo de descentralización política y territorial.

Las limitaciones, que atraviesan países como Bolivia y Ecuador, respecto a los procesos de descentralización no culminados nos llevan a la reflexión sobre la necesidad de generar un nuevo impulso autonomista en la región, que además debería permitirnos seguir avanzando en lógicas democráticas que van quedando ancladas, sin mayor proyección.

## Antecedentes del estado autonómico español

La formación del Estado español data de finales de la Edad Media cuando, tras 750 años de dominio musulmán sobre la Península Ibérica (al-Ándalus), culminó el llamado proceso de Reconquista durante el cual los reinos cristianos arrebataron, progresivamente, este territorio a los musulmanes; que finaliza con la caída del Reino nazarí de Granada ante los Reyes Católicos en 1492.

Veintitrés años antes, en 1469, la unión conyugal entre Isabel I de Castilla y Fernando II de Aragón posibilitó la unificación parcial de España, que tras la toma de Granada y la expulsión de los árabes de la Península Ibérica tuvo su colofón con la conquista, del hasta entonces independiente, Reino de Navarra, en 1512. Las múltiples resistencias desarrolladas por el pueblo navarro obligan al rey Carlos I de España –nieto de los Reyes Católicos– a retirarse de la Baja Navarra (continental), dadas las dificultades existentes para desarrollar el control sobre este territorio, asociándose esta parte del Reino de Navarra a la Corona francesa. La Baja Navarra vinculó su dinastía al Reino de Francia en el último período del siglo XVI y, en 1620, se incorporó a la monarquía francesa; los monarcas franceses comenzaron a llamarse así mismos como “reyes de France et de Navarre”, hasta la Revolución Francesa en 1789. La Alta Navarra (peninsular) fue anexionada a los territorios de la Corona de Castilla y, finalmente, a la monarquía española, pero conservó sus instituciones y la denominación de Reino (gobernada por un virrey) hasta 1841, fecha en la que pasó a ser “provincia foral” española, mediante la Ley Paccionada<sup>2</sup>.

### Primer empuje hacia la descentralización

La configuración de España como un Estado unitario y centralista se mantuvo desde la época de los Reyes Católicos hasta el derrumbe de los restos del Imperio español en 1898, cuando tras la derrota de España en su guerra contra Estados Unidos, Cuba, Puerto Rico y Filipinas declararon su independencia<sup>3</sup>. Es a partir de entonces que se hace visible un importante

---

2 La Ley Paccionada o Ley de Modificación de Fueros de la Provincia de Navarra fue la norma legal aprobada por las Cortes Generales de España, el 16 de agosto de 1841, mediante el cual quedaron abolidos los últimos elementos del Antiguo Régimen en la provincia de Navarra, instaurándose a partir de entonces un sistema de autonomía económico-administrativa para la provincia ejercido por la Diputación Foral de Navarra.

3 La guerra hispano-estadounidense, denominada de forma coloquial en España como la guerra de Cuba o el Desastre del '98, fue un conflicto bélico que tuvo su prolegómeno en el inicio del proceso independentista cubano en 1895. La respuesta española fue brutal y conlleva la simpatía estadounidense a favor de las fuerzas independentistas. En enero de 1898, el barco de guerra estadounidense Maine arribó a La Habana buscando proteger los intereses estadounidenses en la

despliegue de la lucha por la descentralización, especialmente en Cataluña, desde posiciones políticas nacionalistas, las cuales se habían apuntalado con fuerza bajo la reivindicación de sus derechos históricos –la monarquía hispánica había derogado las constituciones catalanas y extinguido el Principado de Cataluña en 1716–, y que provocó la conformación de la Mancomunidad de Cataluña en 1914, impulsando posteriormente a la reivindicación de la autonomía regional<sup>4</sup>.

En paralelo, y desde otras premisas distintas a las del nacionalismo catalán, esta reivindicación también prosperó en el País Vasco –territorio que disfrutó de la existencia de instituciones propias, leyes y finanzas autogestionadas hasta 1839<sup>5</sup> y que terminó perdiendo su autonomía tras el fin de la I República con la llegada de la Restauración borbónica– y en Galicia, siendo más débil en otros territorios como Andalucía pese a sus destacados antecedentes históricos, como la Asamblea de Ronda de 1918<sup>6</sup> y Asamblea Nacionalista de Córdoba de 1919<sup>7</sup>.

---

isla y demostrar poderío militar frente a los españoles, quienes anteriormente habían insistido en su negativa a vender las islas de Cuba y Puerto Rico a Estados Unidos. Un mes después el buque fue hundido tras una explosión, y el 21 de abril el Congreso norteamericano declara una guerra a España que se resolvería a favor de Washington en tan solo tres meses. Fue el primer paso de la nación americana en transformarse en una potencia mundial y, quizás el primero de España en perder dicho estatus.

- 4 Esta corriente política catalanista surge como movimiento cultural en la década de 1830 y se conforma como movimiento político en las últimas décadas del siglo XIX, ya bajo reivindicaciones claramente nacionalistas. El término “catalanismo” comenzó a tomar protagonismo en el llamado sexenio revolucionario –momento de la Restauración borbónica tras la I República– y se conforma como movimiento político a finales de la década de 1880.
- 5 Este momento histórico coincide con el comienzo del fin de la primera guerra carlista. La guerra carlista fue una guerra civil, que se desarrolló en el Estado español entre 1833 y 1840, entre los “carlistas” –partidarios del infante Carlos María Isidro de Borbón y de un régimen absolutista– y los “isabelinos” –defensores de la regente María Cristina de Borbón cuyo régimen terminó asumiendo lógicas liberales–. El mundo rural y las pequeñas urbes del País Vasco y Navarra apoyaron, de forma mayoritaria, a los carlistas como consecuencia de su tradicionalismo foral, y gracias al apoyo que le había sido otorgado por el bajo clero local; sin embargo terminaron perdiendo la guerra con condiciones nefastas para sus partidarios.
- 6 La Asamblea de Ronda en 1918 fue la primera asamblea regionalista andaluza. En ella se acordó la adopción de las insignias de Andalucía: su bandera y escudo (la figura de un joven Hércules sujetando a dos leones en medio de dos columnas).
- 7 La Asamblea de Córdoba de 1919 fue una asamblea autonomista, impulsada por la Junta Liberalista de Andalucía, en la que se reivindica la abolición del centralismo español y donde se acuerda un Manifiesto andalucista que proclama la urgencia de que Andalucía se convierta en una “democracia autónoma”.

Tras la derrota militar española frente a Estados Unidos a finales del siglo XIX, se produjo en España una creciente injerencia de las Fuerzas Armadas en la vida política nacional. Ante esto se intentaron varios procesos fracasados de “reforma política desde arriba”, con escaso apoyo popular que a la postre implica el debilitamiento de los partidos tradicionales de la Restauración; mientras tanto crecían las movilizaciones en las calles, las consignas populares revolucionarias, y la conformación de partidos republicanos tales como el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), y organizaciones obreras como la anarquista Confederación Nacional del Trabajo (CNT) o la socialista Unión General del Trabajo (UGT).

Para España, la Primera Gran Guerra significó un período de pujanza económica debido al auge de las exportaciones a los países en conflicto, pero implicó también el desabastecimiento interno y un alza de precios, que golpeó fuertemente a amplios sectores vulnerables de la sociedad. En la década de 1920 esta crisis se acentuará, fortaleciéndose aún más las estructuras populares cuyo referente político es la Revolución rusa de 1917<sup>8</sup>.

Ante el riesgo revolucionario latente y el clamoroso pedido de las élites oligárquicas, el 13 de septiembre de 1923 el capitán general de Cataluña, Miguel Primo de Rivera, se alza en armas contra el Gobierno constitucional, convirtiéndose en presidente del Gobierno con la complicidad del entonces rey de España, Alfonso XIII. Suspensiva la Constitución tras el golpe de Estado, se disolvieron los municipios, se ilegalizaron los partidos políticos y sindicatos, y se declaró el estado de excepción en todo el país. Las dinámicas nacionalistas existentes en diferentes territorios fueron militarmente reprimidas y sus dirigentes encarcelados, conformándose un modelo de Estado autoritario e intervencionista bajo la lógica ideológica del nacionalismo “españolista” frente al nacionalismo regional, que prohibió el uso de las lenguas propias de los territorios históricos, y la libertad de expresión en todo el territorio nacional.

---

8 La Confederación Nacional del Trabajo, fundada en Barcelona en 1910 y de ideología anarcosindicalista, considerada como una de las estructuras revolucionarias más radicales de la época, tenía en 1919 casi 800.000 afiliados en una España, por aquel entonces con apenas veintiún millones de habitantes.

## La II República y las nuevas visiones sobre el estado autonómico

Desde 1927 se asiste a un paulatino debilitamiento de la dictadura militar de Primo de Rivera, quien ante la progresiva pérdida de apoyos políticos y sociales conservadores presentará su dimisión en enero de 1930. Tras un breve gobierno transitorio, el 14 de abril de 1931 se instaura la II República. El hasta entonces monarca Alfonso XIII abandonó el país para trasladarse a París y posteriormente ubicar su residencia definitiva en Roma.

El 28 de junio de 1931 se darían elecciones constituyentes. El nuevo Parlamento procedió con la elaboración y aprobación de una nueva Constitución que conlleva avances en el reconocimiento y defensa de los derechos humanos, la ampliación del sufragio activo y pasivo a los ciudadanos de ambos sexos a partir de 1933, así como la articulación de un nuevo modelo de Estado -llamado “integral”- que ya no se acogería al formato centralista, propio del Estado liberal que se había consagrado constitucionalmente anteriormente (Pelaz López y Vidal, 2006). La Constitución de 1931 no sólo admitía la autonomía de las regiones bajo una lógica de sistema descentralizado, sino que establecía claramente el proceso para alcanzarlo.

Es así que el Estado español en su II República debió adoptar formas organizativas a partir de su articulación municipal, las que se mancomunaban en provincias y estas a su vez podrían llegar a organizarse en regiones autónomas (Sánchez, 1984). Pese a estos avances, se mantuvo la histórica negativa a la posibilidad de federaciones territoriales o autodeterminaciones.

En el ámbito de lo municipal, España también rompió con toda la compleja legislación liberal existente en procesos constitucionales anteriores. Las corporaciones municipales pasaban a ser elegidas por sufragio universal directo entre los ciudadanos de cada localidad, salvo en los casos de concejos abiertos<sup>9</sup>. Quedaban por encima de esta estructura las provincias, donde una ley debería determinar el órgano gestor de las mismas.

---

9 Los Concejos abiertos son un sistema de organización municipal existente en España en el que los pequeños municipios; así como las entidades de ámbito territorial de rango inferior al municipio que no alcanza a tener un número significativo de habitantes; se rigen por un sistema asambleario (asamblea de vecinos) que ejerce de igual manera a un pleno del municipal.

El rupturista modelo de organización territorial implementado en la II República establecía la posibilidad de creación de regiones autónomas, que nacerían del acuerdo entre varias provincias limítrofes, teniendo derecho a un Estado, con un gobierno y un parlamento propio. Para la aprobación del estatuto autonómico eran necesarias tres condiciones: a) debía ser propuesto por la mayoría de los municipios o de aquellos que comprendiesen las dos terceras partes del censo electoral de la región; b) debían ser aprobado en referéndum mediante el respaldo de las dos terceras partes de los electores del censo electoral de cada región; y c) debía ser aprobado por las Cortes de la República (Legislativo). El Congreso podría modificar, eliminar o reformar los artículos que considerasen oportunos, siempre y cuando entendieran que entraba en conflicto con el texto constitucional o las leyes orgánicas. En paralelo, cualquier provincia de una región autónoma podía renunciar a su estatus y volver a la cobertura directa del Estado central si fuera una decisión mayoritaria entre sus municipios.

Por su parte y respecto al ámbito de competencias autonómicas, el Estado se reservaba todo lo relacionado con adquisición y pérdida de nacionalidad; regulación de los derechos y deberes constitucionales; las relaciones con Iglesias y régimen de cultos; representación diplomática, política exterior y defensa; la seguridad pública cuando afectaba al resto del país; el comercio exterior, aduanas y régimen arancelario; la moneda, deuda del Estado y la ordenación bancaria; la política fiscal general y las telecomunicaciones.

De esta manera, las competencias autonómicas quedaban limitadas a: legislación penal, social mercantil y procesal; la protección de la propiedad intelectual e industrial; seguros, pesas y medidas; administración del agua, caza y pesca fluvial; temas vinculados a prensa y radio; así como la cuestión de la socialización de la propiedad. Además, estaban todas las competencias propias o específicas que no estaban señaladas entre las anteriores competencias del Gobierno Central.

Respecto a posibles conflictos, que pudieran darse entre competencias de la administración central del Estado y las administraciones de las regiones autónomas, el Tribunal de Garantías Constitucionales debía emitir un dictamen para que las Cortes decidieran al respecto.

La Constitución de 1931 y su concepto de Estado “integral” significó un notable avance en el proceso de descentralización frente al tradicional modelo centralista español (Varela y Muñoz, 1984). Todo ello a pesar de que el texto constitucional permitía que las competencias autonómicas pudiesen ser aún más limitadas por el Legislativo.

Durante este período apenas se llegó a aprobar el Estatuto de Cataluña (1932), cuya formulación estuvo en manos del partido nacionalista Esquerra Republicana<sup>10</sup>. Las Cortes españolas recortaron sustancialmente el texto aprobado por los catalanes, aunque al final lo aceptaron (Arbós et al., 2013). Pese a los reclamos y al descontento nacionalista, aquello fue un avance importante en el ámbito del autogobierno catalán. El Estatuto creaba un gobierno autónomo, llamado la Generalitat y compuesto por tres órganos: parlamento, consejo ejecutivo (gobierno autonómico) y un presidente.

De igual manera el País Vasco elaboró su proyecto de Estatuto, aunque accedería a la autonomía años después, en octubre de 1936 (años del alzamiento militar contra la II República española), como consecuencia de la furibunda oposición conservadora en el Legislativo nacional, así como de las tensiones internas que se vivía entre los mismos partidos vascos. Otros territorios como Galicia, Andalucía, Asturias, León y Castilla, País Valenciano, Aragón, Baleares y Canarias también elaboraron sus proyectos de autonomía, pero sus procesos fueron cercenados por la guerra civil española (1936-1939).

### **Puesta en marcha del modelo autonómico actual tras el fin de la dictadura**

El triunfo militar fascista volvió a llevar al país al ostracismo político. Las bases del régimen franquista, que se prolongaron hasta la muerte del dic-

---

10 Esquerra Republicana de Catalunya fue fundada en 1931 en Barcelona, y desde la década de 1990 tiene presencia también en la Comunidad Valenciana, las Islas Baleares y el departamento francés de los Pirineos Orientales. La sensibilidad independentista pregonaba la conformación de los “Países Catalanes”.

tador en noviembre de 1975, fueron, entre otras, el nacionalismo español frente a cualquier posibilidad de reivindicación autonómica o nacionalista, la implementación del catolicismo como religión oficial, el fascismo como ideología política y la persecución a cualquier tipo de disidencia.

En el ámbito del ordenamiento territorial, las cuatro décadas de gobierno del general Francisco Franco se sustentaron bajo la idea del régimen militar como responsable de la unidad nacional; la prohibición y persecución de grupos nacionalistas, así como la limitación de algunas costumbres regionales y la intervención sobre instituciones locales mediante la remoción de sus integrantes y dirigentes, siendo sustituidos por autoridades afines al régimen.

Tras la muerte del dictador se puso en marcha un proceso controlado desde el poder de transición que encaminó al régimen hacia el actual sistema democrático. Esto implicó el nombramiento de un rey; Juan Carlos I de Borbón, padre del actual regente; bajo la instauración de una monarquía democrática, la legalización de un amplio abanico de organizaciones políticas y la convocatoria a elecciones democráticas, tras la guerra civil. Luego de aquellas elecciones del 15 de junio de 1977, se elaboró un nuevo texto constitucional que fue ratificado en referéndum, el 6 de diciembre de 1978.

En ese contexto, el reconocimiento para la construcción de un nuevo Estado de las autonomías en España se da a través de la promulgación de la Constitución española de 1978. Dicho proceso se inició en 1979 y culminó en 1995, conformándose diecisiete comunidades y dos ciudades autónomas.

En su Artículo 2, la Carta Magna española indica: “La Constitución se fundamenta en 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 ellas”.

La redacción de dicho artículo fue el resultado del consenso respecto a que la descentralización no solo era una reivindicación histórica, sino también un modelo más eficaz que la centralización. Las discrepancias en torno al estado autonómico radicaban en la intensidad relativa que ésta

debería tener en cada territorio. Podríamos decir, en términos clásicos, que mientras las fuerzas progresistas optaron por un modelo más federalista, el centro y el mundo conservador eran partidarios de un modelo regionalista o, incluso, por la puesta en marcha de medidas enfocadas a una simple descentralización administrativa. De hecho, desde el comienzo de las negociaciones, para la conformación del anteproyecto de la Constitución de 1978, la utilización de los términos nación, nacionalidad o España generaron fuertes tensiones y situaciones de discordia.

Así las cosas, en septiembre de 1977, y excepcionalmente sin elecciones previas, se restablecerá provisionalmente la Generalitat de Cataluña (llamando a ocupar el cargo a su presidente en el exilio) e, inmediatamente después, se aprueba el régimen preautonómico para el País Vasco, extendiéndose después al resto de regiones españolas, mediante respectivos Reales Decretos-Leyes. Esta fue la fórmula elaborada por el régimen para crear preautonomías provisionales hasta la definitiva puesta en marcha de la Constitución.

El pacto constituyente determinó una importante concesión por parte de las izquierdas políticas, lo que implicó que el modelo territorial español quedó limitado a garantizar el derecho de los territorios a constituirse en Comunidades Autónomas, con facultades de autogobierno, partiendo de la indisoluble unidad de la nación española.

Llegar a estos acuerdos implicó que el texto constitucional fuera ambiguo y no expresara un modelo de Estado predeterminado en el ámbito de la organización territorial del poder. Esto permitió que quedaran abiertas e indefinidas las formas de evolución del desarrollo territorial en el Estado español. Todo esto se enmarca en una compleja tensión política vivida durante el periodo de transición hacia la democracia, la cual a su vez se transveraliza por el profundo deseo de los pueblos por lograr su autonomía.

Avanzando en el actual modelo de Estado autonómico, cabe señalar que en su Artículo 137 el texto constitucional indica: “El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”.

Respecto a cuáles son los procedimientos de acceso al estado autonómico por parte de los territorios, el Artículo 143 indica (Constitución 1978):

En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos Estatutos.

La iniciativa del proceso autonómico corresponde a todas las Diputaciones interesadas o al órgano interinsular correspondiente y a las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla. Estos requisitos deberán ser cumplidos en el plazo de seis meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguna de las Corporaciones locales interesadas.

La iniciativa, en caso de no prosperar, solamente podrá reiterarse pasados cinco años.

Permitiendo a su vez, mediante el Artículo 151, vías más rápidas para la asunción de plenitud de competencias:

No será preciso dejar transcurrir el plazo de cinco años a que se refiere el apartado 2 del artículo 148 cuando la iniciativa del proceso autonómico sea acordada dentro del plazo del artículo 143, 2, además de por las Diputaciones o los órganos insulares correspondientes, por las tres cuartas partes de los Municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas y dicha iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia en los términos que establezca una ley orgánica [...].

En el ámbito de las competencias, el Artículo 148:

Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

Organización de sus instituciones de autogobierno

Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local.

Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

Las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio.

Los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable.

Los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales.

La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía.

Los montes y aprovechamientos forestales.

La gestión en materia de protección del medio ambiente.

Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales.

La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial.

Ferias interiores.

El fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.

La artesanía.

Museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma.

Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma.

El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma.

Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial.

Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio.

Asistencia social.

Sanidad e higiene.

La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca la ley orgánica.

Permitiendo a su vez el texto constitucional que las Comunidades Autónomas puedan ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el Artículo 149, que hace referencia a las compe-

tencias del Estado. A este respecto dicho artículo indica, tras identificar las materias atribuidas a la gestión del Estado, que:

[...] Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.

Sin embargo, en el ámbito de las indefiniciones constitucionales, y fruto del complejo pulso político entre los años 1976 y 1978, el Artículo 150 plantea la posibilidad de delegación de competencias del Estado a las Comunidades Autónomas no definidas en dicha redacción:

Las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. Sin perjuicio de la competencia de los Tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad de control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas.

El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado [...]

Mientras el Artículo 145 prohíbe cualquier posibilidad de federación: “En ningún caso se admitirá la federación de Comunidades Autónomas [...]”

En resumen, la Constitución de 1978 configuró las bases para el desarrollo de un “proceso autonómico” que de hecho continúa abierto; el carácter incompleto de este se evidencia en las fuertes tensiones y conflictos de carácter político y social aún presentes en determinados territorios.

Lo anterior implica la necesidad de reformas en el texto constitucional actual o de un nuevo proceso constituyente. Será a través del debate, y posterior pacto entre las mayorías, la manera de habilitar mecanismos que den salida a las actuales reivindicaciones nacionalistas en el territorio español, las que apuntan a conceptos más en concordancia con lógicas federalistas que autonómicas (Pérez y Pedrero, 2015).

La realidad política, económica y social de España ha cambiado notablemente durante estas últimas cuatro décadas, pero no así su texto constitucional, el cual solamente ha sufrido las reformas provenientes de acuerdos de la comunidad europea. Esta realidad se muestra hoy claramente insuficiente y demanda de un nuevo esfuerzo legislativo.

### **Estructura de los gobiernos autonómicos en España**

El Estado español está organizado territorialmente en Comunidades Autónomas. Cada una de ellas se conforma por una o varias provincias que disponen de una organización política y económica común, y disponen de un Parlamento propio y un gobierno autonómico. Las autoridades y representantes parlamentarios son elegidos mediante sufragio (mayores de 18 años). El presidente de cada Comuna Autónoma nombra a los consejeros que conforman el Consejo de Gobierno, máximo órgano ejecutivo del Gobierno.

En la mayor parte de las Comunidades, este sistema de gobierno se complementa con otras instituciones propias, y otras similares a las del estado español pero abocadas al ámbito de las competencias regionales, tales como el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, los órganos de consulta jurídica y el Consejo Económico y Social<sup>11</sup>.

Las Comunidades Autónomas también cuentan con Administraciones propias, estructuradas en Consejerías que tienen adscritos organismos con

---

11 El Consejo Económico y Social es un órgano consultivo de diferentes niveles de Gobierno en materia socioeconómica y laboral. Es un organismo reconocido en el derecho público, con personalidad jurídica propia y autonomía orgánica y funcional en aras a cumplir con los fines que le son encomendados. A nivel del Gobierno Central depende del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, mientras a nivel autonómico su adscripción responde a sus respectivos Consejos de Gobierno autonómico.

personalidad jurídica y que actúan en sus respectivos ámbitos competenciales. Cuentan a su vez con autonomía financiera, pese a que los recursos dependen, en parte, del Estado Español. Lo anterior implica tributos propios y cuotas emanadas de impuestos recaudados desde el Gobierno Central que son contemplados en el Presupuesto General del Estado y transferidos a cada Comunidad Autónoma según normativa.

En el territorio español existen singularidades autonómicas, como las Comunidades Autónomas de Cataluña, la Comunidad Valenciana, Illes Balears, el País Vasco, Navarra y Galicia, las cuales tienen lengua propia, cooficiales junto al idioma castellano. De igual manera, es singular el régimen de financiación de Navarra y País Vasco, así como en parte lo es el de la Comunidad Autónoma de Canarias y el de las ciudades de Ceuta y Melilla (situadas al norte del continente africano). No todas tienen los mismos órganos administrativos, dependiendo estos de sus respectivas competencias.

España goza de dos modelos básicos de financiamiento autonómico: el régimen común y el régimen foral<sup>12</sup>. Además de esto existen otros recursos derivados de fondos de la Unión Europea, pudiendo obtener financiamientos adicionales mediante endeudamiento, siempre y cuando se cumpla con lo sancionado según la normativa.

Las Comunidades Autónomas y el Gobierno Central se coordinan mediante los siguientes instrumentos: la Conferencia de Presidentes (compuesto por el presidente del Gobierno y los presidentes de las Comunidades Autónomas); las Conferencias Sectoriales sobre materias concretas (participa el Gobierno Central y el conjunto de Comunidades Autónomas); las Comisiones Bilaterales de Cooperación (entre el Estado Central y cada una de las Comunidades Autónomas); las Comisiones Sectoriales, Grupos de Trabajo y Ponencias de composición técnica y adscritos a las conferencias Sectoriales (cooperación interadministrativa existe de forma permanente); así como las estructuras administrativas implicadas en la fi-

---

12 Régimen foral es la denominación utilizada en el Estado español para definir las instituciones de administración autónoma y de ordenamiento jurídico existentes en el antiguo Reino de Navarra y de los territorios históricos vascos, lo que marca una diferencia respecto al resto de regiones que componen el Reino de España.

nanciación estatal, planes y programas adoptados de forma conjunta con otras Administraciones.

Todo conflicto sobre el ejercicio de las competencias asignadas a las Comunidades Autónomas busca resolverse de forma consensuada y mediante el diálogo, si bien en última instancia pueden intervenir organismos jurisdiccionales competentes y el Tribunal Constitucional para la resolución de conflictos.

La compleja arquitectura administrativa que da forma al actual Estado autonómico español es consecuencia de cómo se configuraron los territorios históricos en la Península Ibérica (Pelaz López y Vidal, 2006), y del contexto político social en el que se dio la redacción de la Constitución de 1978 (Rebollo Delgado, 2018).

Sin embargo, y más allá de lo anterior, el Estado español ha sido, en diferentes momentos de la historia, referente para la conformación de Estados modernos. La Constitución gaditana de 1812 fue un espejo donde mirarse para varios países latinoamericanos -tras sus respectivos procesos de emancipación-, para conformar sus primeros esquemas territoriales, de perfil centralista y corte liberal (Zea, 1976). De igual manera la Constitución republicana de 1931, que sirvió de base para el diseño administrativo territorial de Italia (Sánchez Agesta, 1984), Y, más recientemente, en los procesos constituyentes que impulsaron al actual neoconstitucionalismo andino; el modelo autonómico español ha sido observado buscando ejemplos prácticos que sirvieran como base para discutir sobre modelos de descentralización autóctona eficientes en marcos de complejidad política y diversidad cultural.

### **Neoconstitucionalismo, descentralización y derivas latinoamericanas**

Tras los distintos procesos independentistas latinoamericanos la tendencia fue la de nuevos estados centralistas. Dicho modelo se robustece durante la primera mitad del siglo XX, comenzando su declive a partir de la era post-crisis de la deuda externa, en la década de 1980. Fue a partir de entonces cuando se comenzó a reducir el protagonismo de los gobiernos nacionales,

fruto de su crisis de eficiencia, y el impulso a la descentralización. Todo ello en busca de una nueva estrategia de desarrollo.

Sin embargo, ese impulso se dio bajo el paradigma neoliberal, es decir, bajo criterios de reducción de gastos públicos, procesos de privatización con drásticos impactos sociales; que dejó a la periferia productiva sin políticas públicas de apoyo que posibiliten el desarrollo de capacidades e iniciativas locales (Filgueira, 2009). Sin planificación y recursos que acompañarán la transferencia de competencias, este proceso descentralizador mostró más deficiencias que virtudes.

El fracaso del modelo neoliberal en la región implicó, en la mayoría de los países suramericanos, la recuperación del concepto de Estado regulador, planificador y redistribuidor. Este proceso político, definido como ciclo progresista latinoamericano (2003-2015) apareció acompañado, en algunos países andinos, de un nuevo constitucionalismo que buscó recuperar el origen radical-democrático del modelo jacobino.

En los dos países referenciales del neoconstitucionalismo latinoamericano -Bolivia y Ecuador- surgiría una connotación novedosa, de marcado perfil ideológico: mientras la tradición socialista se encuadra en lógicas de centralización política y territorial, estas nuevas constituciones, auspiciadas desde gobiernos autoreferenciados de izquierda, buscaron combinar fortalecimiento del gobierno central con descentralización del poder y participación popular a nivel local.

Este nuevo progresismo intentó encontrar el equilibrio entre desconcentración -presencia del gobierno en los territorios- y descentralización -transferencia de competencias y recursos a gobiernos locales- pese a que mostrara, por lo general, notables contradicciones fundamentalmente en lo referente al derecho indígena de autogobierno.

En todo caso, estos dos procesos constituyentes coincidieron en la singularidad de analizar el proceso autonómico español como base sobre la cual poder extraer ideas, experiencias y aprendizajes respecto a la implementación del derecho de autonomía para su respectivas nacionalidades y regiones. Posiblemente ello responde, más allá de matrices coloniales o cercanía cultural, a la presencia de expertos en Derechos Constitucional provenientes de dicho país, así como a una valoración positiva respecto

al corto plazo de tiempo en el que este modelo se implementó, dentro de la complejidad política en la que estaba inmersa España durante aquel periodo.

Esta mirada hacia el modelo autonómico español por parte Bolivia y Ecuador, ambos países con particularidades de carácter étnico cultural, ayudó a plantear lógicas de refundación del Estado a partir de criterios de descentralización política, gobiernos compartidos, asunción de competencias por parte de gobiernos locales acompañada de transferencias presupuestarias, y fundamentalmente unidad dentro de la diversidad, como parte central de los procesos de democratización emprendidos.

Pese a que la configuración histórica de territorios en el Estado español nada tiene que ver con la realidad latinoamericana, el modelo fue analizado como aporte externo y ayuda para la configuración de procesos nacionales propios. Estos dos países buscaron, fruto de su politización territorial, el reconocimiento de subjetividades históricamente negadas y una mayor eficiencia en la modernización de sus respectivos estados.

En el caso boliviano, el sistema de descentralización diseñado en la Constitución de 2009, combina el tema de la plurinacionalidad con el de las autonomías. Ambas surgen de la demandas de actores sociales, en principio antagónicos, que confluyen al interior del texto constitucional. Por un lado, la demanda que se formula desde los pueblos indígenas vinculada al derecho a un territorio propio y adecuado a su realidad histórica nacional, así como el derecho a la autodeterminación con el objetivo de implementar sus propios modelos de desarrollo, defender su integridad cultural y el derecho a la diferencia. Por otro, están las demandas provenientes de los departamentos del oriente, encabezados por el de Santa Cruz, que reivindican un modelo de autonomía claramente inspirado en el caso español.

De esta manera, la Constitución boliviana contempla la autonomía indígena campesina en las formas de autonomías departamental, regional y municipal. A la postre, la relación entre pueblos indígenas y el Estado han constituido una dinámica que podríamos considerar como dialéctica, donde el reconocimiento del derecho a la autodeterminación de estos pueblos ha sido claramente tutelado por parte de la burocracia estatal, limitándose

así las formas y el contenido de dichas autonomías. De ahí que, hasta la fecha, no ha podido consolidarse.

En el caso ecuatoriano, la llamada Constitución de Montecristi de 2008 planteó un proceso de descentralización basado en el ejercicio de competencias exclusivas por niveles de gobiernos, y la transferencia complementaria de otras por parte del Estado central hacia los llamados gobiernos autónomos descentralizados: gobiernos regionales que nunca llegaron a constituirse; gobiernos provinciales, municipales y juntas parroquiales. La virtud del texto constitucional, en materia descentralización, es que esto dejase de ser un proceso opcional para gobiernos que tenían condiciones para reasumir determinadas competencias, para convertirla en un proceso gradual para todos los gobiernos autónomos descentralizados, cumpliendo así con el principio de subsidiariedad en la gestión y la acción pública, como mecanismos de democratización.

De igual manera, y tras acalorados debates constituyentes con el modelo autonómico español de fondo, el texto constitucional admitió, como una forma de gobierno especial cantonal, a los distritos metropolitanos autónomos. Para ello se establecen requisitos de hecho y de derecho; los primeros basados en la voluntad del cantón o conjunto de cantones de constituirse en distritos metropolitanos; siempre que geográficamente sean colindantes, exista conurbanización y tengan una población mayor al siete por ciento de la población nacional; condición que en la actualidad cumplen Quito y Guayaquil. El modelo de distritos metropolitanos autónomos implementados en el modelo ecuatoriano parte del equivalente español de las comunidades autónomas, con la diferencia de que el primero parte de la agrupación de cantones con conurbanización urbana y el segundo de la agrupaciones de provincias, quedando los primeros facultados para ejercer las competencias propias de un gobierno cantonal, además de las que les fueran aplicables de gobierno provincial e incluso regional.

La articulación de los procesos de autonomía de los distritos metropolitanos en Ecuador, mediante la conformación y aprobación de sus respectivos estatutos de autonomía, es otro de los pendientes del modelo territorial diseñado en Montecristi, e inspirado en parte en la experiencia autonómica española.

Todo lo anterior implica entender que es desde lo local desde donde se desarrolla la mayor parte de la producción política de nuevas formas de representación y participación ciudadana, donde se habilita la deliberación real de los ciudadanos y los canales de interrelación con el resto de las estructuras del Estado.

La evolución de los acontecimientos políticos, tanto en Bolivia como en Ecuador, sumado a una falta de aplicación coherente de sus respectivos textos constitucionales, así como las limitaciones presupuestarias derivadas a partir del fin del boom de los commodities y por lo tanto de los excedentes, ha hecho que estos procesos de autonomía política y territorial se encuentren en la actualidad semi paralizados. En la práctica, esto afecta a la calidad de nuestras democracias participativas, concepto que corre el riesgo de quedar cuestionado, así como la marginación de discusiones en torno a la profundización de la autonomía de territorios indígenas.

## Bibliografía

- Arbós, Xavier; Batet, Meritchell; Chacón, Carme y otros (2013). “Documento de trabajo de la Fundación Rafael Campalans. Por una reforma constitucional federal”. En *Paper de la fundación*, N° 163. Barcelona.
- Belda Pérez Pedrero, Enrique (2015). “El futuro territorial del Estado español ¿centralización, autonomía, federalismo, confederación o secesión?”. *Revista Española de Derecho Constitucional*.
- Hildenbrand, Andreas (1990). *El estado de las autonomías diez años después de la Constitución de 1978: un balance de la descentralización política en España*. Madrid: Mélanges de la Casa de Velázquez.
- Filgueira, Fernando (2009). *El desarrollo maniatado en América Latina: Estados superficiales y desigualdades profundas*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Colección CLACSO-CROP.
- Liñeira, Robert (2014). *El Estado de las autonomías en la opinión pública: preferencias, conocimiento y voto*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

- Matute, González y Carlos, Fernando (2018). *El Estado de las Autonomías y el Buen Gobierno*. Barcelona: Tirant lo Blanch.
- Pelaz López y Jose Vidal (2002). *El Estado de las Autonomías: regionalismos y nacionalismos en la Historia Contemporánea de España*. Madrid: Cuadernos de Cultura y Civilizaciones Hispánicas / ACTA.
- Pérez Tremps, Pablo (1987). *Comunidades Autónomas, Estado y Comunidades Europeas*. Madrid: Ministerio de Justicia.
- Rebollo Delgado, Lucrecio (2018). "Antecedentes, surgimiento y conformación del Estado Autonomómico en la Constitución de 1978". *Revista de Derecho Político*, N° 101. Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- Sánchez Agesta, Luis (1984). *Historia del Constitucionalismo Español (1808-1936)*. (3ra Edición). Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Varela Suanzes Carpegna, Joaquien y Muñoz Machado, Santiago (2013). *La organización territorial del Estado en España. Del fracaso de la I República a la crisis del Estado autonómico*. Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo.
- Zea, Leopoldo (1976). *El pensamiento latinoamericano*. (3ra Edición). México: Editorial Ariel.