

Constitución y poder político. Hacia un sistema de autonomías

César Coronel Jones
y Joffre Campaña Mora

“Lejos de ser arcaico y reaccionario, el regionalismo pertenece al futuro. Es la base de un nuevo urbanismo, pero a la vez, de una nueva configuración de la cultura, de la economía y de la vida humana en su conjunto”

Mumford

Entre las diversas formas de Estado a través de las cuales se puede organizar el poder en función del territorio, podemos generalizar indicando que en el Estado moderno existen básicamente tres: el Estado Unitario, el Estado Federal y el Estado Autonomo.

Si bien es cierto que en cada uno de estos modelos existen variantes que configuran en forma diferencial a los Estados que las han adoptado, siempre podemos encontrar elementos comunes que validan la clasificación.

No cabe duda, y así se ha expresado con acierto hace mucho tiempo¹, que en el concepto de soberanía radica uno de los principales elementos a considerar en cualquier proceso de reforma política que intente modificar la forma que la Constitución ha elegido para organizar la estructura jurídica y administrativa de los Estados modernos.

Junto al concepto de soberanía indicado, las diferentes tensiones políticas existentes al interior de las sociedades jurídicamente organizadas como Estados, determinan en sumo grado si esa realidad jurídica decide o no subordinarse a una comunidad distinta. Esto exige considerar la permanencia del poder o su mayor o menor cesión ya sea hacia el interior o hacia el exterior, lo que trae como consecuencia la configuración del tipo de Estado en unitario, compuesto o federal. Bajo esta percepción tradicional, mientras mayor es el grado de subordinación a una nueva comunidad jurídica, menos soberano es el Estado. Sin embargo, como veremos, parecería que esto no es precisamente así.

Ha sido común en la modernidad calificar como unitarios a los Estados que no han cedido su soberanía, en tanto que como federales a aquellos en los cuales ciertos Estados se unen para conformar una nueva realidad jurídica a la que a su vez llaman Estado y a la cual quedan subordinados. En uno u otro caso, el poder político se distribuye, aunque en forma diversa. Así, en los Estados unitarios a través de las comúnmente denominadas “Funciones del Estado”, cuyas

decisiones obligan por igual a todos los miembros de la sociedad organizada, mientras que en los Estados federales la distribución del poder político se efectúa no sólo entre las Funciones sino también a través de un reparto horizontal de competencias entre los diversos Estados miembros de la Unión, los cuales gozan de potestades que en los Estados unitarios ningún Organismo jerárquicamente inferior al Estado podría ostentar.

EL ESTADO UNITARIO

La concepción moderna del Estado, como ha explicado Javier Pérez Royo, tiene como punto de partida u origen el Estado Europeo, construido a partir de la monarquía absoluta o como producto de la confrontación con el Estado Monárquico absolutista, cuyos mejores exponentes son Inglaterra y Francia.

Es él una estructura política elaborada a través de un proceso de concentración y unificación de los poderes intermedios, subordinados y dependientes.

Los Feudos y Reinos son consolidados en un Estado o Nación que más que Unitario es, en palabras de dicho autor, “un Estado Unificador”, cuya “imposición práctica implica un triple proceso de unificación: 1) Unificación del poder con la supresión de todos los poderes políticos privados que se extendían por la superficie del Reino, 2) Unificación de la población con la supresión de todas las diferencias jurídicas que marcaban a los individuos desde su nacimiento, equiparando a todos en la categoría de ciudadanos y 3) Unificación del territorio con la supresión de todas las divisiones y aduanas internas, que impedían la afirmación del poder como un poder único y que hacían que los individuos no fueran titulares de derecho en condiciones de igualdad y de manera uniforme en todo el territorio del Estado”².

Justamente la circunstancia de que el Estado Unitario surge sobre los principios de establecer un sólo poder, un

sólo pueblo-nación, con un territorio unitariamente definido, hace que no haya en él cabida para la distribución territorial del poder, esto es la descentralización política; de allí que desde sus orígenes estos dos grandes Estados europeos, de cuyas experiencias políticas deviene el Estado Constitucional como forma de organización del poder en casi todo el mundo, se hayan conservado como Estados Unitarios.

EL ESTADO FEDERAL

El mismo autor incluye la siguiente explicación histórica del surgimiento del Estado Federal: "Es ante la demostrada superioridad del Estado Unitario frente a todas las otras formas políticas que se conocían hasta ese momento, que ninguna pudo resistir el enfrentamiento y de allí que se produjera una reorganización profunda en las formas políticas conocidas hasta ese entonces y se fuera generalizando la formación de Estados Constitucionales. Algunos países seguirían el modelo de Estados Unitarios mientras que otros lo harían con una configuración distinta, cual es la de Estado Federal."

El Estado Federal es una reacción en determinados países frente a la experiencia del Estado Unitario europeo y por ello "Si en Inglaterra está el origen del federalismo americano, en Francia está el origen del federalismo suizo y alemán, que son los grandes modelos históricos de referencia, uno fuera de Europa y otro en el continente europeo".

En todos los casos se trata de una reacción que no pone en cuestión la naturaleza del Estado en cuanto forma política, sino que al contrario, la da por supuesta y la toma como punto de partida. El Estado Federal en sus orígenes se constituye para equipararse al Estado Unitario, para asemejarse lo más posible a este último, para intentar competir con él. Ni la existencia del poder como un poder público no susceptible de ser propiedad privada de nadie en el interior del país, ni la igualdad jurídica como principio de organización de las naciones entre los individuos, ni la afirmación de un poder único en el ámbito de las relaciones internacionales, es algo que se discute. Es en la articulación territorial interna en lo único en lo que el Estado Federal se va a diferenciar del Estado Unitario. Y no por vocación, sino por las circunstancias históricas en las que se produjo la afirmación de dicho Estado Federal.

Por eso no existe ninguna teoría del Estado Federal antes de la existencia de éste, a diferencia de lo que ocurrió respecto del Estado Unitario. No existía ni siquiera el nombre".³

Es que, como ha expresado Maurice Croisat⁴, "si se parte de una observación de las experiencias comprobables del Federalismo, se puede concluir en una concepción genérica de éste como "Una forma de Gobierno basada en una cierta forma de distribuir y ejercer el poder político en una sociedad y sobre una base territorial. Esta singularidad puede tener su fuente en la voluntad de preservar la diversidad de culturas, de formas de vida, de religiones, de lenguas, de instituciones sociales y de ordenamientos jurídicos. Puede también, simplemente, resultar de la constatación de que la historia y las tradiciones políticas se hallan en el origen de las diferencias, necesitando un estatuto de autonomía local."

Como históricamente los Estados federales surgen de la vinculación de formas políticas preexistentes, clásicamente los Estados Miembros tienen su propia Constitución, aparte de la Constitución Federal, y hay una coexistencia de Poderes Ejecutivos, Legislativos y Judiciales, siendo usual que la regla prevalente sea que todos los poderes no cedidos o asumidos por el Estado Federal continúen correspondiendo a los Estados Miembros.

Otra característica propia de los Estados Federales es de que en la integración del poder legislativo de la Federación exista una representación de cada uno de los Estados Miembros.

Por cierto, valga la oportunidad para señalar que la filosofía del Federalismo no obedece a un único molde, pues, como lo ha indicado Croisat "Se compone de distintas concepciones que expresan visiones políticas en ocasiones opuestas. Así, es posible distinguir en el federalismo tres orientaciones principales: centralizador, descentralizador y de equilibrio".

EL ESTADO AUTONÓMICO

A mitad de camino entre el Estado Unitario y las fórmulas federales y como un ejercicio avanzado de Estado políticamente descentralizado se encuentra el Estado Autonomico, también llamado Estado Compuesto, cuya fórmula es concretada en el modelo español, vigente a partir de la Constitución de 1978, con el cual algunas similitudes encuentran los autores en el modelo italiano que promueve el Estado Regional y en otras nuevas fórmulas de Federalismo.

No obstante, como afirma Rubio Llorente⁵, "las diferencias existentes en el grado real de descentralización, que no van necesariamente ligadas a la caracterización del correspondiente sistema como federal o regional, y la intensidad de las autonomías locales en algunos de los Estados unitarios, difuminan considerablemente esta dicotomía" entre el Estado unitario y el federal.

El modelo Autonomico surge en el caso español como la forma de lograr mantener la unidad del país, rescatando el principio de la solidaridad entre sus diversas regiones, pero reconociendo a su vez el derecho de asumir su autogobierno en competencias específicamente señaladas por la Constitución.

Y es que en realidad, con el surgimiento de los denominados Estados compuestos o regionales ha quedado en evidencia que sí es posible la distribución del poder político hacia el interior sin que la soberanía del Estado se afecte, con lo cual ha sido posible acercar el poder político a los órganos de decisión regionales o locales con la creencia, justificada a través de los hechos, de que el principio de subsidiariedad⁶ funciona como una verdadera pirámide cuya base alcanza solidez en la medida en que los ciudadanos sienten de cerca y participan del poder político.

Es un hecho no discutido que en la actualidad los procesos de transformación política tienen una doble dirección: de una parte, la conformación de Uniones de Estados que no obstante no terminan en la conformación de uno nuevo, como es el caso de la Unión Europea, la cual adquiere cada vez mayor importancia en el direccionamiento de los Estados que la integran; y, de otra parte, el afianzamiento del poder político de los entes regionales y locales,

lo cual no es otra cosa que un acercamiento de los centros de poder del Estado a los ciudadanos⁷.

Bajo esta óptica nos situamos en una etapa de importantes transformaciones que en muchos casos han dado ya resultados sorprendentes. Como hemos señalado, la conformación del Estado compuesto español, el cual sin haberse desmembrado ha estructurado sus instituciones de forma tal que las particularidades de sus regiones y pueblos se han reconocido a través de Estatutos diferenciados que constituyen un nuevo pacto entre el Estado y sus regiones.

No puede desconocerse que no existe Estado en el mundo que goce de una simetría absoluta entre sus miembros. Al contrario, las diferencias existentes permiten a través de esta fórmula compuesta encontrar alternativas para evitar el desmembramiento de los Estados, permitiendo a las regiones o Comunidades Autónomas organizar sus instituciones a efectos de gobernarse dentro de los límites que la Constitución y los Estatutos de Autonomía les permiten. Y lo que es más, en la medida en que pueden organizarse dentro de las competencias que han asumido.

Es evidente que el tránsito de un Estado unitario, en el cual "la organización política es única porque consta sólo de un aparato gubernamental que lleva a cabo todas las funciones estatales; también el ordenamiento constitucional es único; hay homogeneidad del poder, porque las decisiones políticas obligan a todos, globalmente, de un modo igual; y la organización política cubre todo el territorio de un modo idéntico, sin reconocer diferencias entre las entidades locales", hacia un Estado compuesto, caracterizado por descansar en una distribución territorial de poder que se traduce, como ha afirmado Jaime Rodríguez-Arana, "en una distribución o reparto de competencias", no es sencillo. De hecho, uno de los aspectos relevantes es el que tiene relación con la organización del aparato político y administrativo de la Región o Autonomía. No obstante, las actividades de organización, de por sí complejas, por la extrema variabilidad y carácter contingente de la actividad jurídico administrativa, se tornan aún más difíciles tratándose de la estructuración de un sistema que exige conceptualizar muy claramente que tanto el Estado cuanto las Regiones o Autonomías están al servicio de las personas.

Cualquier proceso de contribución al establecimiento de un marco político administrativo que acerque al ciudadano a su propio destino, requiere plantear en forma conjunta la necesidad de una transformación sustancial que comienza en lo político y que requiere, sin duda, de la aplicación de importantes instituciones del Derecho Administrativo, tales como la desconcentración y descentralización al interior de los nuevos centros de poder y por supuesto, de una permanente actividad de compilación y jerarquización normativa, a fin de que se pueda disponer de un ordenamiento jurídico actualizado, simplificado y de más fácil conocimiento y manejo, tanto para los administrados cuanto para las autoridades y magistrados, brindando de esta manera la oportunidad para que la seguridad jurídica, característica de relieve de cualquier Estado de Derecho, alcance su verdadero vigor.

LA ESTRUCTURA JURÍDICO POLÍTICA DEL ESTADO ECUATORIANO

Tratar de argumentar a favor de un proceso de modernización de un Estado cuya configuración político-admini-

strativa ha permanecido prácticamente inmovilizada desde su conformación, exige referirse a circunstancias históricas que hicieron posible su actual estructura, a partir de las cuales es posible reseñar procesos de reforma que se han intentado en los últimos años y postular las transformaciones que pueden ser fundamentales para el mejoramiento de la sociedad ecuatoriana.

Desde su surgimiento como Estado soberano, libre e independiente⁸ el 13 de mayo de 1830, fecha en que se suscribe el Acta por la que el Distrito del Sur se separa de la Gran Colombia⁹, el proceso de configuración jurídico-administrativo de la República del Ecuador ha sufrido el efecto reflejo de la inestabilidad política¹⁰, una de cuyas manifestaciones más notorias constituye, sin duda, la vigencia hasta el día de hoy, de 19 Cartas Políticas Constitucionales, la última de las cuales recibió su legitimación por la Asamblea Constitucional reunida en Quito en 1998, en vigencia desde el 10 de agosto de 1998.

Ya desde la primera Constitución¹¹, se estableció un sistema de gobierno presidencial, con un centralismo administrativo -no totalmente político- y con una división en departamentos, provincias, cantones y parroquias, residiendo el gobierno político de cada departamento en un Prefecto, que se constituía en agente inmediato del Poder Ejecutivo. La política particular de cada departamento debía ser determinada por un reglamento especial aprobado por el Congreso, mientras que una ley especial organizaría el régimen interior del Estado, designando las atribuciones de los funcionarios.

El 14 de agosto de 1835 se dictó la primera Ley de Régimen Político y Administrativo, la que en su artículo primero fijó las atribuciones de los Concejos Municipales.

Con la Constitución de 1843 el territorio de la República se divide, a efectos de la administración interna, en provincias, cantones y parroquias, modificándose así el título séptimo de la Constitución de 1830. "De la Administración Interior", al suprimirse de la estructura allí prevista a los departamentos.

No obstante, el artículo primero de la Constitución de 1843 expresaba que "El territorio de la República del Ecuador, compuesta (sic) de los distritos de Quito, Guayas y el Azuay, comprende todas las provincias del antiguo Reino y Presidencia de Quito..." utilizándose también la expresión distritos en los artículos 15 y 21, que establecían el número de miembros de la Cámara de Senadores y Diputados a efectos de mantener el equilibrio en su conformación¹².

Esta estructura perduró hasta la expedición de la Constitución de 1961, que dispuso que la Cámara de Diputados sea compuesta en proporción a la población de cada provincia, abandonándose la división departamental. Asimismo, según la Constitución de 1961, en el Senado, cada provincia estaría igualmente representada por dos senadores, salvo ciertas excepciones¹³, produciéndose entonces el fin de una tradición de carácter histórico-política, eliminando jurídicamente los antecedentes regionales que dieron lugar al establecimiento del Estado ecuatoriano, hecho que no ha sido suficientemente relevado por nuestros constitucionalistas.

A partir de la Constitución de 1978 aprobada en referéndum, el tema regional empieza a ser enfocado poniendo énfasis más bien en los procesos de descentralización y desconcentración administrativa, aun cuando no han faltado desde esa época frecuentes cuestionamientos en los ám-

bitos jurídico-políticos a la conformación del Congreso que las provincias de la Costa consideran no responden al necesario equilibrio regional.

En efecto, en la Constitución de 1978 y sus reformas se trata sobre la descentralización en los siguientes términos:

Art. 118.- El Estado propende al desarrollo armónico de todo su territorio mediante el estímulo de las áreas deprimidas, la distribución de los recursos y servicios, la descentralización administrativa y la desconcentración nacional, de acuerdo con las circunscripciones territoriales.

Art. 122.- Los consejos provinciales y los municipios gozan de autonomía funcional, económica y administrativa. La ley determina su estructura, integración y funcionamiento y da eficaz aplicación al principio de la autonomía; propende al fortalecimiento y desarrollo de la vida provincial y municipal; y, determina las atribuciones y deberes de los consejos provinciales y los municipios.(...)

Primera codificación de la Constitución Política del año 1978, R.O. 763 12 – vi – 1984.

Art. 118.- El Estado propende al desarrollo armónico de todo su territorio mediante el estímulo de las áreas deprimidas, la distribución de los recursos y servicios, la descentralización administrativa y la desconcentración nacional, de acuerdo con las circunscripciones territoriales.

Art. 122.- Los consejos provinciales y los municipios gozan de autonomía funcional, económica y administrativa. La ley determina su estructura, integración y funcionamiento y da eficaz aplicación al principio de la autonomía; propende al fortalecimiento y desarrollo de la vida provincial y municipal; y, determina las atribuciones y deberes de los consejos provinciales y los municipios.(...)

Segunda codificación a la Constitución Política del año 1978 R.O. 183 5 – V – 1993.

Art. 121.- El Estado propende al desarrollo armónico de todo su territorio mediante el estímulo de las áreas deprimidas, la distribución de los recursos y servicios, la descentralización administrativa y la desconcentración nacional, de acuerdo con las circunscripciones territoriales.

Art. 125.- Los consejos provinciales y los municipios gozan de autonomía funcional, económica y administrativa. La ley determina su estructura, integración y funcionamiento y da eficaz aplicación al principio de la autonomía; propende al fortalecimiento y desarrollo de la vida provincial y municipal; y, determina las atribuciones y deberes de los consejos provinciales y los municipios (...)

Reformas a la segunda codificación a la Constitución Política del año 1978 R.O. 863 16 – I – 1996.

Art. 19.- En el Título V “Del Régimen Administrativo y Seccional”, Sección I, “Reglas Generales”, realcense las siguientes reformas:

El artículo 121, sustituya por otro que diga:

“Mediante la descentralización administrativa el Estado propende al desarrollo armónico de todo su territorio, al estímulo de las áreas deprimidas, la distribución de los recursos y servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales. En tal virtud:

- a. El Gobierno Central desconcentrará y descongestionará su gestión concediendo atribuciones suficientes a los representantes del Régimen Seccional Dependientes;
- b. Los consejos provinciales y concejos municipales constituyen los organismos del Gobierno Seccional que go-

zarán de autonomía funcional, administrativa y económica, en sus respectivas circunscripciones territoriales; la Constitución y la Ley señalarán las funciones y las áreas de su exclusiva competencia;

- c. Para hacer efectiva la autonomía económica, sin perjuicio de otros recursos que se asignen a los gobiernos seccionales autónomos, destínase el quince por ciento (15%) del presupuesto del Gobierno Central en beneficio de los consejos provinciales y municipios del país; y será distribuido conforme con la Ley, en base a planes de inversión tanto provinciales como municipales;
- d. Se dará preferencia a las obras y servicios en las zonas de menor desarrollo. A las de la frontera y Galápagos.

Art. 21.- En la sección III “Del Régimen Seccional Autónomo”, realcense las siguientes reformas:

Sección III Del régimen seccional autónomo

- a. “Art. ... Los gobiernos seccionales autónomos están constituidos por los consejos provinciales y los concejos municipales.
- b. La Ley determinará la estructura, integración, deberes y atribuciones de los consejos provinciales y los concejos municipales, dando eficaz aplicación al principio de la autonomía, la descentralización administrativa y territorial, propendiendo al fortalecimiento y desarrollo de la vida provincial y cantonal.
- c. Podrán establecerse distintos regímenes, atendiendo a la población, recursos económicos e importancia de cada circunscripción.”
- d. (...) Participar en las rentas nacionales en forma equitativa mediante transferencias realizadas en la forma señalada en el artículo 153;
- e. Administrar e invertir los recursos de propia generación y los asignados dentro del Presupuesto del Gobierno Central; y,
- f. Las demás que les señalen la Constitución y la Ley.

Tercera codificación a la Constitución Política del año 1978 R.O. 969 18 – VI – 1996.

Art. 149.- Mediante la descentralización administrativa el Estado propende al desarrollo armónico de todo su territorio, al estímulo de las áreas deprimidas, la distribución de los recursos y servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales. En tal virtud:

- a. El Gobierno Central desconcentrará y descongestionará su gestión concediendo atribuciones suficientes a los representantes del Régimen Seccional Dependientes;
- b. Los consejos provinciales y concejos municipales constituyen los organismos del Gobierno Seccional que gozarán de autonomía funcional, administrativa y económica, en sus respectivas circunscripciones territoriales; la Constitución y la Ley señalarán las funciones y las áreas de su exclusiva competencia;
- c. Para hacer efectiva la autonomía económica, sin perjuicio de otros recursos que se asignen a los gobiernos seccionales autónomos, destínase el quince por ciento (15%) del presupuesto del Gobierno Central en beneficio de los consejos provinciales y municipios del país; y será distribuido conforme con la Ley, en base a planes de inversión tanto provinciales como municipales; y,

d. Se dará preferencia a las obras y servicios en las zonas de menor desarrollo. A las de la frontera y Galápagos.

Art. 152.- Los gobiernos seccionales autónomos están constituidos por los consejos provinciales y los concejos municipales.

La Ley determinará la estructura, integración, deberes y atribuciones de los consejos provinciales y los concejos municipales, dando eficaz aplicación al principio de la autonomía, la descentralización administrativa y territorial, propendiendo al fortalecimiento y desarrollo de la vida provincial y cantonal.

Podrán establecerse distintos regímenes, atendiendo a la población, recursos económicos e importancia de cada circunscripción.

(...)d) Participar en las rentas nacionales en forma equitativa mediante transferencias realizadas en la forma señalada en el artículo 153;

Cuarta codificación a la Constitución Política del año 1978 R.O. 2 13 - II - 1997.

Art. 149.- Mediante la descentralización administrativa el Estado propende al desarrollo armónico de todo su territorio, al estímulo de las áreas deprimidas, la distribución de los recursos y servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales. En tal virtud:

a. El Gobierno Central desconcentrará y descongestionará su gestión concediendo atribuciones suficientes a los representantes del Régimen Seccional Dependientes;

b. Los consejos provinciales y concejos municipales constituyen los organismos del Gobierno Seccional que gozarán de autonomía funcional, administrativa y económica, en sus respectivas circunscripciones territoriales; la Constitución y la Ley señalarán las funciones y las áreas de su exclusiva competencia;

c. Para hacer efectiva la autonomía económica, sin perjuicio de otros recursos que se asignen a los gobiernos seccionales autónomos, destínase el quince por ciento (15%) del presupuesto del Gobierno Central en beneficio de los consejos provinciales y municipios del país; y será distribuido conforme con la Ley, en base a planes de inversión tanto provinciales como municipales;

y,
d. Se dará preferencia a las obras y servicios en las zonas de menor desarrollo. A las de la frontera y Galápagos.

Art. 152.- Los gobiernos seccionales autónomos están constituidos por los consejos provinciales y los concejos municipales.

La Ley determinará la estructura, integración, deberes y atribuciones de los consejos provinciales y los concejos municipales, dando eficaz aplicación al principio de la autonomía, la descentralización administrativa y territorial, propendiendo al fortalecimiento y desarrollo de la vida provincial y cantonal.

Podrán establecerse distintos regímenes, atendiendo a la población, recursos económicos e importancia de cada circunscripción.

Art. 155.- Los organismos a que se refiere esta Sección, tienen las siguientes atribuciones:

(...) d) Participar en las rentas nacionales en forma equitativa mediante transferencias realizadas en la forma señalada en el artículo 153;

La Constitución de 1978 y sus reformas, como se puede observar, no ha hecho sino ratificar la posibilidad de que

el Estado descentralice y desconcentre. Este tratamiento constitucional mereció la expedición de numerosas leyes y reglamentos¹⁴, las cuales sin embargo no han sido aplicadas de manera suficiente. Así por ejemplo, una de las principales regulaciones en este sentido fue la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios por parte de la Iniciativa Privada, que se publicó en el Registro Oficial número 349 del día 31 de diciembre de 1993.

De esta legislación se colige que para el legislador la descentralización y la desconcentración se inscribieron en un concepto mayor, el de la modernización. O dicho de otra manera, esta legislación permite descubrir cuáles son los aspectos que el legislador consideró iban a permitir la transformación de la estructura y funcionamiento del aparato estatal a fin de que el Estado de cumplimiento a los objetivos que constitucionalmente justifican su existencia

Finalmente, en la Constitución aprobada por la Asamblea Constitucional de 1998, en el Título XI que trata de la "Organización territorial y descentralización" y desechando la propuesta específica del sistema de autonomías que fue planteada por el Asambleísta Ricardo Noboa Bejarano, se estableció que las competencias del gobierno central podrían descentralizarse, esto es, transferirse a las entidades seccionales autónomas o a otras de carácter regional virtualmente en todas las materias con las únicas excepciones de: a) la defensa y la seguridad nacionales, b) la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, c) la política económica y tributaria del Estado, d) la gestión de endeudamiento externo y e) aquellas que la Constitución y convenios internacionales expresamente excluyan¹⁵. La Constitución de 1998 significó la consolidación de la estructura de los gobiernos seccionales a nivel provincial, esto es, los Consejos Provinciales, pero en cambio no abrió la puerta a la consolidación de Organos de Poder Político a nivel provincial o regional ni tampoco respondió a las aspiraciones de equilibrio en la representación política de las regiones Costa y Sierra en el Congreso Nacional.

EL SURGIMIENTO DE LAS TESIS AUTONOMISTAS

Si bien históricamente las diversidades regionales se expresaron a través de propuestas federalistas, incluso desde fines del siglo XIX, el conflicto territorial históricamente mantenido con el Perú hizo que esas propuestas fueran postergadas ante las objeciones que alegaban un debilitamiento de la postura internacional del país en su conflicto limítrofe. Desde importantes estamentos de la sociedad ecuatoriana se manejó el concepto de que una reorganización del poder político en función del territorio, estableciendo un sistema federal podría perjudicar gravemente a la estructura de las Fuerzas Armadas, y promover indirectamente la disolución del Estado nacional.

Sin duda, el peso de este tipo de objeciones fue determinante para que las regiones difirieran sus pretensiones de acceder al autogobierno y hubieran concentrado sus esfuerzos más bien en las demandas de descentralización y desconcentración administrativa.

Se ha dicho con fundamento que otro de los factores que coadyuvaron a la permanencia de la estructura no sólo unitaria sino centralista del Estado ecuatoriano ha estado conformado por los partidos y movimientos políticos, los cuales si bien han tenido sus principales fortalezas en una

de las dos regiones, han comprendido que para alcanzar o mantener el poder era necesario llegar a acuerdos con las fuerzas políticas de la otra región y han consolidado la estructura centralizada del poder político en la capital.

Se anota también históricamente la década de los setenta como el período en que se consolidó y profundizó la estructura centralizada del poder con la pródiga multiplicación de entidades y empresas estatales, todas ellas básicamente radicadas en la capital, así como con el crecimiento enorme de la burocracia, la absorción de competencias y la unificación de los presupuestos, todo ello bajo la clara tendencia hacia la planificación central propugnada por los gobiernos militares de la época.

A partir del advenimiento del nuevo régimen constitucional en 1979 se empezó a desarrollar en diversos círculos de opinión, especialmente de la ciudad de Guayaquil, propuestas de organización del Estado que respondieran más eficazmente a la diversidad regional. Estas demandas tenían como sustrato el deficiente funcionamiento de los programas y políticas de descentralización administrativa, las graves desigualdades e iniquidades en cuanto a la prestación de servicios públicos y las enormes dificultades de trazar planes de desarrollo o siquiera completar procesos administrativos desde los ámbitos regionales.

Ya en la legislatura de 1979 fue planteada por Jaime Damerval una primera propuesta de adopción del sistema de autonomías que muy poco tiempo antes había sido adoptado por la Constitución española de 1978 y luego, a fines de la década de los ochenta un grupo de profesores de la Universidad Católica de Guayaquil elaboró un proyecto de reforma a la Constitución Política en el Título de la Organización Territorial, en el cual proponía adaptar al caso ecuatoriano el sistema de autonomías consagrado en España.

Sobre la base de este proyecto y su discusión en diversos foros de opinión tanto en Quito como en Guayaquil, Manabí, Azuay y otras provincias, se vino desarrollando un movimiento que suscitaba cada vez mayores adhesiones en pro de revisar el modelo de Estado y lograr una estructura administrativa más eficiente que precautele el necesario equilibrio y equidad entre las diversas regiones del país.

Como suele ocurrir en procesos sociales complejos, ha existido un cierto grado de indeterminación e incluso poca claridad de los objetivos y metas específicos perseguidos por los diversos actores o adherentes al proceso.

En efecto, siendo la descentralización un proceso que afecta al Estado en su conjunto y tan variadas y complejas las falencias que exhibe el aparato estatal para satisfacer las múltiples demandas de sus ciudadanos bien se podría afirmar que casi cada persona tiene una idea particular y distinta de en qué consiste la descentralización y cómo se debe concretar.

Una gran mayoría considera que la clave está en la distribución de recursos económicos o financieros y ve las propuestas de descentralización como una manera de obtener más recursos para su región, los cuales pueden ser administrados más eficientemente desde la cercanía.

En otros niveles en cambio se ha enfocado el tema de la descentralización como un problema de transferencia de poder y específicamente de poder político y se ha visto que la única forma efectiva de lograr la descentralización administrativa, el mejor y más eficiente reparto o distribución de

rentas y el conocimiento transparente de los recursos con que cuenta el Estado es logrando que desde las regiones exista un contenido de poder político a través de sus órganos de ese carácter que puedan ser eficiente contrapeso a la lógica concentración de poder político y de decisiones administrativas en la sede del gobierno central.

La historia reciente ha demostrado que los postulados de descentralización, pese a estar consagrados en textos constitucionales o en leyes específicas como fueron la llamada Ley de Descentralización y la Ley de Desarrollo Seccional, no logran transformarse en procesos efectivos de descentralización administrativa. Y es que como se ha anotado por más de un doctrinante en el tema, estos son procesos que implican cambios en el comportamiento real de las organizaciones e individuos que las conforman, y es sabido que los cambios legislativos no siempre se traducen en cambios efectivos en el comportamiento real. (Ver por ejemplo "La sociedad no se cambia por decreto", de Michelle Crozier). El Ecuador, sin duda, es uno de los mejores ejemplos de la dicotomía entre las realidades legislativas y las vivencias sociales.

Cuando a fines de 1998 se produjo el acuerdo de paz con el Perú emergieron con fuerza las propuestas de reorganización del Estado que planteaban las tesis autonomistas. En efecto, superada la grave objeción sobre el atentado contra la unidad nacional o el posible debilitamiento de la posición internacional del país y ratificado el fracaso de los programas de descentralización por vía legislativa, las fuerzas sociales de las diversas regiones empezaron a concretar sus demandas por mejores servicios, más rentas y efectiva descentralización bajo la tesis de las autonomías que, para ese entonces había sido ya desmitificada y desatanizada, en buena parte gracias a que en círculos académicos de la capital se había empezado a debatir con más profundidad sobre el tema y se había asimilado la idea de que no comportaba per se, atentados contra la unidad nacional y que más bien podría ser una forma de mejorar la gobernabilidad del país, construyendo su armonía a partir y desde sus regiones, en lugar de pretender gobernarlo exclusivamente desde el centro, con estrategias que producto de la lejanía y diversidad cultural y regional, no habían logrado establecer un eficaz aparato gubernativo.

Finalmente, los partidos políticos también fueron asumiendo posiciones sobre el tema. La aparición del movimiento cívico denominado "Fuerza Ecuador" que durante 1999 tomó como su bandera de lucha la tesis autonomista en la provincia del Guayas dio lugar a que se convocaran consultas populares en Guayas y Los Ríos en los primeros meses del año 2000 y que estuvieran preparándose otras tantas consultas en varias provincias del país. Ante la presión de las múltiples consultas populares proyectadas, el gobierno del doctor Mahuad decidió conformar una Comisión para la Descentralización y Autonomías para que asesorara al gobierno sobre las estrategias que se pudieran implementar a fin de concretar estos procesos.

En el seno de dicha Comisión se planteó la conveniencia de que el Presidente de la República convocara a una sola consulta nacional sobre el tema de las autonomías, que permitiera centrar el debate y adoptar soluciones con visión de conjunto.

LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN

Pese a lo reciente de la última Constitución y debido a que virtualmente se omitió tratar en profundidad la propuesta de autonomías que como se ha dicho fue planteada en el seno de la Asamblea Constitucional por Ricardo Noboa Bejarano, la realidad es que el país se ve abocado a la necesidad de discutir una nueva reforma constitucional sobre el tema de las autonomías. Las razones para elevar a rango constitucional este debate pueden ser sintetizadas de la siguiente manera:

- Es indispensable tener una visión de conjunto que ponga sobre la mesa y resuelva desde la Constitución el alcance y los límites del autogobierno que pretenden las regiones y señale con claridad los ámbitos de acción del Estado, de los gobiernos intermedios y la forma de resolver los eventuales conflictos de competencias;

- Es necesario canalizar las formas de expresión de poder político que serán admitidas en los niveles regionales y los parámetros o pautas para su ejercicio;

- Es preciso flexibilizar el marco rígido de estructuración de los gobiernos seccionales que establece la actual Constitución y que ha sido identificado por muchos como una manera velada de coartar un efectivo proceso de descentralización administrativa y política, desde que cierra la puerta a la primera de las competencias necesarias para que funcione un efectivo proceso descentralizador, cual es la de organizar las instituciones de autogobierno desde el nivel regional.

En efecto, el sistema autonómico o del llamado Estado compuesto o de las autonomías, parte del reconocimiento de que ciertas regiones con especiales características de identidad histórica, geográfica o de identidad idiosincrásica, tienen el derecho de asumir autonomía y autogobernarse, dentro de los límites competenciales establecidos en la Constitución de la República, y a su vez identifica como las competencias típicas de los gobiernos autónomos la de determinar la ordenación de su propio territorio y la de realizar la planificación del desarrollo económico y social de la región.

Bien pudiéramos decir entonces, siguiendo a García de Enterría¹⁶, que el trípede sobre el que se asienta el sistema de las autonomías lo constituyen las competencias en estas tres materias; organización de instituciones de autogobierno, ordenación del territorio y promoción del desarrollo económico y social.

VISIÓN DE CONJUNTO Y ASIMETRÍA

Hemos dicho que una de las razones por las cuales el sistema de autonomías debe ser reconducido en la Constitución es la necesidad de que él se establezca con visión de conjunto para el país. En efecto, además de las indudables razones de orden jurídico que llevan a concluir que la forma de Estado sólo puede ser establecida en la Constitución de la República, pues el control de su efectiva vigencia es de ámbito constitucional, es natural que una cuestión de tanta trascendencia como la distribución del poder en función del territorio deba ser determinada teniendo una visión de conjunto del Estado, pues si de lo que se trata es de conseguir mayor equilibrio regional y no de excluir o dividir unas regiones de otras, este es un tema forzosamente constitucional.

Justamente una de las objeciones que con más énfasis se ha planteado contra las propuestas autonómicas es la de que las desigualdades al interior del Estado son incluso más pronunciadas entre lo urbano y lo rural que entre las regiones geográficas principales. Se ha dicho también que las provincias pequeñas y distantes de los dos grandes centros urbanos y en especial sus cantones pequeños y parroquias rurales, son los más desatendidos por el Estado y que en un sistema de autonomías quedarían librados al abandono.

Hay que empezar reconociendo que cualquier sistema por sí mismo no es garantía suficiente de eficacia y de equidad, pero a renglón seguido debe señalarse que quienes han promovido el sistema de las autonomías y hablan incluso de la "Ciencia Regional", es porque han tenido en miras justamente la obvia prevalencia del sistema descentralizado para los efectos de la planeación y promoción del desarrollo económico y social. Así, García de Enterría en su opúsculo "El nuevo regionalismo y sus fundamentos" expresa: "La idea de una ordenación del territorio, que planifique las infraestructuras globales, los usos genéricos del espacio y hasta la protección de la naturaleza, comenzó modestamente el siglo pasado (XIX) desde la perspectiva del urbanismo. Pero éste, de ser, según su nombre indica, algo referido a cada ciudad entendida como un reducto continuo de habitación y de trabajo perfectamente separado del entorno rural, separado incluso con una muralla que la materializa, ha pasado a ser (aceptando el juego de palabras entre urbe y orbe, juego ya utilizado por los romanos y que reactualiza un urbanista francés contemporáneo: Burdet) un "orbenismo", una técnica extendida al espacio entero, urbano y rural (town and country planning).

El cambio de las formas de asentamiento humano, sobre todo por la técnica de las comunicaciones que hace de las ciudades tejidos urbanos difusos y extensos y no reductos aislados; el anudamiento de relaciones sociales crecientes y progresivamente más densas entre comarcas y zonas hasta ahora aisladas; la articulación de los mercados productivos y de trabajo entre sí y con los centros de consumo; la audacia creciente de las grandes transformaciones y obras territoriales y sus enormes costos, que imponen una certidumbre de eficacia; la escasez de recursos naturales, incluso la amenaza de degradación de la naturaleza son, con muchos otros factores, los que han hecho que la única manera de ordenar eficazmente la acción humana sobre el territorio sea mediante planificaciones globales de ámbito regional."

"Esta nueva perspectiva del planeamiento físico y geográfico no es convencional; a ella subyace, por el contrario, la estricta realidad de que la actuación territorial del hombre corresponde a un funcionalismo orgánico global expresable en grandes unidades regionales, sin perjuicio de microunidades o macrounidades inferiores o superiores. Sólo, pues, a nivel regional es posible una actuación eficaz."

La repetida objeción de que el sistema de autonomías no puede implementarse debido a las grandes desigualdades existentes en el país entre los dos grandes centros urbanos y las provincias, cantones y parroquias pequeños, alejados y distantes, parte pues de una premisa falsa y totalmente equivocada. La "Ciencia Regional" en la que se sustentan las propuestas autonómicas han sido concebidas justamente como un enfoque de política de desarrollo nuevo que surge frente al fracaso de aquellas políticas que promo-

vían el desarrollo global y sectorial que concentraban sus esfuerzos en el aumento del producto nacional bruto y la renta per cápita y los aumentos en sectores como agricultura, energía, transportes, manufacturas, etc., que han venido fracasando reiteradamente en el país como ya lo hicieron antes a nivel europeo¹⁷.

Es que justamente la Ciencia Regional que promueve una política regional de desarrollo persigue corregir los desequilibrios y romper las estructuras que tienden a la concentración industrial, comercial y demográfica que deja sin explotar o dilapida recursos disponibles especialmente en el sector rural por la búsqueda del óptimo y efímero beneficio inmediato. De lo que se trata más bien es de promover un desarrollo armónico de los conjuntos sociales unitarios que son las regiones y a la vez equilibrar entre todas ellas el nivel de desarrollo, luchando contra los centros de subdesarrollo y de miseria y otorgando posibilidades iguales a todos los habitantes del país, generalizando el bienestar, partiendo de que sólo a través de una fórmula solidarista es posible asentar sobre bases sólidas un desarrollo global efectivo. Por ello, en las propuestas autonómicas se contempla el apoyo directo a las regiones deprimidas.

En virtud de la descentralización no podrá haber transferencia de competencias sin transferencia de recursos equivalentes, ni transferencia de recursos sin la de competencias. Se consagra también la obligación de la transferencia de funciones cuando una entidad seccional lo solicite si ésta tiene capacidad operativa para asumirlas.

Parecería que la descentralización y la desconcentración, tal como han sido planteadas, ya no responden a la realidad política que vive el Ecuador. Por ello, es preciso pasar a un nuevo estadio, el de la descentralización política.

LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA

El sistema de las autonomías no puede ni debe reducirse a una transferencia de recursos o de potestad tributaria a las provincias, para que ellas administren todo o parte de los recursos que generan, prescindiendo del Gobierno Central y olvidando todo principio de solidaridad con las otras regiones del país. Al contrario, debe ser una fórmula para reorganizar el Estado, no solo administrativamente, sino también política y culturalmente.

Si autonomía significa autogobierno en ciertas competencias, es natural que la primera de ellas sea, justamente, la de organizar las instituciones de autogobierno a nivel provincial, desde el cual se debiera dirigir, cuando menos, la planificación del desarrollo económico y la ordenación del territorio de la provincia o región.

Naturalmente, ello deberá implicar un cambio sustancial en la cultura y el sistema político y electoral de las provincias. Si se reclama autonomía, es claro que se lo hace con la esperanza de obtener una mejora en los servicios públicos y en el manejo de los intereses colectivos.

La mayor dosis de libertad para las provincias irá pareja con un mayor grado de responsabilidad para con su propio destino. Como ha dicho con acierto García de Enterría, libertad y responsabilidad son dos caras de la misma moneda.

La primera gran implicación del sistema autonómico será la necesidad de debatir y consensuar, en cada provin-

cia, una propuesta de Estatuto Autonómico Provincial, que promueva la democracia participativa, establezca un sistema electoral racional y transparente y procure controlar los riesgos del clientelismo, corrupción y otras amenazas políticas que se ciernen sobre las provincias. Estas amenazas podrán ser mejor enfrentadas cuando los ciudadanos de las regiones tomen conciencia, con la proximidad, de que ellos mismos son los árbitros de su propio destino.

La vaga imputación de todos los males al distante Estado centralista, alimentada a veces por políticos localistas para justificar su inoperancia, dejará de tener sustento y deberá ser sustituida por una cada vez más activa participación ciudadana. Por supuesto que habrá que cuidarse de que las Asambleas Provinciales no sean también desvirtuadas ni secuestradas con nuevas manipulaciones.

El efecto de la comparación entre regiones y la facilidad de acceso al debate y participación cívica a ciudadanos de provincias a quienes la distancia y el sistema vigente dificulta su actuación, pueden ser determinantes.

Por otra parte, será necesario debatir sobre los procedimientos para expedir los proyectos de Estatutos Provinciales. De allí que otra de las implicaciones de las autonomías será el proceso de negociación que deberá desarrollarse permanentemente entre el Gobierno Central y las Provincias Autónomas, así como también entre los gobiernos provinciales y los municipios de la misma.

Poder político descentralizado, participación ciudadana activa y militante, negociaciones permanentes entre los actores de los diversos niveles de Gobierno, son solo algunas de las implicaciones de las autonomías. Existen por cierto muchas otras, que estamos obligados a debatir con realismo y buena voluntad, si queremos que el nuevo sistema contribuya a crear un país más armonioso y mejor gobernado. La propuesta debe incluir los aspectos que permitirán hablar de una traslación del centro real último de decisión política, que es donde radica la verdadera descentralización, contemplando las facultades de las regiones o autonomías para autonormarse formando un bloque normativo identificable y susceptible de integrarse en el ordenamiento jurídico general y de allegar la Administración a los ciudadanos para que de verdad, como afirma el profesor Rodríguez-Arana¹⁸, se sirva a la sociedad con objetividad y con criterios de eficacia y calidad en la prestación de los servicios públicos.

La pérdida de competencias de gestión de la Administración del Estado debería ir acompañada de la "potenciación de funciones de planificación, coordinación y cooperación".¹⁹

El principio de autonomía política implica buscar "fórmulas organizativas que mejoren la calidad de los servicios públicos y permitan una mayor aproximación de la Administración al ciudadano".²⁰

En Ecuador, en la búsqueda de una descentralización política efectiva, desde las aulas de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Guayaquil se ha venido planteando el cambio del modelo de Estado para asumir la fórmula del Estado Autonómico.

Al menos tres aspectos peculiares deben destacarse en este modelo de Estado Compuesto:

a) La forma de distribución de las competencias; b) La manera de acceder a la conformación de Gobiernos Autónomos; y, c) La jerarquización de la normatividad jurídica.

Aún cuando existen otros muchos aspectos de interés, hemos escogido estos tres elementos por considerar que tienen la especificidad suficiente como para caracterizar al modelo autonómico:

Las competencias

En la propia Constitución se señala un catálogo en el que se establecen las competencias que pueden ser asumidas por los gobiernos autónomos y respecto de los cuales los mismos tienen facultades legislativas y de gestión, es decir, ejecutivas. La regla general es que no se excluye totalmente la participación del Estado, sino que se la limita al señalamiento de normas básicas, las que deben ser coordinadas con la legislación autonómica. Por ejemplo, en materia de comunicación social las normas básicas son de competencia del Estado, sin perjuicio de las facultades en su desarrollo y ejecución corresponden a las autoridades Autónomas, y, en materia de seguridad pública, la competencia corresponde al Estado sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las comunidades autónomas.

En los debates previos y la doctrina sobre las autonomías se considera que los gobiernos regionales autónomos deben asumir competencia al menos en los siguientes tres aspectos:

1) La organización de las instituciones de autogobierno; 2) La promoción del desarrollo económico y social y 3) La organización del territorio.

Son esas tres competencias al menos, aspectos en los cuales, al decir de García de Enterría, se ha demostrado la superioridad del ejercicio regional del poder.

Acceso al régimen autonómico

Dado que el Estado Autonómico proviene de un previo Estado Unitario al que se pretende descentralizar políticamente transfiriendo poder a las regiones o entidades territoriales intermedias, es lógico que el proceso de conformación de este tipo de Estado sea inverso al que ha precedido a los Estados Federales.

En el Estado Federal son varios Estados los que se agrupan y acuerdan constituir la Federación. En el Estado Autonómico es más bien el Estado Unitario preexistente el que conviene adoptar una nueva estructura, en la que reconoce a entidades territoriales intermedias una mayor dosis de poder político y la posibilidad de asumir autogobierno dentro de los límites que se determinen en la Constitución. Es por ello que resulta lógico que sea en la propia Constitución en la que se establezca esta fórmula de organizar el poder territorial.

La jerarquización de la normatividad jurídica

Consecuencia de esta concepción nueva del Estado es que su normatividad se realice reconociendo una sola Constitución y no varias como en el clásico Estado Federal, pero, en el nivel inmediatamente inferior de jerarquía, se reconozca la vigencia de los Estatutos provinciales o regionales, según cual sea el nombre del ente intermedio de Gobierno Autónomo. Estos estatutos deben tener una especial rigidez, incluso superior al de las leyes ordinarias, pues no deben poder ser modificados sino con el concurso de las voluntades políticas de la comunidad autónoma y del Estado. Si los estatutos autonómicos no gozaran de esta especial estabilidad política y permanencia se afectaría sustancialmente el concepto de Autonomía. Lo que busca es justamente que dentro del limitado marco de competencias en

que se reconoce autonomía a una circunscripción territorial, sea ella la que pueda diseñar sus instituciones de autogobierno y sus reglas jurídicas propias, siempre dentro del marco de la Constitución.

Si no se les confiriera una especial estabilidad a estas reglas la Autonomía quedaría desvirtuada.

Finalmente cabe destacar la especial flexibilidad del esquema autonómico, el cual permite una asunción de competencias diferentes por parte de las distintas circunscripciones territoriales. Esto quiere decir que dentro del marco general de competencias transferibles, hay unas regiones que pueden optar por asumir ciertas competencias, distintas de las asumidas por otras regiones, considerando sus circunstancias, así como su vocación histórica y medios materiales y humanos disponibles. El Régimen Autonómico presenta, como se puede apreciar, una gran flexibilidad para adaptarse a un país con diversidad regional, cultural, histórica e idiosincrásica, que, sin embargo, opta por la unidad nacional, pero busca construirla desde sus regiones, persiguiendo el equilibrio y armonía en la diversidad.

Hace ya una década que varios profesores, recogiendo un histórico sentir no sólo de la provincia del Guayas sino de varias regiones del país, y analizando los diversos modelos de Estado en el mundo moderno, pusieron a consideración, primero de la Comunidad Universitaria y luego de la Sociedad Civil y del Congreso Nacional, un proyecto de reformas a la Constitución Política del Estado ecuatoriano, en el que se abría la puerta a instaurar en forma ordenada y coherente, con la decisión soberana de los ciudadanos de las diversas regiones de país, la forma de estado autonómico que se ha esbozado brevemente en estas líneas.

Transparencia en la distribución de recursos, facilitación de la participación ciudadana, acercamiento del poder al ciudadano, construcción en suma de una sociedad más democrática y equilibrada regionalmente, administración pública moderna, simplificación de los procesos burocráticos adaptándolos a las realidades de las diversas regiones, son algunas de las ideas que llevaron hacer esa propuesta, que con el tiempo ha ido generando tanto interés a lo largo y ancho del país.

Finalmente, conviene citar una vez más al maestro García de Enterría en un luminoso artículo publicado en 1979 en que indicaba "El autonomismo no puede implicar en modo alguno una fragmentación del espacio nacional en microeconomías que acarrearían fatalmente el empobrecimiento y la miseria generales, en todos los sistemas federales y regionales en ejercicio, sin excepción, el poder central cuenta con los poderes precisos para configurar una política económica unitaria y para edificar una unidad de mercado. El federalismo de enfrentamiento está definitivamente enterrado y hoy sólo es concebible en todos los sistemas en funcionamiento un federalismo cooperativo". Quiero invocar como él a cuidarnos de los demagogos de uno y otro signo a los que Jacobo Burckhardt llamaba "los terribles simplificadores", entre quienes están tanto los que se dan abiertamente a la irresponsabilidad regionalista y cantonalista más elemental, hasta aquellos otros que pretenden hacer su agosto político por el camino fácil y no menos irresponsable del alarmismo y de la excitación del patriotismo espasmódico por la invocación enfática de la unidad nacional y el anatema contra sus supuestos enemigos.

NOTAS

- 1 Vid. Kelsen Hans, "Teoría General del Estado", traducción de Luis Legaz Lacambra, Editora Nacional, México, 1965, páginas 150 y 151; Jellinek, Georg, "Teoría General del Estado", traducido por Fernando de los Ríos, Editorial Albatros, Buenos Aires, 1954, págs. 587 y 588.
2. Pérez Royo, Javier, "Curso de Derecho Constitucional", página 680.
3. *Ibidem*, páginas 680 y 681.
4. Croisat, Maurice, "El federalismo en las Democracias Contemporáneas", pág. 24-25.
5. En "El Constitucionalismo de los Estados Integrados de Europa", de Rubio Llorente, Francisco, publicado en la Revista Española de Derecho Constitucional N°48, septiembre-diciembre de 1996, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, en Ob. Cit., pág. 17 y 18.
6. Vid. Rodríguez-Arana Jaime, "Reforma Administrativa y Estado en España, en la obra colectiva "Derecho Administrativo" en homenaje al profesor Miguel Marienhoff, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1998, Director Juan Carlos Cassagne, página 452, citando a Jesús González Pérez: "Subsidiariedad no es más que una palabra larga para resumir dos ideas simples: que la autoridad debe ejercerse en el nivel más adecuado para la más eficiente aplicación de las medidas de que se trate; y que el Gobierno, de cualquier clase, debe completar, no sustituir, la acción de los individuos y de las familias".
7. Si se revisa la estructuración de los Estados miembros de la Unión Europea, se constatará que al menos en cinco de ellos existe una descentralización constitucionalizada. Vid. Llorente Rubio en Ob. Cit., pág. 17.
8. La Constitución de 1830, expedida en la Sala de Sesiones del Congreso Constituyente reunido en la ciudad de Riobamba el 11 de septiembre de 1830 dispuso en su artículo 2 que el Estado del Ecuador se une y confedera con los demás Estados de Colombia para formar una sola nación con el nombre de República de Colombia. Esta disposición tiene su fundamento en el hecho de que se quería dejar abierta la posibilidad de hacer efectivo el pensamiento integracionista de Simón Bolívar.
9. El Acta fue suscrita en la ciudad de San Francisco de Quito, luego de congregadas las corporaciones y padres de familia por el señor Prefecto General del Departamento, declarándose la autonomía política de Colombia y eligiéndose al general venezolano Juan José Flores como su primer presidente. El departamento de Guayaquil se separó el 19 de mayo y el departamento del Azuay resolvió formar un Estado independiente con los de Quito y Guayaquil, el 20 de mayo. El 11 de marzo de 1832, la Convención Nacional de Nueva Granada reconoció la independencia y soberanía absoluta del Estado ecuatoriano.
10. Vid. SALGADO, Hernán, El Sistema Constitucional ecuatoriano, en la obra colectiva
11. Los Sistemas constitucionales Iberoamericanos, Dykinson, Madrid, 1992, p.329. Junto con la cual fueron expedidas quince leyes orgánicas, veintidós decretos y varias resoluciones. Vid. TRABUCCO, Federico, Síntesis Histórica de la República del Ecuador, pág. 543, Ed. Santo Domingo, Quito, 1968.
12. La Cámara de Senadores se componía de veintisiete miembros, nueve por cada distrito. La Cámara de Representantes de treinta miembros, diez por cada distrito.
13. Vid. SALGADO, Hernán, Ob. Cit. p.330.
14. Así, la Ley de Desarrollo Seccional, publicada en el Registro Oficial N°441 de 21 de mayo de 1990 y su Reglamento, publicado en el registro Oficial N°721 de 8 de julio de 1991; la Ley de Distribución del 15% a los gobiernos seccionales, publicada en el registro Oficial N°27 del 20 de marzo de 1997, la Ley de Descentralización del Estado y Participación Social, publicada en el Registro Oficial N°169 del 8 de octubre de 1997; el reglamento a la Ley de Distribución del 15% a los gobiernos seccionales, publicado en el Registro Oficial N°183 S. Del 29 de octubre de 1997.
15. Art. 226.
16. Vid. García de Enterría, Eduardo, "Estudios sobre autonomías regionales", página 45.
17. Vid. García de Enterría, Ob. Cit. Pag. 47.
18. Vid. RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, La Administración Unica en el Marco Constitucional, p.41, Ed. Fundación Instituto Gallego de Estudios Autonómicos y Comunitarios, 1993.
19. *Ibid.* P.139.
20. *Ibid.* p.61.