DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍAS: hacia una reforma democrática para Ecuador

ágora democrática

Programa conjunto de IDEA Internacional y el NIM

Descentralización y autonomías:
hacia una reforma democrática para Ecuador
Primera edición, enero 2008

© International Institute for Democracy and Electoral Assistance
International IDEA
Strömsborg, 103 34 - Estocolmo, Suecia
Tel: +46 8 698 37 00, Fax: +26 8 20 24 22
www.idea.int

© Netherlands Institute for Multiparty Democracy
Passage 31
2511 AB The Hague
Amsterdam - Holanda
Teléfono: +31 70 3115464
Fax: +31 70 3115465
www.nimd.org

Dirección editorial:
Antonio Aranibar y Cristhian Parreño

Edición, diseño y diagramación:
Andrés Landázuri

Fotografías:
Archivo Agora Democrática programa conjunto IDEA Internacional - NIMD

ISBN: 978-91-85724-34-5

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de quienes conforman y trabajan en IDEA Internacional, el NIMD o Ágora Democrática.

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio existente sin la autorización explícita y escrita de alguno de los reponsables de la publicación.

Impreso en Ecuador por V&O Gráficas

ÍNDICE

Presentación 5

Discursos introductorios 7
Antonio Aranibar 7
Fander Falconí 9
Fernando Bustamante 12
Gustavo Larrea 14

La Constitución de 1978 y las autonomías de España 17
Ferran Requejo 19
José Luis García 33
Preguntas para debate 89
José Luis García (debate) 91
Ferran Requejo (debate) 99

La Constituyente de 1991 y el proceso descentralizador de Colombia 107
Jaime Castro Castro 109
Antonio Navarro Wolf 121
Martha Roldós (moderadora) 129
Preguntas para debate 133
Antonio Navarro Wolf (debate) 135
Jaime Castro Castro (debate) 138

La experiencia de Bolivia en el tratamiento constitucional de autonomías 147
Carlos Hugo Molina 149
Franz Xavier Barrios 165
Fernando Cordero (moderador) 181
Franz Xavier Barrios (debate) 187
Carlos Hugo Molina (debate) 189

Clausura 193
Gustavo Pedraza 193
Pavel Muñoz 195

PRESENTACIÓN

El presente libro es el resultado de la recopilación de las posturas y reflexiones manifestadas a lo largo del Seminario Internacional "Descentralización y autonomías: hacia una reforma democrática para Ecuador", organizado y llevado a cabo por iniciativa conjunta del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) y el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD), a través de su programa Ágora Democrática, el 9 y 10 de mayo del 2007 en el hemiciclo de la FLACSO, en Quito. El evento contó, además, con el apoyo de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) y el Servicio Holandés de Cooperación.

El propósito del seminario fue recoger, analizar y compartir las experiencias y los contenidos de ciertos debates específicos relativos a los temas de la descentralización y la construcción de autonomías. Concretamente, se realizaron tres paneles en los que se trataron las experiencias vividas en recientes procesos constitucionales de tres países hermanos: España, Colombia y Bolivia. Sobre la base de esas prácticas, esperamos poder desarrollar una visión más amplia que contribuya a ilustrar los debates y las decisiones que el Ecuador deberá enfrentar, en relación a esos temas cruciales, a través de la Asamblea Constituyente próxima a convocarse.

Cada uno de los paneles se constituyó con dos invitados especiales, expertos en los temas de descentralización y autonomías en sus respectivos países, y un moderador ecuatoriano encargado de sintetizar la información y dirigir el debate. Así mismo, se dio oportunidad al público para expresar sus inquietudes y enriquecer la conversación con sus preguntas.

IDEA Internacional y el NIMD, a través de su programa conjunto Ágora Democrática, desean expresar su profundo agradecimiento a todas las personas que de una u otra manera colaboraron para la feliz consecución de este proyecto que, en el particular contexto histórico que vive el Ecuador, resulta de fundamental importancia para el desarrollo del debate constitucional.

Vidar Helgesen
Secretario General
IDEA Internacional

Roel von Meijenfeldt
Director Ejecutivo
NIMD

DISCURSOS INTRODUCTORIOS

Doctor Antonio Aranibar Quiroga
Coordinador Programa Ecuador
Ágora Democrática

El Ecuador ha iniciado, entre otros cambios fundamentales, el proceso de elaboración de una nueva Constitución Política a través de la rotunda respuesta afirmativa que la Consulta Popular del pasado 15 de abril ha dado a la instalación de una Asamblea Nacional Constituyente. Estos eventos hacen parte de un momento de gran trascendencia política en el que se discutirán los elementos centrales de un nuevo pacto social, pero del cual probablemente emerja un nuevo mapa de fuerzas. Precisamente uno de los ejes fundamentales será el relativo al modelo de organización político-territorial del Estado ecuatoriano, pues una de las fuentes más claras del conflicto político tiene que ver con las grandes asimetrías de desarrollo, peso político y organización institucional de las regiones del país. Es en este marco que hemos propiciado la realización del Seminario Internacional "Descentralización y Autonomías: hacia una reforma democrática para Ecuador", con el propósito de recoger, analizar y recuperar experiencias relevantes en el plano internacional en relación a los contenidos de los debates constitucionales relativos a este aspecto.

Estando absolutamente claros de que no existe modelo replicable, estamos persuadidos de que una mirada más amplia contribuirá a ilustrar los debates y las decisiones de los ecuatorianos. Tal es la razón profunda por la que el programa Ágora Democrática, que me honro en coordinar en el Ecuador, haya creído conveniente realizar este seminario, en conjunto con la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) y el Servicio de Cooperación Holandés SNV, a quienes agradecemos muy especialmente su presencia y aporte en esta singular ocasión. Permítaseme en este marco destacar el hecho de que el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral Internacional (IDEA), organismo intergubernamental con sede el Estocolmo, Suecia, y el

Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria, persona jurídica de derecho privado sin fines de lucro con sede en la Haya, Holanda, decidieron aunar sus capacidades y recursos para ponerlos al servicio del sistema democrático en el Ecuador, a través del programa Ágora Democrática y de la ejecución de un proyecto trianual, 2007-2010, destinado a este fin.

IDEA Internacional, nacida en el año de 1995, cuenta en la actualidad con 24 Estados miembros asociados. Con su actividad nutre, sostiene y promueve la democracia alrededor del mundo. Global en cuanto al origen de sus miembros y a su alcance, e independiente con respecto a intereses nacionales, es probablemente la única organización internacional que tiene encomendado un solo mandato: hacer del mundo un lugar más democrático. Por su parte, el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria es una fundación de los partidos políticos holandeses para los partidos políticos del mundo democrático, constituida en el año 2000 por la totalidad del espectro partidario holandés, con el mandato de apoyar los procesos de democratización de las jóvenes democracias mediante el apoyo a los partidos políticos como pilares de la democracia multipartidaria.

Tal es, pues, el marco institucional que abona el trabajo de Ágora Democrática. Así mismo, al realizar este seminario internacional, Ágora Democrática se siente particularmente agradecida hacia las ilustres personalidades del mundo político y académico de España, Colombia y Bolivia que han aceptado compartir con los dirigentes políticos y la ciudadanía ecuatoriana estos dos días de reflexión y debate en los que, al exponer las experiencias de sus respectivos países en momentos particulares de su devenir histórico, pueden resultar útiles para las decisiones internas de los ecuatorianos en esta precisa coyuntura histórica.

La experiencia española alude a un proceso de concertación política que permitió la transición de la dictadura franquista a un período democrático a partir del tratamiento de una nueva forma de organización territorial: el establecimiento de comunidades autónomas para los territorios que reivindicaban sus particularidades culturales y sociales. A partir de ello, con un modelo de carácter nacional, sentó las bases para un desarrollo bastante armónico de todo el territorio, lo que a su vez dinamizó la integración para el proceso de la unidad europea.

El caso colombiano se concentra en la reforma constitucional de 1991, momento histórico que expresaba un esfuerzo de pacificación a través de la incorporación de grupos insurgentes y, al mismo tiempo, la decisión de avanzar en la modernización democrática del Estado. En lo que se refiere al proceso de

descentralización, la Constitución de 1991 replanteó las relaciones entre los territorios del Estado colombiano y abrió, después de su expedición, un camino no menos complejo de fortalecimiento de la presencia del Estado a través de los gobiernos locales.

El caso boliviano presenta las complejidades del debate que están siendo abordadas en este mismo momento por la Asamblea Constituyente de ese país, que es el mío. La historia y la estructuración económica y social han provocado modelos de producción y de organización social, sistemas de representación política y patrones culturales diferenciados y hasta polarizados entre oriente y occidente bolivianos: los planteamientos de autonomía departamental levantados en regiones como Santa Cruz y Tarija se encuentran enfrentados con las propuestas de autonomía de los territorios indígenas. De la posibilidad de una resolución político-jurídico adecuada, flexible e inclusiva, dependerá el futuro de esta nación hermana.

Estas tres experiencias serán presentadas a través de dos panelistas para cada uno de los casos, precisando la especificidad histórica y política de cada uno de los procesos, así como también desenterrando el debate más profundo de los contenidos y las lecciones que eventualmente pueden ser de utilidad para el Ecuador. Esperando que así sea, aprovecho la ocasión para darles la bienvenida a nombre de las instituciones organizadoras, agradeciendo la presencia de todos y de todas ustedes y formulando los mejores deseos por el éxito de este evento.

Economista Fander Falconí
Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES)

Creo que es un acierto haber planteado este Seminario Internacional de "Descentralización y Autonomías, hacía una reforma democrática del Estado" en el momento actual. El país está abocado necesariamente a una discusión profunda sobre la descentralización, sobre las autonomías, sobre el tipo de modelo de Estado que quiere construir, sobre los sistemas de desarrollo local que quiere crear. En este sentido, estamos seguros, tanto el gobierno como la ciudadanía, de que uno de los temas más profundos, quizá uno de los ejes fundamentales de lo

que va a ser la Asamblea Nacional Constituyente de plenos poderes, será el trabajo alrededor de los sistemas de descentralización y autonomías. En este sentido, es importante que el país se prepare, que dé los primeros pasos y que logre determinados consensos necesarios para que no ocurra lo que lastimosamente está ocurriendo en otros países, concretamente en Bolivia, donde la Constituyente se ha entrampado alrededor de los temas de territorios y descentralización. Por ello es necesario articular algunos elementos fundamentales que nos permitan ir dando pasos e ir construyendo consensos.

Yo quiero, en esta inauguración, agradecer el trabajo que ha venido desempeñando fundamentalmente Pavel Muñoz, quien ha sido uno de los animadores del proceso y de este seminario a través de la Subsecretaría de Reforma Democrática del Estado, así como a los amigos de SNV y de Ágora Democrática. El nombre de la mentada subsecretaría lo dice todo o lo dice bastante. Antes teníamos el CONAM, a través del cual ejecutábamos programas dispersos alrededor de los temas de descentralización, claramente con el objetivo de hacer una seudo modernización del Estado y, en algún momento, entrar en procesos de privatización. En mi criterio, eso se fue descalabrando a partir del año 2000, pero cuando nosotros nos hicimos cargo del gobierno, uno de los planteamientos fundamentales del Presidente de la República fue entrar en procesos de reforma democrática del Estado, es decir, entender que los procesos del Estado tienen que ser procesos participativos, que tienen que ser procesos en los que intervengan los principales actores sociales y políticos del país.

¿Qué es lo que estamos planteando alrededor de los temas centrales? Primero, estamos planteando un Estado de diferente índole. Hemos sostenido que hay un agotamiento del modelo de Estado absolutamente centralista que se ha mantenido hasta ahora, y que es necesario abrir el Estado a una visión mucho mas policéntrica. No queremos, como una realidad constitutiva para los siguientes años, un Estado absolutamente adiposo u obeso, sino que queremos un Estado moderno, eficaz, que cumpla con las demandas sociales, que dote de servicios básicos a una población necesitada. Tampoco queremos dejar todo en manos del mercado, pues el mercado no es necesariamente el que mejor asigna los recursos en una sociedad; hay muchos casos en donde el mercado fracasa rotundamente, especialmente cuando tiene que llegar hasta los sectores más débiles y necesitados de la población. El modelo que ahora estamos planteando alrededor del Estado es un modelo constructivo cuya base radica en entender que existen equilibrios ecosistémicos, y que es fundamental dejar en manos de la ciudadanía la posibilidad de planificar y edificar un nuevo derrotero para la sociedad ecuatoriana.

Un segundo elemento tiene que ver con los procesos de descentralización y fundamentalmente con el tema del desarrollo local. El desarrollo, por definición, es un concepto que implica ampliación de oportunidades, de capacidades, de funcionamiento, de oportunidades de los individuos en una sociedad. Sin embargo, cuando uno piensa a nivel local, se encuentra con realidades disímiles y fundamentalmente con una pésima distribución de los ingresos fiscales. Sabemos que las finanzas públicas en el Ecuador están preasignadas, lo cual supone una camisa de fuerza enorme, una especie de *valium* a la vena del sistema. Es necesario pasar a un nuevo sistema de distribución fiscal, mucho más equitativo, que propenda al desarrollo fundamentalmente desde abajo.

Un tercer elemento tiene que ver con la construcción intrínseca de derechos en una sociedad. Partimos de que la sociedad ecuatoriana debe tener un conjunto de derechos y, evidentemente, de responsabilidades; derechos alrededor de un ingreso mínimo, de un salario adecuado, de vivienda adecuada, de educación, de niveles de cobertura y calidad de educación, etc. En este sentido, es necesario entrar en procesos profundos de reformas del Estado a través de procesos participativos. Cuando uno ve lo que los técnicos llaman un "mapa de competencias" en una sociedad, ve un análisis absolutamente tergiversado: se duplican, se triplican los esfuerzos de los organismos de desarrollo regional —prefecturas que quieren ser municipios, y a veces hasta juntas parroquiales y viceversa—, pero no se evidencia eficiencia en el gasto público y hay poca rendición de cuentas.

Les cuento una breve anécdota. Yo presido el CREA, un organismo de desarrollo regional de tres provincias en la zona austral, y cuando nosotros, hace dos semanas, teníamos que aprobar nuestro presupuesto anual, nos encontramos con que no existía ningún lineamiento alrededor del desarrollo social o del desarrollo económico, solamente un conjunto de proyectos aislados que van desde vender leche hasta venta de truchas, sin que se realice ningún tipo de rendición de cuentas. Es necesario darle vuelta a esto en la sociedad ecuatoriana.

¿Para qué todo esto? La gran pregunta sería: ¿Por qué desconcentrar y por qué descentralizar? Yo creo que el fin último de lograr este tipo de sentidos y objetivos a nivel participativo y consensual es romper inequidades. Creo, también, que el principal problema que tiene la sociedad ecuatoriana en este momento es el problema de la inequidad: inequidad en la distribución de ingresos, inequidad en la distribución de activos, inequidad en la distribución de la tierra, inequidad entre hombres y mujeres, entre poblaciones urbanas y rurales, etc. Por ello, todos los esfuerzos que coadyuven a construir un sentido, unas articulaciones y, fundamentalmente, unos consensos, son absolutamente bienvenidos.

A nombre del Gobierno Nacional quiero declarar inaugurado este seminario y desearles a los participantes el mayor de los éxitos. Las cosas sobre las que van a deliberar nos van a servir a nosotros como un insumo importante para llegar a la Asamblea Nacional Constituyente.

Doctor Fernando Bustamante
Ministro Coordinador de la Política, Seguridad Interna y Externa

El Ecuador se enfrenta a un momento histórico como no ha tenido en muchísimas décadas. Entre otras, el Ecuador tiene ahora la oportunidad de saldar una cuenta pendiente que se mantiene desde la formación misma de la República: aquella que nos quedó como un legado de regionalismo, desintegración y desarticulación territorial, así como de neo-feudalismo corporativista en lo político. El proceso en el cual nos hemos embarcado aspira a liquidar ese legado que mezcla un Estado central, adiposo y débil, con unas organizaciones político-territoriales que no cumplen con las funciones que les son propias y que permiten la reproducción de poderes fácticos, cacicales, antidemocráticos y tradicionalistas en las distintas regiones y provincias del país.

El proceso de reconstitución de la articulación geográfica y territorial del país tiene dos facetas, una de las cuales, la menos reconocida públicamente, es tan importante como la primera que mencionaré: la constitución de organizaciones político-territoriales que sean capaces de cumplir las funciones de servicio a la población y de legitimación del Estado, pues lo que tenemos hoy en día es un Estado central profundamente deslegitimado. Parte de esta relegitimación del Estado requerirá que éste sea más cercano a la población y a sus necesidades, más *responsivo* —valga la barbaridad lingüística que estoy utilizando— a la sociedad civil.

Sin embargo, como mencioné anteriormente, hay un segundo aspecto que es tan importante como el primero y al que quiero referirme y poner en primer lugar: regionalizar el país, crear las nuevas entidades a las que me he referido, implica también fortalecer el Estado central, porque paradójicamente, el Estado centrado en el que hemos vivido durante casi toda nuestra vida republicana es un Estado débil, un Estado ilegítimo, un Estado prisionero y capturado, en fin, un archipiélago de poderes sectoriales corporativistas y locales del tipo cacical. La

nueva organización territorial y política del Estado no es solamente la liberación de la sociedad local y la democratización de las sociedades locales, sino también la liberación del Estado central de ese legado cacical corporativista que lo ha neutralizado como Estado nacional.

Al hacer lo que estamos haciendo, queremos crear gobiernos autónomos, capaces, cercanos y democráticos, pero también crear un Estado central que, por primera vez en la historia del país, haga lo que un Estado central legítimamente debe hacer: velar por el interés común y público de todas las formas de gobierno subordinadas a él o articuladas con él. Esto no es solamente un proceso en contra del Estado central. Lejos de ello, es precisamente lo que va a permitir que el Estado central lo sea con eficacia y con legitimidad.

Esta cuenta histórica que estamos tratando de saldar es tal vez una de las tareas más importantes que el Gobierno Nacional puede abocarse a promover, estimular y permitir. Sin duda alguna que, en definitiva, será la Asamblea Nacional Constituyente la que resolverá sobre estos temas, pero es deber nuestro, como gobierno, crear las condiciones para que este debate sea lo más racional, rico, democrático y libre posible. De esta manera, lo que la Asamblea Nacional Constituyente tendrá frente a sí serán propuestas que le permitirán despachar sus asuntos fundamentales de la manera más eficaz y, repito, de la manera más legítima posible.

El proceso que SENPLADES está llevando a cabo, en cierto sentido se perfila como ejemplar —y creo que ejemplarmente democrático—, porque por primera vez se ha convocado a todas las fuerzas relevantes, a todas las propuestas inteligentes, a toda la ciudadanía honesta que quiera realmente resolver este problema para poner sus propuestas por delante, para discutirlas en este foro y en muchos otros, y para poder llegar a una situación de consensuar una línea de solución al problema del régimen administrativo, político y territorial del país. Este es un proceso en el cual todo el país debe estar y sentirse convocado; y creo que se va a llevar a cabo con ejemplar honestidad e idoneidad técnica. Se trata de una apuesta que todo el país debe hacer, no solamente quienes apoyan a este gobierno.

Es fundamental entender que una de las cosas que tenemos que hacer es rescatar el tema de las autonomías y los gobiernos locales del secuestro al que ha sido sometido históricamente por poderes fácticos, locales o nacionales, que han hecho de la descentralización o de la autonomía una bandera de lucha para, paradójicamente, reafirmar sus privilegios, sus prebendas y sus poderes ilegítimos, arbitrarios, excluyentes y particularistas. Es necesario rescatar la legítima

demanda de autonomía de los pueblos y de las naciones que nos conforman, pero rescatarla no solamente de un Estado central concentrador, sino también de esos poderes neo-feudales y corporativistas que ha venido confiscando y conculcando la libertad de las sociedades para plantearse el problema de su autogobierno a partir de los principios de democracia y ciudadanía.

La tarea que hemos emprendido, por lo tanto, deja muy atrás lo meramente técnico. Es una tarea fundamentalmente política e incluso de saneamiento moral. A pesar de la magnitud del desafío, si lo logramos hacer, si logramos al menos iniciar el cambio, será la herencia más fundamental que dejemos al futuro de este país. Yo aplaudo las iniciativas de las organizaciones auspiciantes y, por supuesto, la hospitalidad de la FLACSO para este evento, y les auguro los más fructíferos trabajos en el futuro. Todo lo que de aquí salga será un insumo importantísimo para la enorme tarea que la ciudadanía emprende en los próximos meses con el fin de reconstituir el cuerpo orgánico de esta sociedad.

Reitero mi aplauso a SENPLADES, a la FLACSO, a Ágora Democrática y a todas las demás instituciones y países que nos acompañan y visitan, e insisto en augurar un éxito extendido mas allá, incluso, de nuestras esperanzas.

Doctor Gustavo Larrea
Ministro de Gobierno y Policía

Para el Gobierno Nacional han sido meses complejos, difíciles para desbrozar el camino hacia la Asamblea Nacional Constituyente, meses de tensión política. Finalmente, a través de la Consulta Popular del 15 de abril, el pueblo ecuatoriano pudo expresarse democráticamente y lo hizo de manera contundente: la gran mayoría de ecuatorianos creemos que la salida a la crisis institucional del país, a la crisis económica, social y política es la Asamblea Constituyente.

Jamás la Asamblea Constituyente fue un invento trasnochado que intentaba copiar ninguna experiencia que se producía —o se ha producido— en otros países de América Latina, sino que respondía al agotamiento del sistema político ecuatoriano. Así lo comprendimos y eso explica el por qué una fuerza política ciudadana naciente fue capaz de ganar un proceso electoral y fue capaz de ser gobierno. Sin esa apreciación política, jamás hubiera existido el gobierno presi-

dido por Rafael Correa. Fueron múltiples las manifestaciones de acción social y política por impulsar la Constituyente. Muchos de los que están aquí presentes pelearon por ella, muchos también fueron escépticos a ella, muchos creyeron que era una novelería política y no una necesidad histórica... Pero evidentemente se trata de una necesidad histórica: los hechos lo demuestran con absoluta precisión y claridad.

No se trata de impulsar una Asamblea para elaborar una nueva Constitución que repita las constituciones pasadas, que repita los conceptos de los siglos XIX y XX, una Constitución que pretenda copiar experiencias, por más exitosas, que en otras latitudes del planeta se hayan dado o se den. Se trata de una Asamblea que dé cuenta y responda a una realidad nacional y que, a base de todas las conquistas democráticas de la humanidad, plasme una Constitución para el siglo XXI.

Eso se logrará pensando todos los temas de la Constitución desde otra perspectiva política y conceptual. Creemos que es insuficiente pensar la labor de la Constituyente como simplemente el reordenamiento de las funciones del Estado y los principios de la Constitución política. Creemos que ésta debe ampliar su visión e incorporar conceptos como el de la naturaleza, la sociedad, el ciudadano y la ciudadana como individuos, la diversidad cultural, etc. para poder comprender y construir una Constitución del nuevo milenio. De lo contrario repetiremos lo que ha sucedido en el pasado y ésta será una Constitución más.

Los temas de debate sobre descentralización, autonomía, la posibilidad de reingeniería institucional del Estado y demás se fundamentan en el hecho de que el desarrollo central y centralista ha colapsado en nuestro país. Dicho esquema ha pasado diciéndonos, a través del sistema educativo, que el desarrollo tiene un paradigma y que ese paradigma es lo urbano, provocando incesantes procesos migratorios hacía Quito y Guayaquil, provocando una desvalorización de la vida rural y fortaleciendo una concepción de vida urbana y una visión del desarrollo que no respondía —ni responde— a la realidad nacional. Por lo tanto, debemos pensar la nueva Constitución y el nuevo país desde el desarrollo local, desde el desarrollo que responde a un ecosistema específico, a culturas especificas —muchas de ellas milenarias—, no desde la teoría ni desde de la academia, sino desde la realidad concreta para poder transformarla.

Sólo en base a ello podríamos pensar que toda la estructura del Estado requiere cambios. Por ejemplo, es evidente que la educación actual tiene limitaciones profundas, que está pensada como si el Ecuador fuese un país desarrollado y no como si fuese palanca para el desarrollo. La educación, en cualquier cantón

de la patria, a menudo no tiene nada que ver con las actividades de ese cantón: en un cantón pesquero, la educación no tiene que ver con la pesca; en un cantón artesanal, agrícola y turístico, la educación esta a años luz de esa realidad... En otras palabras, la educación está formando a nuestra juventud para una concepción de Estado centralista y centralizador que requiere un solo tipo de perfil profesional, cuando el perfil profesional que requiere cada cantón, cada parroquia, es absolutamente distinto.

Incorporar los conceptos antes mencionados es fundamental para provocar, desatar y romper las anclas del atraso que vive el país en cada uno de sus rincones. Entonces sí la educación, por seguir el ejemplo, será un instrumento de desarrollo. Por eso es tan importante repensar la Constitución en su conjunto y, dentro de ese proceso, repensar el tema de la descentralización y las autonomías desde una perspectiva que no se limite a la gestión del Estado, del gobierno local o del mercado —y de cómo el mercado se puede articular a la producción local—, sino a partir del desarrollo local, pensado y repensado en función de las condiciones especificas de cada localidad.

Creemos que el modelo actual de Estado tiene enormes límites, que hay que repensar el país y que hay que repensar la arquitectura jurídico-administrativa del Estado, y creo que el debate de los días de hoy y mañana permitirá darnos luces en ese camino. No es que aquí haya una Constitución guardada o escondida que el Gobierno le va a imponer al país. Aquí hay un proceso de debate que se está iniciando en las universidades, en los colegios, en las academias, que se está iniciando en los barrios y en los hogares con el fin de construir juntos el Ecuador de todas y de todos. Felicitaciones a SENPLADES, a Ágora Democrática, a las organizaciones que auspician este evento y a la FLACSO por permitirlo.

La Constitución de 1978 y las autonomías de España

Expositores

Ferran Requejo (Universitat Pompeu Fabra, Barcelona), Licenciado en Filosofía y en Historia en el año 86. Además, Ingeniero Superior en Física Nuclear. Ha dirigido un programa de doctorado en ciencias políticas y sociales. Tiene varios premios y una cantidad importante de publicaciones vinculadas principalmente con los temas de pluralismo y autogobierno, democracia y pluralismo, pluralismo y federalismo, asimetría federal y Estado. Actualmente, es Catedrático de Ciencia Política, asesor y colaborador de *Vanguardia* y miembro de la Junta Electoral Central. En su actividad académica, principalmente ha trabajado teorías de la democracia, federalismo plurinacional, el liberalismo político en la segunda postguerra, pluralismo cultural y democracias liberales, por lo que tiene suficiente experiencia académica y política.

José Luis García (Universidad de Castilla-La Mancha), Licenciado por la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNEDE) y Doctor en Derecho por la Universidad de Castilla-La Mancha, donde ha sido Profesor Titular en Derecho Constitucional desde el año 96 y docente desde el año 86, así como en muchas universidades iberoamericanas. Ha participado como ponente en diversos congresos internacionales. Autor de libros individuales y numerosos artículos en varios campos de investigación: partidos políticos, grupos parlamentarios, teoría de la representación, libertad de expresión, etc. Actualmente trabaja sobre derechos fundamentales, así como sobre las consecuencias constitucionales de la integraciones económicas supraestatales. Participó como ponente en el Seminario Internacional de Derechos Constitucionales que se realizó en Santo Domingo en el año 2005.

Actuó como moderador en este panel Augusto Barrera, Concejal de Quito. Su intervención no ha sido recogida debido a que se limitó a la presentación de los expositores y la recopilación de preguntas. Los textos presentados a continuación fueron personalmente revisados por sus autores para esta publicación. En el caso de José Luis García, el autor decidió extender significativamente su ponencia, razón por la cuál ésta es bastante más completa y extensa que las otras que se presentan en este libro.

FERRAN REQUEJO
Universitat Pompeu Fabra, Barcelona

Muchas gracias y buenos días a todos. En primer lugar, y no por una cuestión meramente protocolaria, quisiera expresar mi agradecimiento a Ágora Democrática, a la FLACSO y a Antonio Aranibar como el alma personal de este evento. La posibilidad de compartir con ustedes algunas ideas sobre procesos de descentralización en las democracias actuales, basadas en las experiencias de la política comparada y del caso español, es una oportunidad para el intercambio de ideas y de experiencias que puede redundar en enriquecimientos recíprocos. Visto desde Europa, el momento político que ustedes están viviendo en Ecuador resulta apasionante. No siempre se presentan momentos constituyentes, y menos en condiciones propicias para realizar una reforma profunda en aspectos novedosos de carácter político y cultural.

En conjunto, les quisiera hablar de tres aspectos que inciden en los procesos de descentralización política. En primer lugar, y saltándome un poco el guión previsto, el primer aspecto no se refiere a la experiencia española, sino a la política comparada de los Estados federales y regionales del mundo. Creo que, a veces, cuando se debaten temas de este calado, temas que son de carácter constituyente, hay que hacer un esfuerzo por romper unos debates que tienden a ser excesivamente locales, es decir, a estar situados en torno a los demonios nacionales. No sé si ése es el caso de Ecuador, pero sí lo es el de España y de otros contextos. Creo que en procesos constituyentes es especialmente conveniente abrirse al mundo, ver qué modelos ofrece la política comparada, analizar qué es lo que ha funcionado bien en algunos contextos y por qué, etc., aunque solo sea por la voluntad de no repetir errores. Un se-

gundo aspecto que quiero comentar es el análisis de algunos elementos de la experiencia española de lo que ha venido a denominarse el "Estado de las autonomías", siempre desde la perspectiva de sus treinta años de implementación a partir de la Constitución de 1978. Se tratará de ver algunas de las principales luces y sombras de su desarrollo. Finalmente, apuntaré diez breves conclusiones, a partir de la política comparada y del caso español, que, a mi modo de ver, podrían ser sugerencias para el debate en el proceso constituyente ecuatoriano.

En procesos constituyentes, es especialmente conveniente abrirse al mundo, ver qué modelos ofrece la política comparada, analizar qué es lo que ha funcionado bien en algunos contextos y por qué, aunque solo sea por la voluntad de no repetir errores.

1) La descentralización política en la política comparada

Una primera característica general es ver que los conflictos territoriales del mundo no muestran ninguna tendencia a desaparecer. En contraste con algunas teorías previas de carácter liberal o de carácter marxista —que esgrimían hace pocas décadas que, con el paso del tiempo y la modernización, los conflictos territoriales iban a ir desapareciendo—, la constatación empírica muestra que ello es falso. En el mundo, los conflictos territoriales no solamente se mantienen, sino que su número va más bien en aumento. Afortunadamente, en las democracias liberales, la inmensa mayoría de estos conflictos es de naturaleza pacífica, si bien se dan casos, uno de ellos en España, que revisten una naturaleza violenta (armada).

Una segunda característica es la de enumerar las soluciones institucionales y procedimentales clásicas de las democracias liberales en el momento de tratar de encarar los conflictos territoriales. Básicamente, en este ámbito se han propuesto cuatro tipos de soluciones institucionales: el federalismo (en un sentido amplio que incluye los Estados regionales con descentralización política garantizada); los pro-

cesos de "devolución" política, que normalmente están pensados no para todas las regiones de un Estado, sino solo para algunas de ellas (procesos de devolución que podemos llamar asimétricos); los modelos "consociativos", es decir, la institucionalización de prácticas consensuales que establecen que si, por ejemplo, existen varios grupos lingüísticos, nacionales, etc., diferenciados en el interior de un Estado, es conveniente establecer instituciones cuya composición recoja este tipo de pluralidad (en las instituciones de gobierno, en los tribunales constitucionales, etc.), tal como ocurre en algunas instituciones de Suiza y Bélgica; y, finalmente, la cuarta solución es la secesión, que a veces puede suponer la decisión más idónea para ciertos conflictos territoriales (Estados bálticos europeos, Timor, Serbia-Herzegovina y otros). A partir de ahora me referiré solo al federalismo y a los procesos de devolución política.

Para realizar un análisis comparado de los Estados de carácter federal y de carácter regional (con autogobiernos constitucionalmente garantizados: Italia, España, etc.) que hay en el mundo, resulta conveniente distinguir dos ejes analíticos: el grado de federalismo institucional y el grado de descentralización política. Estos dos ejes están a veces confundidos en los debates sobre los sistemas territoriales. La medición de estos dos ejes requiere emplear una batería de variables e indicadores diferenciados. El primer eje, el grado de federalismo, mide hasta qué punto un sistema político está impregnado de lógica federal en su entramado institucional. Por ejemplo, si existe o no una cámara alta elegida o nombrada por las instituciones territoriales (y no por los ciudadanos), si existe o no una presencia de miembros de los tribunales supremos o constitucionales con origen en las entidades territoriales del Estado, si los procesos de reforma constitucional requieren un voto mayoritario de los parlamentos de los distintos territorios federados, etc.

El segundo eje mide el grado de descentralización política de una federación o de un Estado regional en diversos ámbitos: poder de decisión política diferenciada, autonomía financiera o económica, relaciones internacionales, etc. Lógicamente, el grado de federalismo institucional y el grado de descentralización política refieren a distintos aspectos del sistema político, es decir, se trata de ejes autónomos. De esta manera, podemos observar casos empíricos de Estados con un grado de federalismo medio o incluso alto, pero con un grado de

descentralización muy bajo. Es el caso de México. Por el contrario, existen Estados con un grado de federalismo más bien bajo, es decir, que responden a unas características organizativas bastante unitarias y que, en cambio, muestran un nivel de descentralización medio o incluso medio-alto. Es el caso de España. En la tabla 1 y en la figura 1 se recogen los resultados de un estudio que he realizado recientemente, y que incluye 19 casos empíricos de Estados federales y regionales (Reino Unido, España e Italia) en función de los dos ejes mencionados.

tabla 1

Federación / Estado regional	Grado de federalismo constitucional	Grado de descentralización
Argentina	13	11
Australia	14	12
Austria	10	8,5
Bélgica	11	14
Bosnia Herzegovina	18	16,5
Brasil	13,5	11
Canadá	13	16,5
Etiopía	13,5	*
Alemania	14	12
India	12	11
Italia	5	6
México	11	5
Rusia	13,5	11
Sudáfrica	9	7
España	6,5	10,5
Suiza	15	14
Reino Unido	5	8,5
Estados Unidos	15,5	14,5
Venezuela	3,5	3,5

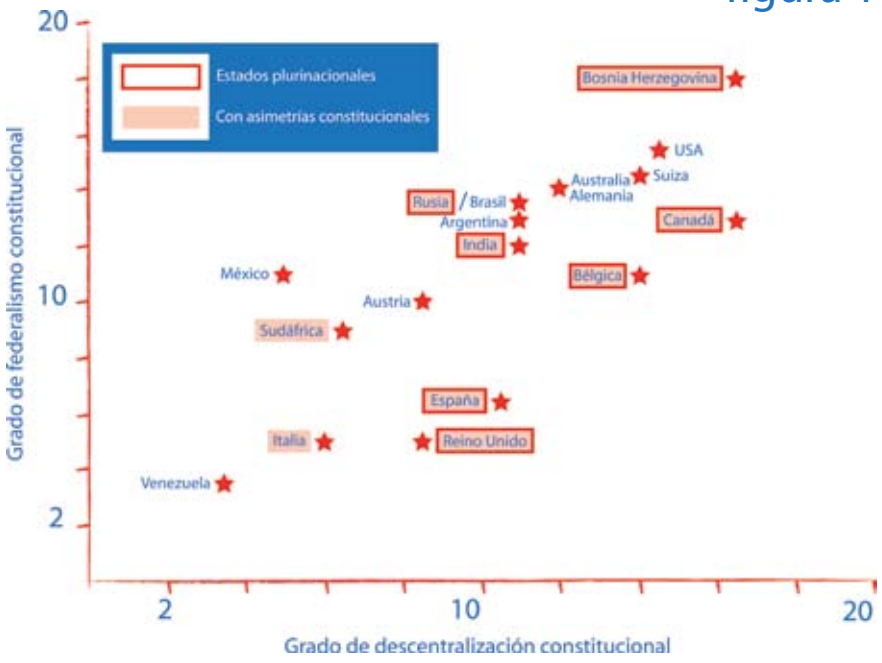
(escala de 20 puntos)

* Ausencia de datos económicos fiables

La columna de la izquierda recoge el grado de federalismo institucional en una escala que va de cero (ausencia de federalismo institucional) a veinte (máximo grado de federalismo institucional) para los 19 casos del estudio. En la columna de la derecha se establece el grado de

descentralización, también medido en una escala que va de 0 (ausencia de descentralización) a 20 (máxima descentralización). Metodológicamente, se han empleado para dichas mediciones un conjunto de variables e indicadores que no puedo ahora detallar aquí por motivos de gestión del tiempo en esta presentación.[1]

figura 1



Curiosamente, se detecta una conclusión un poco sorprendente: en aquellos Estados que son más plurales desde el punto de vista cultural, por ejemplo, aquellos que son plurinacionales, como Bélgica o Canadá, el grado de federalismo institucional no es muy alto. Por ejemplo, el Senado en Canadá es una institución prácticamente superflua, o dicho en términos más coloquiales, es una institución política que "no pinta casi nada", mientras que en Bélgica, el Senado tiene una mayor importancia, aunque relativa, y en el caso español —otro caso de Estado plurinacional aunque no es estrictamente federal—, la Cámara alta es una institución prescindible sobre cuya reforma están de acuerdo todas las fuerzas políticas. Por el contrario, el grado de descentralización tiende a ser más alto en el grupo de Estados plurinacionales que en

1 Ver Ferran Requejo, "Federalism and Democracy. The Case of Minority Nations: a Federalist Deficit", en M. Burgess y A. Gagnon, *Federalism and Democracy: Friends or Foes?*, Routledge, London-New York, 2008.

el de los Estados uninacionales (en promedio). Los Estados que en la figura 1 están enmarcados en rojo son Estados plurinacionales. Así, observamos como Canadá, por ejemplo, tiene un grado de descentralización alto, pero en cambio su grado de federalismo es medio, mientras el caso español está situado entre los grados de descentralización intermedios, pero su grado de federalismo institucional es más bien bajo.

Estas son cuestiones relevantes en un proceso constituyente. Intervienen en ella distintas preguntas políticas de calado que los constituyentes deben responder. Una primera cuestión es ver cuál es la pregunta fundamental. ¿Es la descentralización política? ¿O es la obtención de un grado elevado de federalismo institucional? ¿O ambas cosas? ¿Qué es lo que se quiere hacer? ¿Cuáles son los objetivos territoriales de la reforma constitucional? ¿Por qué? Las técnicas, instituciones y procedimientos que se pueden establecer dependen de las preguntas y de los objetivos a alcanzar. La importancia de saber hacia dónde queremos dirigirnos es una de las cosas que hemos aprendido de la experiencia española, que, tal como veremos a continuación, en la transición a la democracia no planteó de forma clara cuál era el tema político fundamental a resolver.

Una primera cuestión es ver cuál es la pregunta fundamental. ¿Es la descentralización política? ¿O es la obtención de un grado elevado de federalismo institucional? ¿O ambas cosas? ¿Qué es lo que se quiere hacer? ¿Cuáles son los objetivos territoriales de la reforma constitucional? ¿Por qué? Las técnicas, instituciones y procedimientos que se pueden establecer dependen de las preguntas y de los objetivos a alcanzar.

Otro aspecto importante a decidir es el tipo de relaciones intergubernamentales que se quieren establecer entre los dos niveles básicos del sistema político, el poder central y el poder de las entidades territoriales. Estas relaciones pueden ser de carácter más competitivo o de carácter más cooperativo. Todo tiene ventajas e inconvenientes. En Canadá son más competitivas, en Alemania, más cooperativas. Es importante ver cómo quedan tratados, por ejemplo, tanto los territorios más productivos como los menos desarrollados. Una pregunta sería: ¿Conviene "mimar" a las regiones más productivas? O, ¿debe imperar, por lo menos a corto plazo, una solidaridad interterritorial amplia entre los distintos territorios?

Normalmente se establecen mecanismos de solidaridad o de compensación interterritorial, pero parece conveniente regular también los "límites" de dicha solidaridad.

2. El caso del "Estado de las autonomías" español

Destacaré aquí tan solo algunos elementos relevantes de este caso, bastante atípico en la política comparada, a partir de su evolución en las últimas tres décadas. En primer lugar, su situación histórica. España, como ustedes probablemente saben, ha tenido una historia bastante triste en términos liberales y democráticos durante la mayor parte de la época contemporánea. Los períodos históricos en los que España ha sido un Estado liberal-democrático son escasísimos. De hecho, el período más largo es el actual: treinta años con estabilidad democrática. En períodos anteriores, se dieron golpes de Estado y guerras civiles, la última muy cruenta entre 1936 y 1939, a la que siguió una dictadura de cuarenta años.

España tenía, en 1978, varios retos que resolver. En primer lugar, el más fundamental: cómo realizar la transición de un sistema autoritario a un sistema liberal-democrático sin trampas, es decir, cómo establecer una democracia liberal plena, entendiendo por tal lo que se entendía por ello en el contexto europeo. En segundo lugar, cómo modernizar, a la vez, la sociedad y el Estado, cómo poner las bases para que la sociedad, las organizaciones, las empresas, los partidos, los sindicatos, etc. se modernizaran, así como las instituciones del propio Estado. En tercer lugar, la integración en organizaciones internacionales, fundamentalmente en la Unión Europea, pero también en otras organizaciones como la OTAN. En cuarto lugar, la construcción de un Estado de bienestar propiamente dicho, siguiendo también estándares europeos. Y, finalmente, un quinto reto, la acomodación o articulación de distintas colectividades a las que buena parte de sus ciudadanos entienden como realidades nacionales diferenciadas en un sistema democrático compartido, básicamente Cataluña, el País Vasco y, en menor medida, Galicia. Este era un problema histórico que nunca se había solucionado en la época contemporánea.

A treinta años vista desde la aprobación de la Constitución de 1978, creo que el caso español puede considerarse un éxito en relación

a los cuatro primeros retos anteriores. En relación al quinto, sin embargo, no puede hablarse de éxito, ya que se constatan claras insatisfacciones en lo que ha venido a parar el sistema autonómico español. ¿Qué es lo que ha funcionado mejor y lo que ha funcionado peor en este tema? Creo que lo que ha funcionado razonablemente bien ha sido proceder al establecimiento de un determinado nivel de descentralización política para todas las "comunidades autónomas" del Estado. Es decir, el Estado autonómico ha sido un buen instrumento para la descentralización de un Estado que durante el franquismo era un modelo tremendamente centralizado. Actualmente, en el presupuesto público, los municipios gestionan alrededor de un trece o catorce por ciento del total del gasto público, los gobiernos de las diecisiete autonomías que hay en España —más dos ciudades autónomas situadas en el norte de África (Ceuta y Medilla)— manejan alrededor de un tercio del presupuesto general, mientras el resto sigue gestionado desde el poder central.

Se pueden establecer hasta un total de cinco fases en el desarrollo del proceso de descentralización política. Señalo solo algunos elementos de la primera fase, al ser ésta la relacionada con el proceso constituyente. La Constitución de 1978 muchas veces se presenta como el resultado de un éxito durante la fase de la transición democrática. Fue un proceso relativamente pacífico, aunque no al cien por cien, pero sí relativamente pacífico en un Estado que salía de una dictadura que a su vez fue el producto de una guerra civil. Por lo tanto, la descentralización política no era un tema fácil. La palabra o noción "mágica" fue la del consenso. Consenso entre las fuerzas políticas, las de centro derecha, las de derecha, las de centro izquierda, las de izquierda, las de las naciones minoritarias, etc. Había un acuerdo genérico en que la nueva constitución no debía ser la de unos contra otros, sino un marco general en que, independientemente del color de los futuros gobiernos, éstos pudieran sentirse suficientemente cómodos. Esto fue sin duda una idea atractiva, que se realizó con un mínimo de violencia. Sin embargo, se pagó un precio (o varios) por este consenso. Y esto hay que decirlo bien claro.

Uno de los precios pagados fue el de establecer algunas nociones y reglas muy ambiguas en el texto constitucional. Cuando hay posiciones enfrentadas en un proceso constituyente, una manera de tratar de disminuir dicho enfrentamiento es elevar el nivel de abstracción y de ambigüedad de la norma, con lo cual se posponen las interpretacio-

El Estado autonómico ha sido un buen instrumento para la descentralización de un Estado que durante el franquismo era un modelo tremendamente centralizado.

nes concretas de la misma al ejercicio de la posterior acción de las instituciones legislativas, ejecutivas y judiciales del Estado. Distintos sectores políticos y sociales entienden distintas cosas en lo que dice la norma. Pero la práctica muestra que la ambigüedad siempre favorece al más fuerte. Creo que esto hay que tenerlo en cuenta en los procesos constituyentes. Según se redacten cuestiones controvertidas, la ambigüedad favorece a las mayorías. En este caso, el principio democrático de la mayoría funciona, pero el criterio liberal de protección de las minorías se formula de una forma mucho más precaria.

La constitución de 1978 muchas veces se presenta como el resultado de un éxito durante la fase de la transición democrática. Fue un proceso relativamente pacífico en un Estado que salía de una dictadura que a su vez fue el producto de una guerra civil. La palabra o noción "mágica" fue la del consenso.

Desde los tiempos de la transición española (segunda mitad de los años setenta del siglo pasado), en el debate territorial español se han confundido dos cuestiones: la descentralización de un Estado y la acomodación de su plurinacionalidad. Se trata de una confusión entre dos objetivos distintos que requerirían técnicas, procedimientos e instituciones también distintas. El tema de la acomodación política del pluralismo nacional interno es el gran tema pendiente, aún por resolver políticamente, de la democracia española. Así, por ejemplo, no se ha abordado de una manera estructural y clara la cuestión de la fiscalidad. Ningún gobierno central, sea del partido socialista o del partido popular, ha hecho públicas las balanzas fiscales interterritoriales. Se trata de una cuestión opaca, situación que crea agravios y sobre todo sensaciones de agravios entre los distintos territorios del Estado tanto por parte de los que contribuyen como de los receptores netos. Ello contrasta con el resto de retos que tenía el proceso hacia la democracia hace tres décadas, los cuales, en términos generales, han estado bien encarrilados y bien implementados.[2]

2 Un análisis detallado del Estado de las autonomías español en Ferran Requejo, *Federalismo plurinacional y pluralismo de valores. El caso español*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007, capítulos 5 y 6.

Dejo aquí el caso español, ya que mi colega José Luis García profundizará en el mismo. En conclusión, yo diría que el caso español ha sido un éxito en muchas áreas y aspectos, pero todavía queda pendiente por resolver de una manera estructural la cuestión de la acomodación de las naciones minoritarias (especialmente Cataluña y el País Vasco).

3) Diez conclusiones tentativas para el proceso constituyente ecuatoriano basadas en la política comparada y en el "Estado de las autonomías" español

Finalmente, paso a enunciarles a la carrera unos cuantos puntos, a partir de la política comparada y del caso autonómico español, susceptibles de interés para el actual proceso constituyente ecuatoriano.

1. En primer lugar, un aspecto que ya he adelantado. Creo que es importante que las grandes reglas del juego político sean establecidas por consenso. Éste último es conveniente que incluya no solo a las fuerzas políticas tradicionales, sino también a las organizaciones de las minorías culturales (naciones minoritarias, poblaciones indígenas, etc.). Sin embargo, no parece acertado exagerar las ambigüedades constitucionales en nombre del consenso, ya que ello perjudicará permanentemente a las minorías. Así, en la división territorial de poderes, por ejemplo, es conveniente que quede claro, digamos en un ochenta por ciento, quién hace qué; y que queden igualmente claros los mecanismos de financiación de las entidades territoriales (ver punto 5). En definitiva, un primera conclusión es la conveniencia de buscar consensos políticos, pero evitando la ambigüedades excesivas en el texto constitucional. A veces éstas son inevitables, pero si uno es consciente de la conveniencia de minimizarlas, ello será un objetivo a tener en cuenta por los actores durante el proceso constituyente.

2. En segundo lugar, parece también conveniente incentivar procedimientos consensuales en las relaciones intergubernamentales entre el gobierno central y los gobiernos de las entidades territoriales. No parece muy operativo empezar por estimular relaciones intergubernamentales estrictamente competitivas entre las distintas entidades territoriales, por lo menos de en-

trada. Posteriormente habrá que ver cual es la evolución de las cosas.

3 En tercer lugar, también resulta una cuestión necesaria incentivar procedimientos inclusivos de las minorías culturales en el conjunto institucional del Estado y en los procesos de toma de decisiones colectivas.

4 En cuarto lugar, parece acertado pensar la conveniencia de establecer procesos de regionalización del Estado a varias velocidades (asimetría transitoria procedimental). Es decir, proceder a una primera descentralización y acomodación de las minorías para algunos territorios, para luego proceder de una forma similar (o distinta) con el resto.

5 En quinto lugar, es conveniente introducir modelos claros de federalismo fiscal, lo cual no quiere decir aquí recurrir a un Estado federal, sino a la introducción de mecanismos explícitos sobre quién recoge los impuestos —si debe haber dos niveles de recaudación o no—. La idea es establecer, de forma precisa, tanto los mecanismos presupuestarios de cada nivel territorial como los mecanismos de solidaridad y de transferencias interterritoriales. Hay bastantes modelos donde elegir en el mundo del federalismo fiscal. Canadá tiene un modelo fiscal distinto al de Alemania, pero ambos modelos son efectivos y transparentes. Los Estados federados, por ejemplo Baviera en Alemania y Alberta en Canadá, saben cuál es el sistema. Los presupuestos se establecen con transparencia y los territorios conocen cuál es el *ranking* de las distintas entidades territoriales antes y después de las transferencias interterritoriales. Por ejemplo, establecer que después de las transferencias no pueda variar el orden de riqueza de las regiones existente antes de dichas transferencias (su PIB *per capita*). Ello se basa tanto en argumentos de carácter equitativo como relacionados con la racionalidad económica del conjunto. Esto en España no ocurre. Se dan todavía cambios en el *ranking* de las comunidades consideradas antes y después de las transferencias. Si bien la solidaridad es una exigencia normativa imprescindible en una sociedad democrática, también lo es que la solidaridad no se convierta en excusa para centralizar los mecanismos de finan-

ciación. La solidaridad debe tener unos límites también claros (una cuestión muy mal regulada en España en los últimos 30 años).

6 En sexto lugar, la ley electoral es una de las reglas clave de la vida democrática de un país. Es una de las grandes leyes que casi resulta imprescindible hacer por consenso. Uno de sus requisitos es que permita expresar el pluralismo nacional, étnico, etc. cuando los Estados son complejos desde el punto de vista nacional o cultural. En términos generales, los sistemas electorales mayoritarios expresan mal ese pluralismo. Lo expresan mejor los sistemas proporcionales. En España, por ejemplo, tenemos un sistema en las elecciones a la cámara baja del parlamento central (Congreso de los Diputados) que en teoría es proporcional, pero en la práctica no lo es, ya que se ha hecho una distribución de los diputados por provincias (circunscripciones electorales), la mayoría de las cuales eligen pocos diputados, diluyéndose la proporcionalidad del sistema. El resultado final es de efectos mayoritarios a pesar de que el sistema es formalmente proporcional. Los beneficiados son generalmente los dos grandes partidos del Estado (su porcentaje de votos es menor que el porcentaje de representación que obtienen). El más perjudicado, por el contrario, del sistema electoral español es Izquierda Unida, una coalición de grupos de izquierda liderada por el Partido Comunista cuyo porcentaje de votos siempre es bastante mayor que el porcentaje de diputados obtenidos. Es importante, pues, asegurar en la práctica que los distintos tipos de pluralismo del Estado se expresen en las instituciones, sin subterfugios.

7 En séptimo lugar, resulta decisivo para la legitimidad democrática establecer rigurosas garantías en el proceso electoral. Aquí creo que la experiencia española es positiva. En términos generales, se ha podido evitar la judicialización de los conflictos electorales a través de las juntas electorales como órganos administrativos (su composición es mixta, jueces y académicos). Las juntas electorales constituyen el vértice de la administración electoral. Resuelven muchos de los conflictos de los procesos electorales sin que estos, con alguna excepción, acaben en los tribunales.

8 En octavo lugar, otra experiencia positiva que, desafortunadamente, ha cambiado recientemente en España, ha sido la de evitar la politización del Tribunal Constitucional (institución encargada de resolver los recursos y cuestiones de inconstitucionalidad de las leyes, los conflictos entre instituciones del Estado —incluidos los territoriales—, y los recursos de amparo de los derechos fundamentales de los ciudadanos). El Tribunal Constitucional español consta de 12 magistrados que están nueve años en el ejercicio sus funciones. Hasta hace poco, constituía una de las instituciones más prestigiadas y respetadas del sistema político. Sin embargo, el desencuentro entre los dos grandes partidos (PSOE y PP) ha afectado a los miembros de dicho Tribunal al alinearse los mismos según qué partido fue el que en su día los propuso. Ello resulta bastante nefasto para la legitimidad de la institución e, indirectamente, para la del sistema político en conjunto. En principio, soy partidario de los tribunales constitucionales en las democracias avanzadas. La experiencia alemana, por ejemplo, ha resultado positiva. La española también lo era hasta ahora. Resulta, pues, importante, introducir mecanismos en el nombramiento de los magistrados que evite su politización, procurando un equilibrio en el origen institucional y territorial de los magistrados.

9 En noveno lugar, en las democracias liberales, los elementos democráticos y los elementos liberales resultan necesarios, pero a veces son poco armónicos entre sí. Uno de los riesgos es que uno de esos dos componentes, por ejemplo, los elementos democráticos, tiendan a anular a los elementos liberales. Entre estos últimos se encuentran aspectos fundamentales de las democracias liberales: el Estado de derecho, el pluralismo político, el principio de legalidad, la separación de poderes, la división territorial de poderes, etc. Las democracias sin elementos liberales (o con estos disminuidos) tienden al populismo. Y el populismo no defiende bien los derechos individuales, el pluralismo social y cultural, y los procedimientos del Estado de derecho. Ello es especialmente relevante en Estados que muestran una diversidad cultural interna elevada. La teoría de la democracia liberal ha experimentado cambios importantes en los últimos 15 años, especialmente en relación al pluralismo cultural. Hoy se habla ya sin complejos de los derechos

colectivos y de grupo, no solo de derechos individuales; unos derechos que, como los demás, merecen un tratamiento constitucional y una protección específica en el entramado institucional y procedimental de las democracias.

10 Finalmente, cabe insistir en la importancia de la política comparada para obtener referencias empíricas y prácticas de sistemas políticos con años de evolución y de experiencia. Resulta mentalmente saludable huir de los debates exclusivamente centrados en la política local, es decir, en la política nacional. La política comparada ofrece bastantes elementos de reflexión, especialmente en esos momentos especiales que son los procesos constituyentes. Paralelamente, en las cuestiones territoriales, resulta adecuado procurar ir construyendo una "cultura federal" o autonómica como un ingrediente básico de una democracia pluralista avanzada. Abordar una reforma del modelo territorial con sus objetivos de descentralización política y de acomodación de las minorías nacionales, étnicas, etc., y seguir pensando en términos de un Estado unitario, no es la mejor manera de encarrilar los temas, mucho menos de solucionarlos. En España, sigue prevaleciendo una cultura política todavía muy unitarista (más que centralista) en la mayoría de actores políticos, lo cual dificulta un planteamiento reposado de las cuestiones territoriales. La lógica federal piensa las cosas de otra manera; piensa que hay territorios dotados de auto-gobierno, que esos territorios tienen su propia idiosincrasia y que entre todos conforman un Estado internamente plural. Piensa, también, que existen distintas maneras de ser ciudadano del Estado. Ello incide en una cultura de la negociación y del respeto mutuo. Ir introduciendo estos cambios es a veces una cuestión de generaciones, pero resulta conveniente ir introduciendo ya este guión desde los inicios y las premisas institucionales del sistema democrático. En definitiva, la teoría de la democracia en contextos de pluralismo cultural y los análisis de política comparada son dos ámbitos de referencia útiles para enmarcar los grandes temas y decisiones implicadas en un proceso constituyente a principios del siglo XXI.

El Estado autonómico español
Algunas conclusiones tras las primeras reformas integrales de algunos estatutos de autonomía

JOSÉ LUIS GARCÍA
Universidad Castilla-La Mancha

I. Antecedentes

Buenos días. Quisiera empezar señalándoles la alegría que me produce volver por segunda vez a su país, pues tuve la fortuna de estar en diciembre en la provincia de Guayas, concretamente en la Universidad de Guayaquil, impartiendo un máster y realizando una breve visita a esta bella ciudad de Quito, acompañado por Xavier Garaicoa, quien es hoy el Procurador General del Estado. Debo comenzar por agradecer la amable invitación realizada por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, y específicamente a Ágora Democrática, personalizando a Antonio Aranibar y, por supuesto, al Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, así como al Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria y al lugar donde nos encontramos, la FLACSO. La verdad es que tratar de sintetizar desde una perspectiva jurídico-constitucional el problema del Estado autonómico español en el tiempo que se me tiene asignado es una labor prácticamente imposible; no obstante, voy a tratar de cubrir la tarea encomendada esforzándome en una labor de síntesis, pese a que esto no es uno de mis puntos fuertes, sacrificando la brillantez expositiva y ciñéndome de una forma muy estricta al guión que se me ha trasladado.

1.1. Breve panorama histórico-político de la cuestión regional en el país y principales hitos jurídico-políticos

Como se ha podido observar, procedo a agrupar los dos primeros apartados y, sin mayor dilación, he de comenzar señalando que, pese a

lo que se piensa, el Reino de España es uno de esos Estados donde la diversidad en todos los órdenes de la vida humana sorprende. No hay más que recorrer unos pocos kilómetros para encontrar una gran pluralidad, y digo que esa diversidad sorprende porque estamos en uno de los Estados más antiguos del mundo.

La dinastía austriaca aceptó bastante bien la pluralidad y la diversidad territorial y, en líneas generales, fue bastante respetuosa con la misma. Basta recordar, como ejemplo de la referida pluralidad, cómo el Reino de Aragón, integrado dentro de España, tenía sus propias Cortes Generales de la Corona de Aragón y, además, mantenía las Cortes Territoriales de Valencia, Baleares, Cataluña y Aragón. También se puede destacar la autonomía financiera de los diversos territorios: durante muchos siglos, ni el Reino de Aragón, ni los territorios forales de Navarra, Álava, Guipúzcoa y Vizcaya contribuyeron al sostenimiento de los gastos económicos del Imperio; este privilegio de los territorios forales se extendió hasta la Ley de 25 de octubre de 1838. Finalmente, tampoco puede olvidarse la amplia autonomía conferida a los diversos Virreinatos en América.

El Reino de España es uno de esos Estados donde la diversidad en todos los órdenes de la vida humana sorprende. No hay más que recorrer unos pocos kilómetros para encontrar una gran pluralidad, y digo que esa diversidad sorprende porque estamos en uno de los Estados más antiguos del mundo.

Probablemente, la referida situación cambió fundamentalmente con la Guerra de Sucesión a la Corona de España, la lucha entre el Archiduque Carlos y Felipe V conllevó, como consecuencia de su apoyo al primero de ellos, la abolición de privilegios y un importante recorte en la autonomía del Reino de Aragón y de sus diversos territorios, como es el caso del Condado de Barcelona. Por esta razón, la Guerra de Sucesión a la Corona de España es un importante hito histórico, un punto de retroceso en el reconocimiento de la pluralidad y diversidad territorial del Estado español; pero es un hito no sólo por esa razón, sino también por la llegada de la dinastía borbónica. Ésta tenía una concepción del reino pro-

fundamente centralista. Su modelo de Estado era el francés, prototipo de Estado uniforme y unitario. A este proceso de cercenamiento de la autonomía territorial tampoco le fue ajena la rebelión del Principado de Cataluña cuando se le exigió una contribución, en forma de impuestos, para sostener los gastos del Imperio, que el Reino de Castilla ya no podía mantener en solitario.

La reacción frente a este movimiento uniformador se manifestó con fuerza en el último tercio del siglo XIX, donde aparece, con gran fuerza, el movimiento nacionalista periférico español, favorecido por la represión del centralismo borbónico a la diversidad y a la pluralidad territorial; y, sobre todo la aparición de una rica y potente burguesía vasca y catalana, ligada a la revolución industrial, así como el surgimiento del mito catalán y vasco que va paralelo al romanticismo y que también ha descrito entre nosotros, en el caso vasco, el profesor Solozábal Echavarría.[1] La aparición del Partido Nacionalista Vasco y el proyecto de Constitución Federal[2] son las manifestaciones más acabadas de este proceso.

En este rapidísimo paso por el proceso histórico español de descentralización del poder hay que detenerse en el importante hito que representa la Constitución española de la II República. Su proceso constituyente tuvo la enorme valentía y acierto de afrontar los principales problemas de España y tratar de solventarlos; pero incurrió también en un importante defecto, habitual en la mayoría de las constituciones españolas: la ausencia de consenso. No hubo negociación ni pacto. La mayoría en la Asamblea Constituyente la ostentaba la izquierda y ésta impuso su propia visión en la resolución de los principales problemas de España, incluida la descentralización territorial del poder.

La II República afrontó la descentralización del poder asumiendo la pluralidad y diversidad territorial de España y trató de integrar al nacionalismo periférico en el sistema político español, tarea en la que, al igual que había sucedido con el naciente socialismo, había fracasado la Restauración.

1 Solozábal Echavarría, Juan José, *El primer nacionalismo vasco. Industrialismo y conciencia nacional*, Ed. Tucar, Madrid, 1975.

2 Sobre el federalismo en España, véase Trujillo, Gurmensindo, *Escritos sobre estructura territorial del Estado*, Departamento de Publicaciones del Senado, Madrid, 2006, pp. 27-265. Este trabajo es también de obligada consulta en buena parte de las cuestiones examinadas en el texto.

A. Especial atención al estado regional de la II República

Los modelos que encontraba la República para abordar este problema no parecían satisfactorios. El Estado unitario o centralista había fracasado al no ser capaz de integrar a la burguesía catalana y vasca. El modelo confederal no parecía tener sentido y, además, reclamaba, la preexistencia de entidades estatales que nunca habían existido; los antiguos reinos parecían quedar lejanos en el tiempo. El modelo federal, tras la fallida experiencia de la I República en 1873-74, se encontraba muy desprestigiado, y su forma originaria —unión de Estados preexistentes— e incluso la derivada —acto constituyente— requerían también de entidades estatales preexistentes. Ante esta situación, el constituyente español de la Segunda República se encontró con la necesidad de crear un nuevo modelo o forma de Estado, desde la perspectiva de la distribución territorial del poder. Surgió así el Estado Regional, sin responder a un esquema previo, ni por una pretendida originalidad, sino por una imperiosa necesidad. Frente a lo que se ha defendido por parte de la mayor parte de la literatura jurídica, no cabe calificar a esta forma de Estado como el *tertium genus* desde la perspectiva de la distribución territorial del poder. El profesor García Pelayo nos recuerda que, desde esta perspectiva, se conocían el Estado Unitario y el Confederal, y cómo el Estado Federal es el que realmente surge entre ambos[3] como un *tertium genus*. Lo que sí parece cierto y de unánime opinión doctrinal es que el Estado Regional aparece en una posición intermedia entre el Estado Unitario y el Federal.

Este tipo de Estado tiene, yo creo, una gran importancia, porque quizá les pueda ser de utilidad en su proceso constituyente. Sus dos principales características son, en primer lugar, el reconocimiento constitucional de la autonomía política en la Constitución, que se plasma en un estatuto regional, aprobado mediante una ley elaborada por el parlamento nacional; y, en segundo lugar, el reconocimiento de un poder ejecutivo y otro legislativo circunscritos al ámbito regional

El Estado regional contiene el modelo de relaciones jurídicas entre los poderes centrales y los entes regionales que son propias de todo Estado compuesto. Aunque hay que reseñar que las relaciones de supra y subordinación dominan claramente a las de coordinación e inordena-

3 García Pelayo, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, Alianza Editorial, Madrid, 1984, p. 215.

El constituyente español de la Segunda República se encontró con la necesidad de crear un nuevo modelo o forma de Estado, desde la perspectiva de la distribución territorial del poder. Surgió así el Estado Regional, sin responder a un esquema previo, ni por una pretendida originalidad, sino por una imperiosa necesidad.

ción,[4] no se puede olvidar que se trata de un tipo de Estado intermedio entre el federal y el unitario.

En efecto, hay unas relaciones de coordinación entre el poder central y los poderes periféricos que se plasman en una distribución competencial de las diferentes materias; con esto se quiere decir que hay un solo poder para todos los ciudadanos en ciertas materias. En otras, en cambio, hay tantos poderes como regiones se constituyen. Las competencias transferidas a los poderes regionales son, en calidad y cantidad, sustancialmente menores que las que se suelen otorgar a los Estados miembros de una federación; se trata de ámbitos competenciales exclusivos, es decir, no se comparte la legislación de una materia, pues ésta pertenece al poder central o al regional; y se trata de un proceso cerrado, las trasferencias del centro a la periferia se realizan en un único acto, en el estatuto regional, y no continúan en el tiempo. El parlamento es unicameral, sin que los entes territoriales periféricos encuentren su cámara de representación, rasgo típico del federalismo en lo que se refiere a las relaciones de coordinación.

En este tipo de Estado compuesto, las relaciones jurídicas dominantes son la de supra y subordinación, la unidad del Estado descansa en la Constitución nacional, se afirma claramente el principio de primacía del ordenamiento jurídico central, se supervisa por el poder central el ejercicio de las competencias transferidas a las regiones, se establecen mecanismos de vigilancia y ejecución federal, y, por

4 Estas categorías de relaciones jurídicas se adoptan del profesor García Pelayo, Manuel, op. cit., pp. 233-234, cuando a propósito de la forma federal señala: "Se trata de un Estado en el que la unidad y la diversidad, la centralización y la descentralización, se resumen en un unidad dialéctica caracterizada por una específica conexión de las relaciones de coordinación, supra y subordinación e inordenación, de tal manera que todas ellas se condicionan y complementan recíprocamente. Las solas relaciones de coordinación disolverían la unidad del Estado; las de supra y subordinación lo convertirían un Estado centralizado puro, y no sería posible la coexistencia entre ambos grupos de relaciones más que gracias a la idea de inordenación, la cual, por sí sola, es incapaz de fundar una entidad política".

último, se instaura un tribunal nacional, encargado, en último extremo, de resolver los conflictos competenciales entre el poder central y los regionales, así como lo que se planteen entre estos.

Finalmente, las relaciones de inordenación son prácticamente inexistentes, no existe una participación regional en la conformación de la voluntad nacional, ni en la reforma constitucional; el poder central, mediante ley estatal, aprueba, reforma y puede eliminar el estatuto regional. Los poderes regionales no tienen forma jurídica alguna de defender su espacio político de autonomía.

Esta experiencia enriquecedora de la Segunda República, que podría haber encauzado las ansias de pluralismo territorial sin merma de la unidad del Estado y que se trasladó a la Constitución italiana nacida tras la II Guerra Mundial, fue cercenada por el ilegítimo golpe de Estado del general Franco. Éste cometió el mayor crimen que un militar puede perpetrar: utilizar el poder contra el pueblo que se lo otorgó. Durante el franquismo se desarrolló una durísima represión, probablemente no bien calibrada a nivel mundial. Se suprimió y castigó con la mayor dureza todo tipo de libertad, toda pluralidad o diversidad, incluida, como no, la territorial y la lingüística.

El general Franco cometió el mayor crimen que un militar puede perpetrar: utilizar el poder contra el pueblo que se lo otorgó. Durante el franquismo se desarrolló una durísima represión: se suprimió y castigó con la mayor dureza todo tipo de libertad, toda pluralidad o diversidad, incluida, como no, la territorial y la lingüística.

1.2. Contexto del debate constitucional

En este contexto de feroz represión que se extendió durante casi cuarenta años, llegamos al conocido, yo creo que acertadamente, como "modelo de transición española";[5] bajo esta feliz expresión se hace referencia al original método empleado a finales de los años setenta del siglo pasado para transitar, sin

5 Véase García Guerrero, José Luis, "La reforma constitucional española: una experiencia orientadora", en *Visión y análisis comparativo de reformas constitucionales en Iberoamérica*, Senado, Santo Domingo, 2005, pp. 213-232, y Aragón Reyes, Manuel, "La articulación jurídica de la Transición", en *Revista de Occidente*, 1985.

ruptura, desde un régimen autoritario a uno democrático. El modelo de transición española implicó, de una parte, una continuidad jurídica formal entre las Leyes Fundamentales del franquismo (el equivalente a una Constitución formal) y la Constitución española de 1978; continuidad formal, que no material, porque, como ha demostrado Schmidt, no puede haber continuidad material entre el poder constituyente totalitario y el democrático. Esto significa que se respetaron los procedimientos formalmente establecidos en las Leyes Fundamentales del franquismo para su reforma, aunque no materialmente, pues éstas, por su propia naturaleza, eran irreformables; se destruyó el orden jurídico-constitucional del franquismo pero, y esto es lo relevante, respetando los procedimientos formalmente establecidos para su reforma. El modelo de transición española supuso, de otra parte, un pacto, un acuerdo para salvar la planta económica y social de la dictadura, que se dejó intacta. Los mismos jueces que condenaban a los demócratas, tras la transición aplicaban el nuevo ordenamiento que surgía del parlamento democrático; los policías que reprimían a los sindicalistas y demócratas, pocos años después, ejecutaban sus órdenes. Finalmente, y en lógica concatenación con lo anterior, el modelo de transición española implicó también la no exigencia de responsabilidades jurídicas a los colaboradores del franquismo.

El modelo de transición española implicó, de una parte, una continuidad jurídica formal entre las Leyes Fundamentales del franquismo (el equivalente a una Constitución formal) y la Constitución española de 1978; continuidad formal, que no material, porque, no puede haber continuidad material entre el poder constituyente totalitario y el democrático.

El segundo elemento clave en el contexto del debate constitucional, y centrándose ya más en lo que aquí interesa, es una firme y constante reivindicación, especialmente del nacionalismo vasco y catalán, de un ámbito de autonomía política propio, que se manifestaba en la recuperación, en la mayor brevedad posible, de los estatutos aprobados en la II República. En este contexto, el Gobierno de Suárez procedió, ya desde los primeros momentos de la transición, a dotar a estos territorios de entes preautonómicos de gobierno regional.

Finalmente, un tercer elemento clave venía dado por una cierta unanimidad entre las diversas fuerzas políticas de dotarse en la nueva Constitución de un Estado regional o regionalizable.

2. Los actores y sus posiciones en la Asamblea Constituyente, especialmente a propósito de la forma de Estado desde la perspectiva de la distribución territorial del poder

En las Cortes Generales, integradas por el Congreso de los Diputados y el Senado, que elaboraron la Constitución de 1978, hubo seis fuerzas políticas que tuvieron un destacado protagonismo. En primer lugar, la Unión del Centro Democrático, que era un partido de cuadros liberales, demócrata-cristianos y socialdemócratas. Sus dirigentes provenían en buena parte de elementos reformistas del franquismo; fue fundado en torno a uno de los más destacados protagonistas de la transición, el presidente del gobierno Adolfo Suárez. La mayoría absoluta en el Congreso era de 176 diputados y este partido estaba cerca de la misma, ya que contaba con 165 escaños. Lo mismo sucedía en la Cámara Alta, donde integraba a 106 senadores. El Partido Socialista Obrero Español era el más antiguo de España; había sido fundado a principios del último tercio del siglo XIX y, desarrollado un papel protagonista y, en cierto modo, hegemónico, en la II República, contaba con 118 diputados y 47 senadores. El Partido Comunista de España, surgido en torno a 1920 por escisión de la Internacional Socialista, tenía 20 diputados y ningún senador. Alianza Popular, que empezó como un residuo franquista, empujado muy a la derecha por las políticas de centro derecha y centristas de Adolfo Suárez, pese a que su fundador Manuel Fraga había representado una cierta política aperturista en el seno del franquismo, contaba con 16 diputados y 2 senadores; posteriormente, bajo la presidencia de José María Aznar, se refundó como Partido Popular. La máxima expresión

En las Cortes Generales, integradas por el Congreso de los Diputados y el Senado, que elaboraron la Constitución de 1978, hubo seis fuerzas políticas que tuvieron un destacado protagonismo: la Unión del Centro Democrático, el Partido Socialista Obrero Español, el Partido Comunista de España, Alianza Popular, Convergència i Unió (CIU, la máxima expresión del nacionalismo catalán) y el Partido Nacionalista Vasco.

del nacionalismo catalán venía representada por CIU, que aglutinaba a 9 diputados y 2 senadores. Finalmente, el segundo partido más antiguo de España, fundado pocos años después del PSOE, el Partido Nacionalista Vasco, que agrupaba a 8 diputados y 7 senadores.

Entre estos partidos había un alto grado de coincidencia, tanto en cuanto al procedimiento a seguir, como en cuanto a las metas a alcanzar en la distribución territorial del poder, un Estado regional o regionalizable, aunque en esta materia, hubo discrepancias en el empleo del término nacionalidad y, en menor medida, en el reconocimiento del derecho de secesión.

En lo que se refiere al procedimiento a seguir, aunque la Ley para la Reforma Política hacía posible una iniciativa constitucional tanto del gobierno como del parlamento, el PSOE pronto dejó claro y el gobierno aceptó que la iniciativa correspondía al Congreso y que quedaba descartada la idea gubernamental de encargar, a una comisión de expertos constitucionalistas, la redacción de un anteproyecto que sirviese de base a las discusiones parlamentarias. Por tanto, mediante acuerdo unánime se constituyó, el 14 de julio de 1977, una Comisión de Asuntos Constitucionales que delegó en una ponencia de siete miembros la redacción del proyecto de Constitución. La ponencia estaba formada por Gabriel Cisneros, Miguel Herrero de Miñón y José Pedro Pérez Llorca, en representación de UCD, Gregorio Peces Barba por el PSOE —que cedió un puesto a favor de la representación de las minorías—, Jordi Solé Tura por el PCE, Manuel Fraga por AP, y Miguel Roca por CIU y PNV, aunque pertenecía al primer partido y esto sería germen de importantes problemas que subsisten actualmente.

En lo que se refiere a las metas a alcanzar, ya se ha reseñado que había acuerdo en un Estado regional o regionalizable, pero surgían discrepancias en el empleo del término nacionalidad y, en menor medida, en el reconocimiento de un hipotético derecho a la secesión. La cuestión de las nacionalidades derivó en posiciones irreconciliables; para AP y probablemente un sector de UCD y del PSOE, "España es una nación única y el Estado español un Estado nación. No cabe hablar de nacionalidades para hacer referencia a sectores distintos de esta comunidad nacional, ni cabe en modo alguno calificar de plurinacional al Estado español".[6] Para el resto del espectro político, no hay inconvenientes en aceptar el

6 Rubio Llorente, Francisco, "España", en *Diccionario de Ciencia Política*, dirigido por

término nacionalidad. Finalmente, la Constitución reconoció el término nacionalidad, pero no para referirse a un Estado compuesto por diversas naciones, sino para reconocer un cierto pluralismo territorial. El término nacionalidad viene a significar en la Constitución española, como nos ha recordado el profesor Solozábal,[7] una comunidad con una clara conciencia de su singularidad y especificidad, y con una voluntad decidida de autogobierno, pero que se integra en una unidad superior, la nación española. En aquel momento constituyente, surgió, probablemente de una manera más simbólica que real, otro enfrentamiento a propósito del hipotético derecho a la autodeterminación de las nacionalidades, que yo prefiero denominar técnicamente derecho de secesión. Lo defendía el PNV y estaban en contra AP, UCD, PSOE y PCE, con la neutralidad de los nacionalistas catalanes —en cambio, en la actualidad defienden abiertamente el derecho a poder ejercitar la secesión una parte no cuantificable del PNV, aunque probablemente minoritaria, y Ezquerra Republicana de Catalunya—. Como resultado de la no representación directa del PNV en la ponencia constitucional, lo que hoy es claro que constituyó un grave error, y, en menor medida, por estas dos discrepancias, el PNV patrocinó la abstención en el referéndum constitucional. Aunque probablemente este partido no empujó a más de un veinte por ciento de hipotéticos votantes a la abstención, este número fue decisivo para que la participación no alcanzara, por poco, el cincuenta por ciento en el País Vasco, lo que no ha dejado de ser esgrimido por el PNV como elemento deslegitimador de la Constitución de 1978.

El problema viene de largo. Aunque con una tradición histórica en Cataluña mayor que en el País Vasco; no puede olvidarse que el primer gobierno vasco nace con la II República. Anteriormente existían regímenes forales de autogobierno provincial en Guipúzcoa, Vizcaya y Álava —al igual que en Navarra—, pero nunca un gobierno vasco. Con todo, en el último tercio del siglo XIX, al hilo del movimiento romántico y federalista, tal y como ya se ha reseñado, surge y toma relieve político un nacionalismo periférico español, especialmente en Cataluña y en el País Vasco, en este último caso inspirado en el pensamiento de Sabino Arana.[8] Con su aparición, surge un problema sociológico y

Axel Gorlitz, Madrid, 1980, pp. 228. En pp. 226-228, analiza muy acertadamente las coincidencias y discrepancias entre las fuerzas políticas durante el proceso constituyente, así como la transición en general en pp. 223-240.

7 Solozábal Echavarría, Juan José, *Las bases constitucionales del estado autonómico*, Madrid, 1998, p. 81.

8 Solozábal Echavarría, Juan José, *Primer nacionalismo vasco*...

La Constitución española resuelve el problema de técnica consitucional que plantea la existencia de las naciones vasca y catalana mediante el concepto de nacionalidad: unidades políticas con clara conciencia de su singularidad y especificidad y con indudable vocación de autogobierno, pero integradas en una unidad superior que constituye la nación española.

otro de técnica constitucional. El problema sociológico consiste en que la población de estos territorios puede agruparse, como mínimo, en tres posturas, un sector de ese nacionalismo se considera como nación vasca y catalana, completamente desligado de la nación española y sin vínculos con la misma; otra parte de la población acepta una nacionalidad vasca y catalana, pero integradas en la nación española; finalmente, otra porción de la ciudadanía de esos territorios no siente nacionalidad alguna vasca o catalana, sino únicamente española. El problema de técnica constitucional consiste en que yo creo que hay una nación catalana, y con mayores dudas vasca, pero que ambas están integradas a su vez en la nación española; la dificultad aparece cuando se repara en que la ciencia constitucional concibe a la nación como única y afirma que no cabe la existencia de una nación dentro de otra. La solución a esta dificultad técnica se podría alcanzar con el concepto de nación cultural, recogida hace ya tiempo por Lindsay,[9] que habla de naciones culturales integradas en naciones políticas. La Constitución española, como ya se ha señalado, resuelve el problema mediante el concepto de nacionalidad: unidades políticas con clara conciencia de su singularidad y especificidad y con indudable vocación de autogobierno, pero integradas en una unidad superior que constituye la nación española. Como se observa, las dificultades técnicas son superables, pero aquellos ciudadanos que sólo se sienten españoles, vascos o catalanes no encuentran acomodo en las fórmulas propuestas, pese a que en ellas es donde probablemente se sitúa actualmente la mayoría de la población de estos territorios, según los datos sociológicos, estadísticos y electorales.

Finalmente, dentro de este apartado, hay que referirse al método empleado en la elaboración de la Constitución de 1978: el consenso que, obviamente, presidió la elaboración de toda la Constitución, in-

9 Lindsay, A.D., *The Modern Democratic State*, Oxford, 1945, Tomo I, pp.148 y ss.

cluido el Título VIII, que es donde se contiene fundamentalmente el desarrollo del Estado autonómico.

Como se acaba de destacar, la Constitución fue fruto del consenso entre las principales fuerzas políticas y ello no fue debido a que no hubiera un partido político con mayoría absoluta. La UCD estaba sólo a diez escaños y no hubiera tenido dificultades para pactar con cualquier otra fuerza política y obtener la mayoría necesaria para sacar adelante un texto constitucional, pero no actúo así porque tenía el convencimiento de que había que evitar nuestra pendular historia constitucional: las constituciones de media España contra la otra mitad; ésta, desde el momento de aprobación de la Norma Fundamental y al no sentirse representada en la misma, trabaja para derribarla y elaborar una nueva Constitución. La UCD y prácticamente totalidad de las restantes formaciones políticas querían conseguir, por primera vez en nuestra historia, una verdadera norma constitucional, lo que significa un instrumento jurídico que permita un auténtico pluralismo político que haga posible gobernar bajo unos mismos preceptos a partidos con diversa ideología. Esta es la principal característica de los preceptos constitucionales frente a los legales: ser normas abiertas que permiten gobernar bajo las mismas normas constitucionales a fuerzas políticas de ideologías dispares, sin necesidad de reformar los artículos constitucionales; estos deben permitir diversos desarrollos legislativos, que responden a las diferentes orientaciones ideológicas de quien en cada momento ostenta la mayoría en el Parlamento.

El profesor Solozábal[10] trata muy acertadamente de sintetizar los principios en que se basa este procedimiento consensual: 1) intento de alcanzar acuerdos que no supongan la marginación sistemática de las minorías (cada participante, a cambio de renunciar a maximizar sus intereses y puntos de vista, obtiene la garantía de disponer de un derecho de veto contra propuestas que considere radicalmente contrarias a su posición y perspectivas); 2) representación en la mesa de negociaciones de todos los grupos con peso específico en el espectro político del país (las negociaciones no se realizan en público, sino en privado y con pocos participantes, adoptando un carácter informal que aleja a los interlocutores del respeto estricto a los principios del grupo, impidiendo la exageración de las diferencias ideológicas para justificar el derecho a participar en la plataforma de discusión, y favoreciendo un clima de

10 Solozábal Echavarría, Juan José, Apuntes de Cátedra.

entendimiento interpersonal e incluso afectivo entre los interlocutores que contribuye a acercar o, al menos, impedir el alejamiento de las posturas; finalmente, en las discusiones participan interlocutores pragmáticos, antes que sujetos fuertemente ideologizados o dogmáticos).

Este mismo profesor nos recuerda las ventajas e inconvenientes del procedimiento consensual seguido en la elaboración de la Constitución. A su favor, hay que decir que resultó un instrumento imprescindible para hacer posible un tránsito pacífico de la dictadura a la democracia, evitando los desgarramientos que temía fundadamente una buena parte de la población española. Además, permitió detener nuestra pendular historia constitucional (una Constitución de media España frente a la otra), alumbrando una auténtica norma constitucional, en el sentido que la misma hace posible, sin reformas, gobiernos sustentados en mayorías ideológicamente muy diferenciadas. Finalmente, permitió alumbrar un marco constitucional asumido por la abrumadora mayoría de las fuerzas políticas existentes.

La redacción de la Constitución peca en numerosas ocasiones de ambigua y poco precisa, debido a que ésta era la única forma de alcanzar el consenso. La Constitución española en ocasiones se limita a amontonar afirmaciones contradictorias o a posponer para una futura ley de desarrollo la regulación material de una cuestión.

Los inconvenientes son bien conocidos y se extienden desde el campo político al jurídico. Se produce un desdibujamiento de los perfiles ideológicos de los partidos políticos, que conduce a un despiste y final desinterés de los afiliados y simpatizantes de éstos, ahondando el foso entre la clase política y la opinión pública, a la que se le escapan las razones y los términos exactos de los acuerdos políticos. Supone también un marginamiento y desprestigio del Parlamento, porque las negociaciones se efectúan en privado y las Cortes quedan como mero órgano de ratificación de acuerdos concertados fuera del mismo. La redacción de la Constitución peca en numerosas ocasiones de ambigua y poco precisa, debido a que ésta era la única forma de alcanzar el consenso. Piénsese en la muy deficiente configuración del Se-

nado y del título sobre la distribución territorial del Estado, defectos que cada día se hacen más presentes. La Constitución española en ocasiones se limita a amontonar afirmaciones contradictorias o a posponer para una futura ley de desarrollo la regulación material de una cuestión (son las famosas decisiones apócrifas de las que hablara Carl Schmitt).

Pese a estos inconvenientes jurídicos y políticos el balance se debe considerar positivo, como ha escrito Rubio Llorente,[11] en la medida en que muchas de las consecuencias negativas del consenso les eran bien conocidas a los políticos que las pusieron en práctica, su aceptación deliberada constituye un testimonio de lucidez y patriotismo.

3. Los contenidos constitucionales fundamentales y sus principales desarrollos legales

3.1. Modelo de Estado.

La forma del Estado español desde la perspectiva de la distribución territorial del poder es, según instituye implícitamente la Constitución de 1978, el Estado autonómico.[12] Se trata de un Estado compuesto que, en mi opinión, está viendo nacer alguno de los entes territoriales periféricos más descentralizados del mundo por la calidad y cantidad de las competencias que ejercitan, por su grado de autonomía financiera y por el porcentaje de gasto que manejan respecto al producto interior bruto del Estado.

Los principios de autonomía, unidad, solidaridad y cooperación conforman el Estado autonómico, como sucede con los restantes Estados compuestos,[13] pero, a diferencia de éstos, especialmente del federal, el Estado autonómico también está conformado por el principio dispositivo y por el dinámico. Habrá pues, que detenerse, aunque sea brevemente, en explicar estos seis principios.

El principio de autonomía viene consagrado en el artículo 2 del Título Preliminar, *sedes materiae* caracterizada por contener las decisio-

11 Rubio Llorente, Francisco, "España", op. cit., pp. 235-236.
12 En esta materia, es obligada la consulta a Solozábal Echavarría, Juan José, *Las bases constitucionales*, op. cit. También AJA, Eliseo, *El Estado autonómico*, Madrid, 1999.
13 Véase Solozábal Echavarría, Juan José, "El Estado autonómico como Estado compuesto", en *Nación y Constitución*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2004, pp. 179-197. Además, este libro afronta numerosas cuestiones sintetizadas en el texto.

nes constitucionales fundamentales y, por tanto, está protegido por el procedimiento de reforma agravado, el más rígido de los dos establecidos y el mismo que es necesario para reformar la Constitución en su totalidad, lo que nos indica la importancia que a estas decisiones otorgó el constituyente. Este precepto "reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran [se está refiriendo a la nación española]". El desarrollo fundamental de este precepto se contiene en el Título VIII CE, que comienza su capítulo primero con el artículo 137, donde, tras señalar que el Estado se organiza territorialmente en los municipios, provincias y comunidades autónomas que se constituyen, reconoce a todas estas entidades autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. Con todo, el desarrollo más explícito se contiene en el capítulo tercero, artículos 143 a 158, entre los que queremos destacar el 156.1, donde se consagra el principio de autonomía financiera, clave para la existencia del que aquí se está explicitando.

El principio de autonomía encuentra su límite en el principio de unidad, ambos son manifestación de la permanente tensión entre centralización y descentralización, propia de los Estados compuestos.

El principio de autonomía encuentra su límite en el principio de unidad, ambos son manifestación de la permanente tensión entre centralización y descentralización, propia de los Estados compuestos. Las restricciones que el principio de unidad impone a la autonomía quedan representadas paradigmáticamente por el propio artículo 2 CE, que garantiza la autonomía en el marco de la unidad, al manifestar expresamente la unidad e indisolubilidad de la nación española, como claramente se puede apreciar: "La Constitución española 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". Las limitaciones que la unidad impone a la autonomía ya habían quedado reflejadas en el propio Título Preliminar, cuando el artículo 1.2 afirma

que "La Soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado". En consecuencia, se atribuye la soberanía popular y, por tanto, el poder constituyente al conjunto del pueblo español. Esta afirmación y la posterior del artículo 2, a propósito de la indisolubilidad de la nación española en cuanto a restricciones al principio de autonomía, suponen la no admisión de un poder constituyente autonómico propio (lo que explica la unidad del ordenamiento jurídico español, integrado, eso sí, también, por subordenamientos autonómicos) y del derecho de secesión. lo que no impide que estos objetivos puedan alcanzarse a través de una reforma constitucional. Indudable afirmación del principio de unidad es el artículo 139.1 cuando afirma que "Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado"; o cuando el 138.2 establece que "Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales"; o la interdicción, del 139.1, a cualquier autoridad para "adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio del Estado español", lo que por otra parte supone la afirmación del principio de unidad de mercado.[14]

El principio de solidaridad ha merecido también el máximo reconocimiento constitucional, al ser incluido dentro del Título Preliminar, en el propio artículo 2, como límite a la autonomía; este precepto consagra solemne y simultáneamente los principios de autonomía y solidaridad, al disponer que "La Constitución [...] reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas", principio reiterado en el Título VIII, Capítulo Primero, que muy reveladoramente lleva por rúbrica "Principios Generales", y en su primer artículo, el 137, establece: "El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular". La solidaridad como límite a la autonomía aparece también en el artículo 156.1 CE, cuando se reconoce a las comunidades autonomía

14 La STC 1/1982, de 29 de enero, es clave para entender la unidad económica nacional y la STC 88/1986 para comprender el principio de unidad de mercado, el contenido de éste, las atribuciones que, no obstante, en este campo disfrutan las comunidades, y las limitaciones que a su ámbito de política económica propia derivan de su integración en un marco económico nacional.

financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo al principio de solidaridad entre todos los españoles. Es también referencia a la solidaridad el 9.2, dentro del Título Preliminar, que manda a los poderes públicos para promover la libertad e igualdad del individuo y de los grupos en que se integra, así como lograr su efectividad real y remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, dado que, entre los grupos que el individuo integra, están las nacionalidades y regiones. Finalmente, el 40.1 CE exige que los poderes públicos promuevan una distribución de la renta regional y personal más equitativa.[15]

El último de los principios que en los Estados compuestos informan aquella parte del ordenamiento que se ocupa de la distribución territorial del poder es el principio de cooperación, también denominado de colaboración y coordinación. La Constitución, expresamente y con carácter general, no enuncia este principio como inspirador de las relaciones entre el poder central y las comunidades autónomas; no obstante, puede encontrarse alguna concreta referencia. Así, el artículo 103.1 enuncia el principio de coordinación como uno de los que debe presidir el funcionamiento de todas las administraciones públicas; los 149.1.13, 15 y 16 utilizan idéntico término para atribuir al poder central la coordinación de la actividad económica, la investigación científica y técnica, y la sanidad; el 154 prescribe que el delegado del gobierno coordinará, cuando proceda, a la administración del poder central —a quien dirige— con la autonómica. Con mucho menor calado, el 156.2 y 157.3 hablan de formas de colaboración en el ejercicio de las competencias financieras y en la gestión de impuestos. Ante esta deficiencia constitucional, las SSTC 18/1982, 80/1985 y 96/1986, entre otras, lo han considerado implícito a nuestra forma de organización territorial; y la primera de las mismas ha concretado que implica la existencia de un deber de recíproco apoyo y mutua lealtad, de intercambio de información, partiendo de la consideración, en posición paritaria, de unos y de otras, y sin que afecte al respectivo ámbito competencial. Sobre este principio y su desarrollo se retornará en el apartado 3.5.

Junto a los cuatro principios clásicos de cualquier Estado compuesto —ya se advertía de la singularidad del Estado autonómico— están el principio dispositivo y el que yo denominaría principio dinámico.

15 Sobre el principio de solidaridad, véase Alonso de Antonio, J.A., "El principio de solidaridad en el Estado autonómico", *Revista de Derecho Político*, UNED, Madrid, 1984, pp. 52 y ss.

El principio de autonomía política, como ya se ha relatado, aparece plasmado en la Constitución, según creo, como derecho, lo que puede implicar una vertiente positiva y otra negativa, esto es, la facultad de ejercitarlo o no, tanto en lo que se refiere a la constitución de los diversos territorios como comunidades autónomas, como en las competencias materiales que aquéllas deseen asumir. Esto es, precisamente, lo que en España denominamos principio dispositivo del Estado autonómico. En el primer aspecto, es claro el artículo 143.1 CE cuando establece que los diferentes territorios pueden ejercer su derecho a la autonomía accediendo a su autogobierno y constituyéndose en comunidades autónomas con arreglo a lo previsto en el Título VIII y en sus respectivos estatutos. El mismo sentido tiene el 151.1 cuando prevé la iniciativa autonómica de las comunidades de régimen especial, así como las Disposiciones Transitorias primera, segunda, cuarta y quinta de la Constitución. El segundo aspecto se acaba de decir que hace referencia a que son las comunidades las que deciden su nivel de autogobierno y, por tanto, qué competencias quieren ejercer, lo cual viene reflejado en el artículo 147.2 CE, que señala que los estatutos de las comunidades deberán contener las competencias asumidas, y de forma mucho más diáfana en el 148.1 CE, cuando dispone que las comunidades "podrán asumir competencias en las siguientes materias"; o cuando el apartado segundo del mismo precepto prevé que transcurridos cinco años de la constitución de las comunidades de régimen ordinario, y mediante reforma de sus estatutos, éstas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149; o en el apartado tercero de este mismo precepto, cuando establece que "Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos". Obviamente, este principio dispositivo y la doble velocidad en

El principio de autonomía política aparece plasmado en la Constitución como derecho, lo que puede implicar una vertiente positiva y otra negativa, esto es, la facultad de ejercitarlo o no, tanto en lo que se refiere a la constitución de los diversos territorios como comunidades autónomas, como en las competencias materiales que aquéllas deseen asumir. Esto es, precisamente, lo que en España denominamos principio dispositivo del Estado autonómico.

el acceso a la autonomía, a la que pronto se hará referencia, implican la posibilidad de constitución de un Estado autonómico asimétrico, que, como saben, supone que no todos los entes territoriales periféricos tienen las mismas competencias.

La segunda singularidad en los principios que informan el Estado autonómico respecto a los restantes Estados compuestos viene constituida por lo que yo denominaría principio dinámico. La distribución territorial del poder entre el centro y los diversos entes territoriales periféricos genera una continua e inevitable tensión que tiene su reflejo en pendulares procesos de centralización y descentralización. En los sistemas constitucionales con un federalismo más intenso, la autonomía política y la descentralización tienen como garantía la propia Constitución, que es la protección de la minoría y de las territoriales frente a la mayoría. Incluso no cabe modificación de la norma fundamental si introduce límites a la descentralización, ya sea por existir prohibiciones expresas, por el poder constituyente propio de los Estados miembros, por la excesiva rigidez constitucional o, por último, por ser necesaria para la reforma constitucional la ratificación de los Estados miembros. En estos sistemas, cuando las concretas necesidades históricas reclaman un proceso centralizador, éste, ante la imposibilidad de reformar la constitución, sólo es posible forzando la interpretación constitucional. Por el contrario, el Estado autonómico es dinámico, si fuera necesario un proceso centralizador. No sólo cabe la interpretación constitucional, sino la propia reforma constitucional, que, al no tener límites, según mi opinión, podría eliminar la propia autonomía política y, por supuesto —quien puede lo más puede lo menos— disminuir el nivel de autogobierno y descentralización, incluso, contra la voluntad de las propias comunidades autónomas. No obstante, al afirmar el principio dinámico del Estado autonómico —con razón se podría decir que ello es propio de Estados regionales y que son múltiples los Estados federales dinámicos mediante la reforma constitucional— no me quiero referir tanto a la posibilidad de reformar la constitución para adaptarse a los inevitables periodos históricos pendulares de centralización y descentralización, sino al hecho de realizar tal adaptación mediante un bloque de constitucionalidad, dotando al mismo tiempo al principio de autonomía política de muy altas garantías. En efecto, el rango formal de los Estatutos de Autonomía son leyes orgánicas, como en los Estados regionales, pero materialmente sus normas integran el bloque de constitucionalidad. Los estatutos, en un principio sólo los

de régimen especial, pero ahora también algunos de régimen ordinario, una vez aprobados son indisponibles para el poder central, salvo, claro está, que se acuda a la reforma constitucional. Son indisponibles porque su nivel de autogobierno sólo es modificable mediante acuerdo entre el Parlamento Regional y las Cortes Generales. Los estatutos son normas paccionadas, modificables sólo mediante acuerdo entre el poder autonómico y el poder central, y esto supone una importantísima garantía en su autonomía política y una gran flexibilidad para adaptarse a los inevitables periodos históricos de centralización y descentralización. La negociación entre el poder central y los poderes periféricos no se limita, como en los Estados federales más genuinos, a la creación del propio Estado o a un acto constituyente, sino que se prolonga en el tiempo. Al final, en las conclusiones retornaremos sobre esta interesante cuestión, especialmente para España, que en sus más de 500 años de historia en común ha conocido períodos de reconocimiento de la pluralidad y diversidad, con un alto nivel de descentralización, junto a otras épocas de profunda uniformidad, marcadas por una acusada centralización.

Los estatutos regionales son normas paccionadas, modificables sólo mediante acuerdo entre el poder autonómico y el poder central, y esto supone una importantísima garantía en su autonomía política y una gran flexibilidad para adaptarse a los inevitables periodos históricos de centralización y descentralización. La negociación entre el poder central y los poderes periféricos no se limita, como en los Estados federales más genuinos, a la creación del propio Estado o a un acto constituyente, sino que se prolonga en el tiempo.

Finalmente, hay que referirse brevemente a las relaciones jurídicas del Estado autonómico, que, como en los demás Estados compuestos, se fundamentan en relaciones de coordinación, supra y subordinación, e inordenación.

Las relaciones de coordinación exigen una distribución competencial entre el poder central y las comunidades autónomas. Es decir, todos los ciudadanos del Estado están sujetos en ciertas materias a un poder central. En cambio, sobre otras, están sometidos a una pluralidad de centros de poder,[16] con-

16 García Pelayo, Manuel, op. cit., p.234. A propósito de las relaciones de coordinación en el Estado federal, señala: "Para ciertas materias, existe un solo poder para la totalidad del territorio y de la población, mientras que para otras existe una plu-

cretamente al de la comunidad autónoma donde tengan su vecindad. Los preceptos constitucionales claves para comprender la distribución competencial son el 148, 149 y 150, y la interpretación que sobre los mismos ha realizado el Tribunal Constitucional, dado que el Estado autonómico es de base jurisprudencial. En el apartado 3.3 desarrollaré este aspecto.

Las relaciones de coordinación se complementan con la duplicidad de las cámaras parlamentarias, un Congreso de los Diputados que representa a los ciudadanos y un Senado que representa a los territorios. Lamentablemente el Senado es sólo sedicentemente una cámara de representación territorial. a mi juicio, más por sus no funciones y por el bicameralismo imperfecto, que por el procedimiento de reclutamiento de sus miembros. Respecto a la primera cuestión, no parece aceptable que en las funciones más relevantes en materia territorial, como la propia reforma de los estatutos, el Congreso sea también cámara de primera lectura y que la oposición del Senado a este último órgano, entrando ya en la segunda cuestión, esto es, en el bicameralismo imperfecto, pueda levantarse por la Cámara Baja mediante una nueva deliberación y votación, especialmente en el caso de la materia territorial. Menor importancia concedo a la naturaleza del reclutamiento de sus miembros. Es cierto que la minoría son designados directamente por los parlamentos autonómicos, mientras que la mayoría son elegidos en circunscripciones provinciales, salvo ciertas especialidades insulares y de las dos ciudades autónomas; pero las provincias están integradas dentro de comunidades autónomas y los presidentes autonómicos, especialmente los del partido en el gobierno, suelen controlar la actuación de los senadores electos en las provincias de su comunidad —por no hablar, a veces, del control sobre los propios diputados—. Por tanto, respecto al reclutamiento, no cabe decir taxativamente que los senadores electos provincialmente no representen a su comunidad.

Las relaciones jurídicas de supra y subordinación encuentran un amplio campo que manifiesta la supremacía del poder central frente a las comunidades autónomas. En primer lugar, hay que destacar la limitación negativa a la autonomía política de las comunidades que supone la sujeción a la Constitución y a los derechos y libertades fundamentales, restricción que encuentra su manifestación positiva, al menos,

ralidad de poderes [...]. El ciudadano está inmediatamente sujeto al poder central en algunas esferas, mientras que en otras lo está a los poderes regionales".

para las comunidades de régimen especial, en la obligación de incluir en sus estatutos una forma de gobierno parlamentaria, un sistema electoral proporcional, la creación de un tribunal superior de justicia y la aprobación de la reforma de sus estatutos mediante referéndum (art. 152 CE). Otra manifestación de esta supremacía es, según dispone el artículo 149.2 CE, la prevalencia de las normas del poder central sobre las comunitarias en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas; si bien la STC 163/1995, de 8 de noviembre, aclara que esta prevalencia es sólo para el caso en que se hayan agotado todos los procedimientos jurídicos existentes para resolver el conflicto entre normas. En tercer lugar, la integración dentro del poder central de un Tribunal Constitucional, encargado de resolver los conflictos entre los órganos nacionales y los periféricos, y de éstos entre sí, así como de enjuiciar la constitucionalidad de cualquier norma con rango legal. Bajo la cuarta y última manifestación de esta supremacía del poder central voy a aglutinar un conjunto de mecanismos como la denominada cláusula de ejecución federal [autonómica] y los diversos instrumentos de inspección y vigilancia del poder central sobre el autonómico, entre los que se puede citar los debidos a la implementación del derecho de la Unión Europea y los controles políticos y jurisdiccionales sobre las leyes previstas en los artículos 150.1 y 2 CE.

Por último, hay que referirse a las relaciones jurídicas de inordenación, que pretenden asegurar la participación de las comunidades autónomas en la conformación de la voluntad nacional y en la reforma constitucional. Como se ha comentado, las comunidades no contribuyen en la medida de lo necesario a conformar la voluntad nacional en el Senado, no tanto por la forma de reclutamiento de los senadores, como por el bicameralismo imperfecto y la no atribución al mismo de las funciones más relevantes en materia territorial. Es urgente una reforma que atribuya al Senado[17] la primera lectura en estos ámbitos materiales, así como la posibilidad de superar una oposición del Congreso mediante una nueva votación, o, cuando menos, de vetarla. Los nuevos instrumentos de coordinación (apartado 3.5), especialmente, la comisión bilateral Estado-Generalitat, las comisiones mixtas, y las conferencias multisectoriales, desarrollados en el nuevo Estatuto de Cataluña, serán también claves para incrementar la participación de las comunidades en la formación de la voluntad nacional.

17 Sobre la reforma del Senado, véase Trujullo, Gurmensindo, op. cit., pp. 621-625 y 707-721.

Decía que la otra relación de inordenación importante era la participación de las comunidades en la reforma constitucional. Las comunidades intervienen en la reforma constitucional, según dispone el artículo 166 en conexión con el 87.2 CE, al tener legitimación activa para iniciar una reforma constitucional, ya sea solicitando al gobierno la adopción de un proyecto de reforma constitucional o mediante una proposición de reforma constitucional presentada ante la mesa de la cámara y con la intervención de tres miembros ante el pleno en defensa de la proposición. Las comunidades también participan en la aprobación de la reforma a través del Senado, al ser la cámara de representación territorial; en la reforma agravada, plenamente, al requerirse la mayoría de dos tercios en ambas cámaras; en la reforma parcial, insuficientemente, pues el Congreso puede superar la oposición del Senado tras fracasar la intervención de una comisión de composición paritaria, elevando el quórum en la Cámara Baja de tres quintos a dos tercios, y reduciéndolo en la Cámara Alta, de tres quintos a mayoría absoluta. Este bicameralismo imperfecto en la reforma parcial de la Constitución se agrava si se considera que el Título VIII, donde se desarrolla el principio de autonomía política, requiere de este procedimiento y no de la reforma agravada.

3.2. Organización político-territorial.

El artículo 137 abre el Título VIII, desarrollando la autonomía política conferida por el artículo 2 CE, y proclamando que "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". No es posible ocuparse aquí, por razones de síntesis, del significado constitucional de la autonomía provincial y municipal —básicamente competencias ejecutivas con alguna manifestación de potestad reglamentaria—, ni de sus ámbitos competenciales reconocidos por normas formal y materialmente legales, por lo que me voy a centrar brevemente en las formas de acceso a la autonomía conforme al principio dispositivo de las comunidades autónomas y, con mayor síntesis todavía, de su organización interna.

La Constitución española prevé dos formas de acceso a la autonomía. La del artículo 143, que origina comunidades de régimen ordinario, y la del 151, que lleva a las comunidades de régimen especial. Digo

prevé, porque, frente a la creencia generalizada de la literatura jurídica y el amplio consenso político, creo que nada impediría, conforme al principio dispositivo y dinámico, emplear las previsiones constitucionales que se van a reseñar para modificar el vigente marco autonómico.

La iniciativa autonómica del 143 permite la constitución como comunidad autónoma a las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes (Castilla-La Mancha, Extremadura, Aragón y Valencia), así como a los territorios insulares (Baleares y Canarias) y a las provincias con entidad regional histórica (Murcia, Asturias, Cantabria y Rioja —la aplicación del precepto a estas dos últimas era dudoso—). La iniciativa autonómica 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. Este quórum debe cumplirse en el plazo de seis meses, a computar desde que se adopta el primer acuerdo por una corporación local interesada. Si la iniciativa no prospera sólo podrá reintentarse discurridos cinco años. No obstante, flexibilizando el anterior artículo, el 144 CE permite a las Cortes Generales, mediante ley orgánica y por motivos de interés nacional, autorizar la constitución de comunidades uniprovinciales sin entidad regional histórica (Madrid), autorizar estatutos para territorios no integrados en la organización provincial (estatutos de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, que carecen de potestad legislativa), o sustituir la iniciativa de las corporaciones locales (esta última previsión fue utilizada por las Cortes Generales para obligar a Segovia, que quería constituirse en comunidad autónoma propia, a integrarse en Castilla-León —sin la disciplina de partido propia de la UCD y PSOE, como corresponde a una democracia representativa de partidos, no hubiera sido posible

La iniciativa autonómica del artículo 143 permite la constitución como comunidad autónoma a las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes (Castilla-La Mancha, Extremadura, Aragón y Valencia), así como a los territorios insulares (Baleares y Canarias) y a las provincias con entidad regional histórica (Murcia, Asturias, Cantabria y Rioja).

ordenar el mapa autonómico, que, quizás, se hubiera perdido en la fragmentación y dispersión—).[18]

La iniciativa autonómica del 151 requiere el acuerdo de las diputaciones u órganos interinsulares correspondientes y de 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, así como que 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 (Andalucía accedió por este difícil procedimiento, pese a no alcanzarse la mayoría absoluta de los electores en la provincia de Almería). Este complicado procedimiento se facilita, conforme prevé la Disposición Transitoria Segunda de la Constitución, para los territorios que en el pasado hubieren plebiscitado favorablemente estatutos de autonomía —la referencia es a los estatutos regionales de la II República— y cuenten al tiempo de promulgarse la Constitución con regímenes provisionales de autonomía; en este caso, la iniciativa sólo requiere del acuerdo por mayoría absoluta de sus órganos preautonómicos colegiados (Cataluña, País Vasco y Galicia).

La iniciativa autonómica del artículo 151 requiere el acuerdo de las diputaciones u órganos interinsulares correspondientes y de 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, así como que 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.

Navarra constituye un caso singular. Disfrutó de una amplia autonomía política y de su concierto económico, incluso, durante la dictadura del general Franco, debido a su apoyo al golpe de Estado. Entre las diversas posibilidades que la Constitución le brindaba, optó por el amejoramiento de su régimen foral, a través de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, que, como ha reconocido la STC 16/1984, funciona como un auténtico estatuto de autonomía. Es dudosa la constitucionalidad de este amejoramiento, porque se ampara en la Dis-

18 Se trata de un correctivo constitucionalmente discutible al principio dispositivo, que, sin embargo, fue refrendado por la STC 100/1984, de 8 de noviembre.

posición Adicional Primera de la Constitución que permite, es cierto, actualizar su régimen foral, pero exige que dicha práctica se lleve a cabo en el marco de la Constitución y de los estatutos de autonomía.

Una vez completada con éxito la iniciativa, se debe proceder a la elaboración del estatuto, que, según dispone el artículo 147, es la norma institucional básica de cada comunidad autónoma y debe, al menos, contener su denominación —la que mejor se corresponda con su identidad histórica—, la delimitación de su territorio, la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias, y, por último, las competencias asumidas dentro del marco establecido por la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas. La Norma Fundamental española prevé dos procedimientos para elaborar los estatutos de autonomía.

Una vez completada con éxito la iniciativa, se debe proceder a la elaboración del estatuto, que, según dispone el artículo 147, es la norma institucional básica de cada comunidad autónoma y debe, al menos, contener su denominación —la que mejor se corresponda con su identidad histórica—, la delimitación de su territorio, la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias, y, por último, las competencias asumidas dentro del marco establecido por la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas.

Aquellas comunidades autónomas que emplean la iniciativa del artículo 143, esto es, las denominadas de régimen ordinario, inician la elaboración de su estatuto, según dispone el artículo 146 en conexión con el 81 CE, por una asamblea integrada por los miembros de la diputación u órgano interinsular de las provincias afectadas y por los diputados y senadores elegidos en estas circunscripciones. Una vez alcanzado un acuerdo, el texto resultante se eleva a las Cortes Generales para su deliberación y aprobación por el procedimiento reservado a la ley orgánica —que sólo difiere de la ley ordinaria por su ámbito material y por la exigencia de mayoría absoluta en la votación de conjunto en el Congreso de los Diputados, lo que significa un mínimo de 176 diputados sobre 350—.

En cambio, las comunidades autónomas que emplean la iniciativa del 151 o de este precepto en conexión con la Disposición Transitoria Segunda de

la Constitución, esto es, las comunidades de régimen especial, inician la elaboración de su estatuto, según el artículo 151 CE, por una asamblea constituida por todos los diputados y senadores elegidos en las circunscripciones que engloba su ámbito territorial. El texto resultante debe ser aprobado por mayoría absoluta de sus miembros. El proyecto de estatuto es remitido a la Comisión Constitucional del Congreso, que en el plazo de dos meses lo examina con el concurso y asistencia de una delegación de la asamblea proponente para determinar de común acuerdo la formulación definitiva —en ambos órganos los partidos están representados, a través de sus grupos parlamentarios, en exacta proporción a la fuerza con que cuentan en el pleno de la asamblea autonómica y del Congreso de los Diputados—. Si hubiera acuerdo, el texto resultante es sometido a referéndum del cuerpo electoral, donde debe obtener la mayoría de los votos válidamente emitidos en cada una de las provincias que integren la comunidad. Posteriormente el texto es nuevamente elevado a las Cortes Generales, donde es sometido a un voto de ratificación. Una vez aprobado, el Rey lo sanciona y promulga como con cualquier otra ley. Si no se alcanza un acuerdo en la Comisión Constitucional, el proyecto de estatuto se tramita como ley orgánica en las Cortes Generales —segunda excepción al principio dispositivo—. Una vez aprobado, se somete a referéndum en el ámbito territorial afectado, donde debe ser aprobado por la mayoría de los votos válidamente emitidos en cada provincia. También procede su sanción y promulgación por el monarca. La no aprobación del proyecto de estatuto en una o varias provincias no impide la constitución como comunidad autónoma de las restantes.

Una vez transcurridos cinco años desde la constitución de las comunidades, no tienen por qué existir diferencias constitucionales entre las comunidades de régimen ordinario y especial. Sin embargo, la distinción de estos dos tipos de comunidades tenía sentido, en un principio, al establecerse diferencias en el procedimiento de elaboración y reforma de sus estatutos y, por tanto, en la naturaleza jurídica de su máxima norma, en su ámbito competencial, y, por último, en su organización interna.

El estatuto es la norma institucional básica de cada comunidad y encabeza su subordenamiento territorial;[19] por debajo, en relación je-

19 Véase Aguado Renedo, César, *El estatuto de autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, Madrid, 1996.

rárquica, se sitúan las leyes aprobadas por el parlamento autonómico y, finalmente, más abajo, las normas reglamentarias emanadas del ejecutivo autonómico. El principio de competencia inspira las relaciones entre el ordenamiento central y los diecisiete subordenamientos territoriales, que a su vez se estructuran conforme a este principio y al de jerarquía normativa. No hay ordenamientos territoriales, a diferencia de los Estados federales, porque los estatutos de autonomía son formalmente leyes orgánicas aprobadas por el poder central. Y digo formalmente, porque materialmente son otra cosa y es aquí donde resulta de especial relevancia la diferencia entre los procedimientos de elaboración de los estatutos de las comunidades de régimen ordinario y las de régimen especial. En estas últimas, ya que en las primeras la norma es formal y materialmente una ley orgánica como se acaba de señalar, la norma estatutaria de la comunidad es pactada entre el poder autonómico y el central, y esto constituye la primera especialidad; pero, en el último momento, si no se alcanza un acuerdo, el poder central puede aprobar por sí sólo el texto —segunda excepción al principio dispositivo—, aunque para ello, y esta es su segunda especialidad, se requiere la aprobación en referéndum —que también es necesario cuando hay acuerdo—.

Y queda una tercera especialidad: las leyes orgánicas no tienen fuerza pasiva frente a los estatutos de autonomía. Pese a que estos formalmente son leyes orgánicas, no tienen fuerza pasiva porque las Cortes Generales no pueden derogar o modificar el estatuto, ya que el artículo 147.3 CE permite que los estatutos establezcan sus propios procedimientos de reforma, aunque el mismo requiere, por prescripción constitucional, la aprobación por las Cortes Generales a través de la ley orgánica. Y no tienen fuerza pasiva porque, una vez que fueron aprobados los estatutos de las comunidades de régimen especial, estos establecieron en su procedimiento de reforma que el desacuerdo entre las Cortes Generales y el Parlamento Autonómico no podía ser superado por las primeras, ni siquiera con el apoyo del referéndum. Se requiere para la reforma el acuerdo de ambos parlamentos. Por tanto, el estatuto es formalmente una ley orgánica, pero materialmente es otra cosa, es una norma paccionada, con fuerza pasiva frente a las leyes orgánicas; sin fuerza activa frente a las restantes leyes orgánicas como, por ejemplo, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA); indisponible, por tanto, para el poder central, que por sí sólo no puede reformar el estatuto; y con la especial legitimación

que le otorga el haber sido aprobado mediante referéndum. La autonomía política conferida a las comunidades queda así salvaguardada a muy alto nivel. Sólo el poder constituyente constituido, a través de la reforma constitucional, puede restringir o eliminar esa autonomía política. El Estado autonómico marca así grandes diferencias con el regional, dado que en éste los estatutos son aprobados y reformados por leyes formal y materialmente estatales. Sobre todo si se considera que las recientes reformas de los estatutos de autonomía de régimen ordinario han seguido en sus cláusulas de reforma la línea de las comunidades de régimen especial (Comunidad Valenciana o la propuesta de Reforma de Castilla-La Mancha), los nuevos estatutos se han convertido en normas paccionadas, indisponibles para el poder central. Por tanto, ha desaparecido, también, en este ámbito, la diferencia entre las comunidades de régimen ordinario y especial.

El Estado autonómico marca así grandes diferencias con el regional, dado que en éste los estatutos son aprobados y reformados por leyes formal y materialmente estatales.

Las comunidades de régimen ordinario sólo tenían disponibles las competencias del artículo 148 y debían esperar cinco años para poder acceder a las del artículo 149 CE. Sin embargo, las comunidades de régimen especial podían ostentar directamente todas las competencias de este último artículo. Se establecían así dos velocidades en el acceso al nivel de autogobierno, lo que junto al principio dispositivo, ha originado una cierta deriva asimétrica en la distribución territorial del poder. No obstante, transcurridos cinco años, nada impide que todas las comunidades tengan las mismas competencias materiales, equiparándose así de nuevo, las comunidades de régimen ordinario y las de régimen especial.

Finalmente, hay que destacar que es típico del federalismo exigir una sintonía entre las instituciones políticas del poder central y las de los entes territoriales periféricos. La Constitución respondía a esta máxima, pero sólo en el caso de las comunidades de

régimen especial, al establecer, en su artículo 152, que su organización institucional "se basará en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio, un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas, y un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquella. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea. Un Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma [...] Una vez sancionados y promulgados los respectivos Estatutos, solamente podrán ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos y con referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes". Aunque nada obligaba a las comunidades de régimen ordinario en cuanto a su organización institucional interna, éstas siguieron idénticas pautas a las prescritas por el artículo 152 CE para las de régimen especial. Por lo que, probablemente, cuando terminen las nuevas reformas estatutarias, que incluyen *ex novo* el referéndum del cuerpo electoral autonómico (Comunidad Valenciana, Andalucía y la Propuesta de Reforma de Castilla-La Mancha, entre otros), no habrá diferencias dignas de reseñar.

En consecuencia, las comunidades autónomas han adoptado, siguiendo la estela del poder central y del artículo 152 CE, la forma de gobierno parlamentaria clásica,[20] y la democracia representativa de partidos[21] que, frente a la democracia representativa liberal y las repúblicas presidencialistas, permite al Estado intervenir intensamente en la Sociedad.

20 Sobre las formas de gobierno, véase Gambino, Silvio, *Forme di Governo (Esperienze europee e nord-americana)*, Giuffrè, Milán, 2007. Sobre la forma de gobierno española, véase, en este mismo libro, el trabajo de Ruiz Rico, Gerardo, y Lozano Miralles, Jorge, "La forma di governo spagnola", pp. 49-91.

21 Véase García Guerrero, José Luis, *Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*, Monografías del Congreso de los Diputados, Madrid, 1996, pp. 119-129; y, también, "Democracia representativa y partidos políticos", en *Nuevo Derecho Constitucional Comparado*, Tirant Le Blanch, Valencia, 2000, pp. 571-606.

El Estado autonómico español no está compuesto por un ordenamiento central y diecisiete ordenamientos territoriales, como sería propio de un sistema federal, sino por un ordenamiento central y diecisiete subordenamientos territoriales. La razón descansa en que la norma que encabeza los estatutos de autonomía y, por tanto, cada uno de los diecisiete subordenamientos territoriales es, formalmente, una ley orgánica aprobada por las Cortes Generales, esto es, parte del ordenamiento central.

3.3. La distribución competencial entre el poder central y las Comunidades Autónomas.

El Estado autonómico español no está compuesto por un ordenamiento central y diecisiete ordenamientos territoriales, como sería propio de un sistema federal, sino por un ordenamiento central y diecisiete subordenamientos territoriales. La razón descansa, como ya se ha dicho, en que la norma que encabeza los estatutos de autonomía y, por tanto, cada uno de los diecisiete subordenamientos territoriales es, formalmente, una ley orgánica aprobada por las Cortes Generales, esto es, parte del ordenamiento central. Otra cuestión es cuál sea materialmente su naturaleza jurídica, o que la misma, como ha estudiado magníficamente Rubio Llorente,[22] integre el bloque de constitucionalidad.

Presupuesto lo anterior, nada parece obstar a deslindar los ámbitos competenciales propios del poder central y de las autonomías —la Constitución y la doctrina emplean el término Estado para referirse al poder central; yo utilizo este último pues creo que el primero engloba tanto al poder central como a las comunidades autónomas y municipios—, pero hay varias dificultades. Como se ha visto, en el acceso a los ámbitos competenciales rige el principio dispositivo, por lo que algunas comunidades pueden querer ejercer la competencia sobre una materia, en cuyo caso la incluyen en su estatuto, mientras que otras no quieren y no la recogen; obviamente, esto origina una mayor o menor asimetría competencial; asimetría que se incrementa, originando una nueva dificultad si se considera que hubo, como se ha comentado, desde un principio, dos velocidades en el acceso a la autonomía, y éstas se han mantenido, en un cierto sentido, en las sucesivas reformas esta-

22 Rubio Llorente, Francisco, "El bloque de constitucionalidad", en *La Forma Jurídica del Poder (Estudios sobre la Constitución)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, pp. 99-126.

tutarias. Por tanto, aquellas comunidades que iban por la vía lenta, en algún caso todavía no han podido acceder a todos los ámbitos competenciales a los que tienen opción. Por si lo anterior fuera poco, actualmente nos encontramos en pleno proceso de reformas estatutarias, lo que constituye una tercera dificultad: algunos estatutos, como el catalán, el valenciano o el andaluz, han sido ya aprobados, y otros, como el castellano manchego, están en proceso de aprobación.

En el acceso a los ámbitos competenciales rige el principio dispositivo, por lo que algunas comunidades pueden querer ejercer la competencia sobre una materia, en cuyo caso la incluyen en su estatuto, mientras que otras no quieren y no la recogen; obviamente, esto origina una mayor o menor asimetría competencial; asimetría que se incrementa, originando una nueva dificultad, si se considera que hubo, desde un principio, dos velocidades en el acceso a la autonomía.

Obviamente es un arduo esfuerzo, además de innecesario en este foro, relatar cómo se distribuyen las competencias entre el poder central y cada una de las diecisiete comunidades. Por esta razón, y para superar los inconvenientes reseñados en el párrafo anterior, voy a tratar de sintetizar las competencias que puede ejercitar el poder central tras las últimas reformas estatutarias, entendiendo que las restantes pueden ser ejercitadas por las comunidades, siempre que las incluyan en sus respectivos estatutos. No obstante, en algún caso, será necesario confrontar las normas constitucionales con los estatutos de autonomía; en estos casos, exclusivamente, tomaré como referencia el Estatuto de Cataluña, pues la experiencia y la observancia empírica demuestran que será tomado como guía, tarde o temprano, por los demás estatutos de autonomía.

En directa relación, los ámbitos competenciales del poder central se van a extraer de la Constitución y de los Estatutos, como se acaba de señalar, con lo que se tendrá una idea aproximada de la distribución competencial. Por lo que sucede en la práctica, la delimitación vigente en el ordenamiento español debe tener en cuenta que el Estado autonómico es de base jurisprudencial, con lo que habrá que atender a la jurisprudencia constitucional,[23] que puede llegar a

23 López Guerra, Luis, "El reparto de competencias Estado-autonomías en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", *Comunidades Autónomas y Comunidad*

modificar una delimitación competencial que aparentemente es clara, como se puede observar *infra* en la nota 27, p. 24.

Finalmente, he de referirme a una última dificultad. Ni siquiera con los anteriores pasos hay una garantía de conocer los ámbitos competenciales del poder central. Como ya les he señalado, las leyes marco del artículo 150.1 CE permiten transferir competencias legislativas estatales a las comunidades, y el 150.2 CE faculta transferir y delegar a las comunidades por ley orgánica competencias estatales que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. Finalmente, el 150.3 CE autoriza al poder central a dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las comunidades, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general; corresponde a las Cortes Generales por mayoría absoluta apreciar esta necesidad. No obstante, las posibilidades de este instrumento legislativo quedaron muy restringidas, tras la STC 76/1983, de 5 de agosto (LOAPA), que, además, aclara que la invasión competencial tiene carácter temporal, hasta que desaparezca la necesidad que la motivó. Obviamente, los dos primeros instrumentos legislativos pueden disminuir el núcleo de competencias estatales que, a continuación, quiero sintetizar. No obstante, no quiero eludir el problema del artículo 150.2 CE. La mayor parte de la literatura jurídica española estimaba que este precepto permitía incrementar los ámbitos competenciales de las comunidades, pero que las materias transferidas o delegadas por este procedimiento podían ser recuperadas por el poder central, lo que supone, por tanto, que no podían ser incluidas en los estatutos, porque, como se ha visto, su carácter pactado deja indisponible para el poder central la reforma y la posibilidad de revertir la transferencia o delegación, a no ser, claro está, que se acuda al procedimiento de reforma constitucional. Frente a esta opinión dominante que emplea diferente argumentación, se ha pronunciado un sector de constitucionalistas, radicados mayoritariamente en Cataluña, que no ve dificultades en incluir las materias transferidas o delegadas por el cauce del 150.2 CE en los estatutos;[24] si así fuera, sería ciertamente difícil delimitar un núcleo intransferible de competencias estatales.

Europea, Valladolid, 1991. Aunque, obviamente, este trabajo está superado por las sucesivas reformas estatutarias —especialmente, las últimas—, no deja de aportar claridad a la materia.

24 En este sentido, Carrillo, Marc, "Reformas estatutarias... de verdad", *El País*, lunes 18 de abril de 2005. Una sólida argumentación en contra en Solozábal, Juan José, "¿Qué reformas?", *El País*, martes 12 de abril de 2005.

A. Competencias exclusivas absolutas del poder central

Son numerosas las clasificaciones competenciales ensayadas por la doctrina. La que aquí voy a utilizar se justifica porque creo que se ajusta razonablemente bien a nuestra Constitución.[25] Sin embargo, dado que difiere en algún aspecto de clasificaciones más clásicas dentro del federalismo, procederé a describir a qué me refiero concretamente en cada caso. Por competencia exclusiva absoluta, se quiere decir que corresponde al poder central la función legislativa, reglamentaria y ejecutiva, y que se excluye cualquier intervención de las comunidades autónomas en estas materias. Como se podrá observar, los ámbitos materiales enumerados por la Constitución se corresponden, básicamente, con las competencias que en los Estados federales se atribuyen a la federación.

Por competencia exclusiva absoluta, se quiere decir que corresponde al poder central la función legislativa, reglamentaria y ejecutiva, y que se excluye cualquier intervención de las comunidades autónomas en estas materias.

Efectivamente, el artículo 149 de la Constitución contempla, entre las mismas, fundamentalmente, la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes (149.1.1), defensa y Fuerzas Armadas (149.1.4), régimen aduanero y arancelario, comercio exterior (149.1.10), sistema monetario, divisas, cambio y convertibilidad (149.1.11), sanidad exterior (149.1.16), régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos (149.1.26), estadística para fines estatales (149.1.31), y, por último, autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum (149.132).

Se acaba de señalar que las competencias exclusivas absolutas del Estado se corresponden sustancialmente con las materias que en los Estados fe-

25 La clasificación está tomada de González Trevijano, Pedro J., y De Esteban, Jorge, *Curso de Derecho Constitucional Español*, Tomo III, Madrid, 1994, pp. 853-855.

derales pertenecen a la Federación y, sobre todo, que no cabe sobre las mismas intervención de las comunidades autónomas. Pues bien, pese a ello, el nuevo Estatuto Catalán se ocupa, en cierta medida, de alguna de estas materias, lo que no deja de suscitar algo más que dudas razonables sobre su constitucionalidad, sobre la que aquí no cabe pronunciarse, pues esto exigiría un pormenorizado estudio de la jurisprudencia constitucional en cada caso concreto. A continuación, vamos a señalar estas materias y algunas de las intervenciones, sin ánimo exhaustivo, del Estatuto de Cataluña sobre las mismas.

El artículo 149.1.2. CE atribuye a los poderes centrales la nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo. Pese a ello, el artículo 138 del Estatuto de Cataluña afirma que la Generalitat posee competencia exclusiva en políticas de acogida de personas inmigradas, así como, en menor grado, sobre aquellas medidas que sean necesarias para su integración social y económica y su participación social; se reserva, también, la tramitación y resolución de las autorizaciones iniciales de los contratos de trabajo por cuenta propia y ajena, en coordinación con la competencia de los poderes centrales sobre entrada y residencia de extranjeros, entre otras.

Otorga al poder central, el artículo 149.1.3. CE, la competencia sobre las relaciones internacionales. Aun así, el Estatuto de Cataluña en sus artículos 193 a 200 prevé lo que denomina oficinas en el exterior, que los medios de comunicación social no han dudado en calificar como embajadas, donde se coordinan ciertas competencias que la Generalitat ya venía ejerciendo en Estados extranjeros, como oficinas de representación, promoción exterior de Cataluña, oficinas de negocios, de cultura o de difusión de la lengua. Por no hablar de los artículos 184 a 192 que regulan las relaciones de Cataluña con la Unión Europea.

La Administración de Justicia se configura por el artículo 149.1.5 CE como una competencia exclusiva absoluta del poder central, pero los artículos 95 a 109 del Estatuto prevén numerosas intervenciones autonómicas en la materia. El Tribunal Superior de Justicia se define como última instancia jurisdiccional de los procesos iniciados en Cataluña, sin perjuicio de la unificación de doctrina, a través del recurso de casación, por el Tribunal Supremo. Se crea el Consejo de Justicia de Cataluña, que se concibe como el órgano de gobierno de los jueces en Cataluña, bien es cierto que dentro del Consejo General del Poder

Judicial y como órgano desconcentrado. Se atribuye a la Generalitat la competencia normativa sobre el personal no judicial al servicio de la Administración de Justicia y sobre todos los medios materiales de la misma; así como la convocatoria de oposiciones y concursos para cubrir las vacantes de magistrados, jueces y fiscales en Cataluña, exigiéndoles un nivel adecuado de conocimiento de la lengua y derecho catalán.

Por su parte, el artículo 149.1.20. CE atribuye al poder central la marina mercante y abanderamiento de buques, iluminación de costas y señales marítimas, puertos de interés general, aeropuertos de interés general; control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves. Por su parte, el artículo 140 del Estatuto de Cataluña otorga a la Generalitat la competencia exclusiva en puertos, aeropuertos y demás infraestructuras de transporte que no sean de interés general, y para la declaración del mismo exige informe preceptivo emitido por el gobierno catalán; así mismo, contempla participar o asumir la gestión de los puertos y aeropuertos de interés general.

Finalmente, el artículo 141.1.19. CE otorga la competencia sobre pesca marítima a los poderes centrales, sin perjuicio de las que, en la ordenación del sector, se atribuyan las comunidades autónomas. Frente a este precepto, el 119.2 del Estatuto se concede la competencia exclusiva en materia de pesca marítima en aguas interiores, así como en la regulación y gestión de los recursos pesqueros; y el apartado 4, dentro de una competencia compartida, procede a definirla, y se atribuye, entre otras, la ordenación y ejecución de las condiciones profesionales para el ejercicio de la pesca o el registro oficial de barcos.

B. Competencias exclusivas limitadas

Por competencias exclusivas limitadas se hace referencia, por una parte, a que la reserva al poder central comprende una sola función sobre una materia (por ejemplo, la legislación, que la jurisprudencia constitucional ha definido como todo tipo de normas que sean necesarias para mantener la uniformidad sobre una materia jurídica),[26] y, de otra parte, cuando una instancia de poder posee la totalidad de las funciones

26 La jurisprudencia constitucional rechaza que por legislación se deba entender el conjunto de normas escritas con fuerza o valor de ley (SSTC 33/1981, 18/1982, 35/1982, 39/1982,7/1985, 249/1988, 86/1991,100/1991, entre otras). El concepto de

Por competencias exclusivas limitadas se hace referencia, por una parte, a que la reserva al poder central comprende una sola función sobre una materia (por ejemplo, la legislación, que la jurisprudencia constitucional ha definido como todo tipo de normas que sean necesarias para mantener la uniformidad sobre una materia jurídica), y, de otra parte, cuando una instancia de poder posee la totalidad de las funciones sobre parte de una materia (por ejemplo, las obras públicas de interés general).

sobre parte de una materia (por ejemplo, las obras públicas de interés general).

Dentro de las competencias exclusivas limitadas del primer tipo, el poder central se reserva una sola función dentro de una materia. Destacan la legislación mercantil, penal y penitenciaria, así como la legislación procesal, sin perjuicio de las competencias autonómicas (art. 149.1.6 CE), la legislación laboral (art. 149.1.7. CE), competencias disminuidas en derecho civil, por el respeto a los derechos forales (art. 149.1.8 CE), legislación sobre propiedad intelectual e industrial (art. 149.1.9. CE), legislación sobre pesas y medidas y determinación de la hora oficial (art. 149.1.12. CE), legislación sobre productos farmacéuticos (art. 149.1.16 CE), y legislación sobre expropiación forzosa,[27] sobre contratos y concesiones administrativas (art. 149.1.18 CE).

En cuanto a las competencias del segundo tipo, el poder central posee la totalidad de las funciones sobre parte de una materia. Hay que referirse a la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando discurran por más de una comunidad autónoma o afecte a otra (art. 149.1.22 CE), así como al tratarse de Ferrocarriles y transportes terrestres que trascurran por el territorio de más de una comunidad autónoma (art. 149.1.21.24 CE). Lo mismo ocurre con obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una comunidad autónoma (art.149.1.24 CE), y la Hacienda General y Deuda del Estado (art. 149.1.14 CE).

legislación comprende cualquier tipo de normas (STC 35/1982). Su finalidad es mantener la uniformidad en la ordenación jurídica de una materia (SSTC 18/1982 y 249/1988).

27 La STC 37/1987, no obstante, contiene una doctrina favorable a la admisión de facultades normativas de las comunidades autónomas en materia expropiatoria, que tienen, por consiguiente, carácter compartido. Corresponde al poder central establecer los criterios y sistemas de valoración del justiprecio y el procedimiento expropiatorio, esto es, aquellos aspectos de la expropiación garantizadores del rendimiento individual de la propiedad; y a las comunidades autónomas compete la definición de la causa *expropiandi*, de modo que se imponga a la propiedad una

C. Competencias compartidas.

Se habla de competencias compartidas cuando la legislación básica corresponde a los poderes centrales y la legislación de desarrollo es autonómica. La legislación básica persigue un mínimo común denominador[28] y es el poder central quien define qué es lo básico,[29] pero bajo la supervisión del Tribunal Constitucional, que es al que compete la última palabra. La jurisprudencia constitucional[30] ha dejado claro que no cabe en modo alguno vaciar el ámbito competencial que corresponde a las comunidades autónomas, ampliando de forma exorbitante aquello que se considera básico, lo que dejaría privado de contenido a las leyes y reglamentos de desarrollo que corresponden a las comunidades autónomas.

Se habla de competencias compartidas cuando la legislación básica corresponde a los poderes centrales y la legislación de desarrollo es autonómica. La legislación básica persigue un mínimo común denominador y es el poder central quien define qué es lo básico, pero bajo la supervisión del Tribunal Constitucional, que es al que compete la última palabra.

En este campo es amplia la enumeración constitucional, que comienza con las bases de las obligaciones contractuales de derecho civil (art. 149.1.8 CE); bases de la ordenación de crédito, banca y seguros (art. 149.1.11 CE); fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica (art. 149.1.15 CE); bases y coordinación general de la sanidad (art.149.1.16 CE); legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social (art. 149.1.17 CE); bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, estatuto de la función pública, procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades autonómicas, y responsabilidad de las administraciones públicas (art.149.1.18. CE); régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos a motor; correos y telecomunicaciones, cables aéreos, submarinos y radiocomunicación (art.149.1.21. CE);

utilidad congruente con la política social y económica definida por los poderes públicos correspondientes.

28 STC 25/1983.

29 Un interesante debate sobre este problema, con posiciones divergentes, entre Solozábal, Juan José, "¿Qué reformas?", *El País*, martes 12 de abril de 2005, y Carrillo, Marc, "Reformas estatutarias... de verdad", *El País*, lunes 18 de abril de 2005.

30 STC 147/1991.

legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias (art. 149.1.23. CE); bases del régimen minero y energético (art.149.1.25 CE); normas básicas del régimen de todos los medios de comunicación social (art. 149.1.27 CE); regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales, así como las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 —derecho y libertad de educación— (art. 149.1.30 CE).

No obstante, hay otros ámbitos materiales compartidos en que las competencias normativas de las comunidades autónomas se condicionan a lo establecido en una ley orgánica, pero el contenido de ésta no se encuentra, en absoluto, limitado a regular lo básico, sino que puede extenderse a lo que considere necesario, y, por supuesto, a las competencias reglamentarias y ejecutivas. En este campo se encuentra la seguridad pública, que es competencia del poder central, pero se pueden crear policías autonómicas dentro de lo dispuesto por la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (art. 149.1.29 CE). El 152.1 de la Constitución, por su parte, prevé una intervención de las comunidades en la organización de las demarcaciones en el marco de lo establecido por la Ley Orgánica del Poder Judicial. Finalmente, las competencias financieras de las comunidades, reconocidas por el artículo 157.1 de la Constitución, se ejercitan de conformidad con lo establecido por la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (art. 157.3 CE).

La jurisprudencia constitucional española no ha mostrado un gran interés en conceptuar a qué se refiere cuando habla de competencias concurrentes. No obstante, en su doctrina, se puede apreciar que se refiere a aquellos casos en que sobre una misma materia confluyen varios títulos competenciales.

D. Competencias concurrentes

Nuestra jurisprudencia constitucional no ha mostrado un gran interés en conceptuar a qué se refiere cuando habla de competencias concurrentes. No obstante, en su doctrina, se puede apreciar que

se refiere a aquellos casos en que sobre una misma materia confluyen varios títulos competenciales. Es el caso, como señala la STC 125/1984, del turismo, materia atribuida a la competencia exclusiva de las comunidades, pero que dada su vinculación con el comercio exterior puede reclamar intervenciones del poder central. Lo mismo sucede, como relata la STC 113/1983, con la competencia estatal de vigilancia de costas, que puede comprender, cuando así lo exijan los fines de la defensa nacional, el control del tráfico marítimo y, en consecuencia, también el de los barcos de pesca. Y lo mismo cabría decir, según la STC 123/1984, con la protección civil, entre otras muchas materias.

E. Competencias indistintas

Finalmente, se utiliza la denominación competencias indistintas para referirse a aquellos casos en que el poder central y los poderes autonómicos pueden intervenir indistintamente en un determinado ámbito material. Son los casos de la cultura (art. 149.2 CE) y de la legislación básica sobre la protección del medio ambiente (art. 149.1.23. CE). En ambas materias pueden intervenir, indistintamente, tanto el poder central, como el autonómico, aunque en la segunda materia, la intervención estatal se limita a la legislación básica.

Se utiliza la denominación competencias indistintas para referirse a aquellos casos en que el poder central y los poderes autonómicos pueden intervenir indistintamente en un determinado ámbito material. Son los casos de la cultura y de la legislación básica sobre la protección del medio ambiente, por ejemplo.

Para concluir este apartado, hay que recordar, como se indicó al principio, que todas las competencias que no corresponden al poder central son de las comunidades autónomas, siempre que las recojan en sus respectivos estatutos. No obstante, incluso, las competencias que se han enumerado como correspondientes al poder central pueden verse disminuidas por la interpretación constitucional —no puede olvidarse que el Estado autonómico es un Estado de base jurisprudencial—, y, fundamentalmente, por las

transferencias y delegaciones que pueda hacer el poder central sobre sus propias competencias a favor de las comunidades utilizando el juego de los artículos 150.1 y 150.2 CE, a los que ya hice referencia.

3.4. Financiación de las Comunidades Autónomas.

No cabe autonomía política verdadera sin autonomía financiera, por esta razón, la Constitución española contempla también la segunda en su artículo 156.1. Si bien la limita con arreglo a los principios de coordinación con la hacienda central y solidaridad entre todos los españoles.

Para describir, brevemente, el sistema de financiación de las Comunidades, se deben tener en cuenta los artículos 156, ya citado, 157 y 158 CE, junto con La Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), así como la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, y la Ley 25/2003, de 15 de julio, por la que se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, así como diversas disposiciones contenidas en los diversos estatutos de autonomía, tras sus últimas reformas estatutarias, conjunto normativo que, en su totalidad, integra el bloque de constitucionalidad sobre la financiación de las comunidades. Conforme al mismo, debemos distinguir entre una financiación ordinaria, que corresponde a quince comunidades autónomas, y una financiación especial, propia del País Vasco y de Navarra.

A. La financiación ordinaria de las Comunidades Autónomas.

El nuevo Estatuto de Cataluña prevé una reforma de la LOFCA, incrementando los impuestos cedidos por el poder central a las comunidades y sus porcentajes. Hasta tanto no se modifique la LOFCA, rige ésta —ya se dijo que la ley orgánica que aprueba un estatuto no tiene fuerza activa sobre las restantes leyes orgánicas, de lo contrario se vulneraría la Constitución al alterar la distribución competencial establecida por el poder constituyente—. No obstante, si se tiene presente que el nuevo estatuto ha sido aprobado por las Cortes Generales y negociado entre el poder central y la Generalitat, y que los restantes

estatutos siguen su estela, se emplearán las disposiciones previstas en el Estatuto de Cataluña que, en este campo, no constituyen todavía derecho vigente, pero que, muy probablemente, lo será en un futuro inmediato. La razón es darles a ustedes una información lo más actualizada posible.

Conforme a lo reseñado, dentro de la financiación ordinaria de las comunidades, se debe diferenciar entre una financiación autónoma y otra dependiente del poder central, y dentro de esta última, entre una financiación condicionada y otra incondicionada.

Dentro de la financiación ordinaria de las comunidades, se debe diferenciar entre una financiación autónoma y otra dependiente del poder central, y dentro de esta última, entre una financiación incondicionada y otra condicionada.
La principal financiación es esta última, de la cual se debe diferenciar entre los impuestos del poder central cedidos completamente, parcialmente y el fondo de suficiencia.

Dentro de la financiación autónoma se agrupan los rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado; impuestos propios, aunque no se admiten tributaciones múltiples, ni sobre bienes situados fuera de su territorio, ni que obstaculicen la libre circulación de personas, capitales, bienes y servicios; tasas y contribuciones especiales; recargos sobre los tributos estatales susceptibles de cesión, siempre que no se desvirtúe su naturaleza o estructura; otros recursos propios, como multas, sanciones y precios públicos en sus ámbitos competenciales; y, por último, la emisión de deuda pública, si bien la misma se encuentra sujeta a las limitaciones establecidas en la LOFCA y en la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria. Esta financiación autónoma es de escaso relieve, habida cuenta de las dificultades que conllevan las principales fuentes generadoras de ingresos: el establecimiento de impuestos propios tiene escaso margen al prohibirse las tributaciones múltiples; lo mismo sucede con los recargos de impuestos estatales, dado que esta posibilidad quedó muy disminuida tras los fuertes costes políticos —en forma de pérdida de votos— que originó un recargo sobre el impuesto de las rentas personales (IRPF) en la Comunidad de Madrid, aunque más recientemente hay

algún caso de recargos sobre impuestos, claro está, indirectos. Finalmente, la emisión de deuda pública está también, como se acaba de señalar, sometida a importantes limitaciones.

Tras lo que se acaba de decir, resulta obvio que la principal financiación es la dependiente del poder central y, dentro de la misma, la financiación incondicionada, de la cual se debe diferenciar entre los impuestos del poder central cedidos completamente, parcialmente y el fondo de suficiencia.

En los tributos cedidos completamente por el poder central, corresponde a la comunidad autónoma la capacidad normativa sobre los mismos y la totalidad de los rendimientos. En esta categoría hay que citar el impuesto sobre el patrimonio, sobre las transmisiones patrimoniales, actos jurídicos documentados, juegos de azar, ventas minoristas de ciertos hidrocarburos, determinados medios de transporte, electricidad, y sobre las sucesiones y donaciones. Este último presenta un futuro incierto: pese a las reivindicaciones de las comunidades de incrementar una financiación que estiman insuficiente, algunas han suprimido este impuesto, que corre peligro cierto de desaparición, como ya sucedió en Austria —empiezan a ser significativos los cambios de vecindad entre comunidades autónomas a efectos de evitar el pago de este impuesto—.

En los impuestos del poder central cedidos parcialmente, la normativa atribuye a las comunidades ciertas competencias normativas sobre los tramos cedidos y los ingresos de estos. En el impuesto sobre la renta (IRPF) y sobre el consumo (IVA) corresponderá —recuerdo que es lo previsto por el Estatuto de Cataluña y pendiente de la reforma de la LOFCA— a las comunidades el cincuenta por ciento, así como el cincuenta y ocho por ciento en los impuestos sobre hidrocarburos, labores del tabaco, alcohol y bebidas derivadas, cerveza, vino y bebidas fermentadas; y el impuesto sobre productos intermedios.

En cuanto al fondo de suficiencia, decir que es el mecanismo de cierre del sistema de financiación, dirigido a garantizar que se cubran las diferencias que pudieran existir entre las necesidades de gasto de cada comunidad y su capacidad fiscal.

Dentro de la financiación autonómica dependiente del poder central, resta por referirse la financiación condicionada, que compren-

de las asignaciones complementarias y las transferencias del fondo de compensación interterritorial. Ambas fuentes se otorgan siempre que la comunidad destine estos fondos al cumplimiento de los objetivos para los que fueron concedidas. Su previsión se contiene en los apartados primero y segundo del artículo 158 de la Constitución, respectivamente. Las asignaciones complementarias se conciben como un instrumento destinado a garantizar un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales que la LOFCA concreta en las materias de educación y sanidad. Por su parte, el 158.2 prevé como ingreso de las comunidades —y, en su caso, de las provicias—, las transferencias del fondo de compensación interterritorial, las cuales están destinadas a gastos de inversión para corregir los desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad. Las cantidades de este fondo, poco importantes en la actualidad, deben incrementarse sustancialmente en la medida que disminuyan las aportaciones de los fondos estructurales y de cohesión de la Unión Europea.

La financiación condicionada comprende las asignaciones complementarias y las transferencias del fondo de compensación interterritorial. Ambas fuentes se otorgan siempre que la comunidad destine estos fondos al cumplimiento de los objetivos para los que fueron concedidas.

B. La financiación especial propia del País Vasco y Navarra

Como ya se ha comentado, salvo con la Constitución de la II República y, posteriormente, tras el largo paréntesis de la dictadura, con la Constitución de 1978 no han conocido los territorios vascos un gobierno propio. Muy diferente es el caso de Navarra que contó con su propio Reino antes de la aparición de las formas estatales y su consecuente integración en el Estado español. Navarra contaba con una serie de privilegios, entre los que destacan instituciones de autogobierno y, en lo que aquí interesa, la facultad de recaudar sus propios impuestos y no contribuir en forma alguna a los gastos del Estado español, del que formaba parte. El gobierno vasco no existía y,

por tanto, no podía contar con este privilegio, pero si lo hacían, independiente entre sí, sus territorios, es decir, las Diputaciones Forales de Guipúzcoa, Vizcaya y Álava. La Ley de 25 de octubre de 1838 limitaba parcialmente el privilegio económico, estableciendo que Navarra y las Diputaciones Forales Vascas debían contribuir en la parte proporcional que les correspondiera al sostenimiento de los gastos del Estado español. A estos efectos se preveían mecanismos destinados a cuantificar en cuánto debía consistir esa aportación. Este conjunto de privilegios, jurídicos, de autogobierno y financiación, se conoce como régimen foral y es reconocido por la Disposición Adicional Primera de la Constitución.[31]

El privilegio del régimen foral explica el sistema especial de financiación de las Comunidades Autónomas de Navarra y el País Vasco. Ambas comunidades conocen del sistema del cupo, por el que se designa al procedimiento establecido en una ley especial para calcular las cantidades que cada comunidad debe aportar para contribuir en la parte que le corresponda al sostenimiento de los gastos de los poderes centrales del Estado español, esto es, aquellas competencias que no son ejercitadas por la Comunidad Autónoma Navarra y por la Comunidad Autónoma Vasca.

El sistema del cupo vasco supone que los territorios vascos establecen una estructura fiscal análoga a la del resto de España. Para fijar los procedimientos y cantidades que deben aportar al sostenimiento de los gastos de los poderes centrales, se reúne una comisión mixta, compuesta por un representante por cada una de las tres diputaciones forales vascas, otros tantos representantes del gobierno vasco y otros seis, en representación de los poderes centrales del Estado español. La Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco es el resultado de la citada comisión mixta. El sistema para Navarra es análogo al descrito y su forma actual es la Ley 25/2003, de 15 de julio, por la que se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra.

31 Constitución española. Disposición adicional primera: "La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía". Véase, sobre el régimen foral, Solozábal Echavarría, Juan José, *Nación...*, op. cit., pp. 93-119.

C. Algunas consideraciones sobre el sistema de financiación.

El nuevo Estatuto de Cataluña, en su fase de proyecto, esto es, tal y como fue remitido por el Parlamento catalán a las Cortes Generales, preveía un sistema inspirado en los conciertos vasco y navarro, aunque algo más solidario. En el Parlamento español no se admitió este sistema, pero, con objeto de su análisis, surgieron dudas sobre su constitucionalidad y, por elevación, del sistema de financiación de Navarra y del País Vasco. La razón es que, al calcular las cantidades que estas comunidades tienen que aportar al poder central, no se contempla partida alguna en concepto de solidaridad a los territorios más desfavorecidos, por lo que estimo, junto con otros constitucionalistas, que este sistema vulnera el principio de solidaridad que se encuentra sancionado en numerosos artículos constitucionales y que se fija explícitamente como un límite a la autonomía financiera de las comunidades autónomas, como ya se ha relatado. Esta razón, probablemente, llevó al rechazo por las Cortes Generales —tras la correspondiente negociación entre la delegación catalana y la comisión de asuntos constitucionales— del sistema de financiación propuesto por el Parlamento catalán, rechazo que también considera la dificultad de sostener sistemas de financiación autonómicos que no contribuyan a la solidaridad en la segunda (Navarra), tercera (Cataluña) y cuarta (País Vasco) comunidad en renta *per capita*, esto es, los territorios más ricos del Estado español, a excepción del primero (Madrid).

El reconocimiento de la autonomía financiera es uno de los elementos claves para determinar hasta qué punto un Estado es federal. A modo de ejemplo, se puede destacar que los entes territoriales españoles tienen actualmente mucha más autonomía que los de la federación italiana, entre otras cuestiones, por su autonomía financiera. Otro elemento clave, absolutamente revelador del máximo nivel de federalismo, es la dirección de los flujos financieros; esto es, si para atender a los gastos de funcionamiento, el dinero recaudado por el Estado se dirige del poder central a los entes territoriales o a la inversa, así como en qué porcentajes. Actualmente, pese a que la autonomía financiera de las comunidades les permite recaudar una buena parte de sus ingresos, la dirección de los flujos financieros, en un porcentaje importante, se dirige del centro a la periferia. Ello es debido a que los impuestos son recaudados por una agencia tributaria dependiente del poder central; pero la situación puede cambiar radicalmente si se atiende a las previsiones del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, que desarrolla su

El reconocimiento de la autonomía financiera es uno de los elementos claves para determinar hasta qué punto un estado es federal. A modo de ejemplo, se puede destacar que los entes territoriales españoles tienen actualmente mucha más autonomía que los de la federación italiana, entre otras cuestiones, por su autonomía financiera. Otro buen indicador del nivel de descentralización de un sistema político es la distribución del gasto público. En España, si se excluye la Seguridad Social y el pago de la deuda estatal, un setenta por ciento del gasto público corresponde a las comunidades autónomas, un doce por ciento a los municipios y un dieciocho por ciento al poder central.

propia agencia tributaria. Ésta, no sólo podría ocuparse de sus propios impuestos y de los cedidos por el poder central, sino también de recaudar, gestionar y liquidar los recursos tributarios del poder central, en desarrollo del artículo 156.2 CE, que expresamente prevé que las comunidades puedan actuar como delegados o colaboradores del poder central, tal y como pretendía el Parlamento de Cataluña cuando se redactó el Estatuto.

Finalmente, es necesario señalar que también es un buen indicador del nivel de descentralización de un sistema político atender a la distribución del gasto público. En España, si se excluye la Seguridad Social y el pago de la deuda estatal, un setenta por ciento del gasto público corresponde a las comunidades autónomas, un doce por ciento a los municipios y un dieciocho por ciento al poder central.

3.5. Articulación de niveles.

Es evidente que la Constitución española no ha desarrollado adecuadamente la articulación entre las comunidades autónomas y el poder central. Prácticamente sólo hay dos referencias en la Norma Fundamental a los instrumentos de coordinación. Por una parte, el artículo 131 CE prevé la elaboración de las leyes de planificación económica por el poder central, pero de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las comunidades autónomas. De otra parte, los artículos 149.1.13, 15 y 16 CE atribuyen al poder central la coordinación general de la actividad económica, de la investigación científica y técnica, así como de la sanidad, respectivamente.[32]

Por su parte, la jurisprudencia constitucional se ha referido a la articulación de niveles, indicando que hay un principio implícito en el modelo de

32 Sobre los restantes instrumentos de coordinación véase supra, pp.11-12.

organización territorial autonómico, al que ha denominado, de colaboración, coordinación voluntaria o de cooperación. Este principio "implica la existencia de un deber de recíproco apoyo y mutua lealtad y de intercambio de información entre el Estado y las Comunidades Autónomas".[33] Se parte de una posición paritaria entre ambos poderes y la realización del principio objeto de análisis no puede afectar al ámbito competencial de los sujetos al tiempo que posibilita actuaciones conjuntas entre el poder central y las comunidades autónomas.

En la práctica, la coordinación se ha ejercido con la creación de órganos mixtos de composición paritaria y, fundamentalmente, a través de conferencias sectoriales que consisten en reuniones del ministro del gobierno central y los diecisiete consejeros autonómicos, aunque también son habituales las reuniones entre los mismos sujetos, pero a menor nivel jerárquico.

La deficiente articulación de niveles prevista en la Constitución ha tratado de solventarse, como se acaba de decir, mediante la jurisprudencia constitucional y la práctica. Evidentemente, éstos no son los mejores remedios, por lo que no cabe sino felicitarse por la importante contribución que en este campo introduce el nuevo Estatuto de Cataluña, especialmente en sus artículos 174-183. En estos preceptos se desarrolla el principio de coordinación o colaboración, previendo convenios de colaboración, así como la creación de órganos bilaterales o multilaterales, cuyos acuerdos no pueden alterar la distribución competencial ni vincular a Cataluña sin su acuerdo, y que le permiten formular reservas a los mismos. Finalmente, prevén la constitución de una comisión bilateral entre la Generalitat y el poder central, de composición paritaria, presidencia alternativa y dotada de una secretaría permanente; su función primordial es la participación de la Generalitat en aquellas políticas cuya competencia esté atribuida a los poderes centrales, pero que pueden tener incidencia en Cataluña.

4. Algunas conclusiones y enseñanzas, que se pueden extraer del proceso de descentralización

Parece indudable, aunque se trata de una cuestión más enjuiciable por la ciencia política y económica, que la descentralización del

33 Véase supra, pp.11-12.

Parece indudable, aunque se trata de una cuestión más enjuiciable por la ciencia política y económica, que la descentralización del poder a través de un Estado autonómico ha originado un notable incremento en la prestación de servicios públicos y en la creación de infraestructuras a ciudadanos y territorios que, probablemente, no los hubieran disfrutado dentro de un estado unitario.

poder a través de un Estado autonómico ha originado un notable incremento en la prestación de servicios públicos y en la creación de infraestructuras a ciudadanos y territorios que, probablemente, no los hubieran disfrutado dentro de un Estado unitario. Aunque se debe resaltar que esta realidad se enmarca en un fuerte y continuado incremento del producto interior bruto del país desde la transición democrática debido a múltiples factores, pero, sin duda, no dejan de jugar un importante papel la Constitución de 1978 y el propio Estado autonómico. Tampoco es posible determinar, sin apoyo de la ciencia económica, si este crecimiento económico ha incrementado o disminuido las diferencias entre los diversos territorios y muy especialmente entre los más ricos y los más pobres.

En el transcurso de la ponencia, se ha resaltado la gran diversidad del Estado español en todos los órdenes, pese a tratarse de uno de los Estados más antiguos del mundo, con más de cinco siglos de convivencia en común, donde se han alternado períodos de centralización y descentralización del poder. La Constitución de 1978 establece un nuevo tipo de Estado compuesto, el autonómico, que ha conseguido reconocer plenamente y al máximo nivel la diversidad y pluralidad territorial de las nacionalidades y regiones que integran el Estado español. No obstante, se muestra cierta insatisfacción en segmentos de ciudadanos, especialmente en el País Vasco y Cataluña, que no sienten su nacionalidad, unos vasca o catalana, y, otros, española. En otro orden, el reconocimiento de esta pluralidad ha llevado a diferencias salariales reseñables dentro de las diferentes administraciones autonómicas, y a la aparición de dudas sobre la capacidad del Estado autonómico para garantizar, a todos los españoles, la igualdad en el disfrute de sus derechos y en el ejercicio de sus deberes, pero sólo el transcurso del tiempo permitirá disipar o confirmar estos temores.

Entre las exigencias propias del método consensual empleado para la elaboración de la Constitución, se destaca la presencia en la mesa de negociación de todas las fuerzas políticas relevantes. La no integración directa del Partido Nacionalista Vasco en la ponencia constitucional —su representante estaba encuadrado en Convergència i Unió—, fue un grave error que ya se pudo apreciar cuando esta fuerza nacionalista vasca solicitó la abstención en el referéndum para aprobar la Constitución.

Los sistemas constitucionales europeos, entre los que indudablemente se integra el español, se caracterizan por una decidida intervención del poder político en la sociedad, esto es, por la fuerte interrelación Estado-sociedad. Y ello no sólo por la definición ideológica del Estado como social, sino también por el juego de la democracia representativa de partidos, del sistema de gobierno parlamentario y el rol desempeñado por el partido político moderno, nacido de la Internacional Socialista. En cambio, en América, siguiendo el ejemplo de los Estados Unidos, se sigue persiguiendo la separación Estado-sociedad, y en lógica consecuencia se defiende la democracia representativa liberal, la forma de gobierno presidencialista y el partido político liberal, que es más una superposición de comités electorales que un partido político del tipo europeo. En esta lógica no intervencionista dentro de la sociedad, se encuadra también la adopción, como forma de distribución territorial del poder, del Estado compuesto, en su caso, el federal. Este debilitamiento del poder político, que indudablemente dificulta su intervención en la sociedad, se agrava en el caso europeo, porque los Estados compuestos europeos, como España, están sometidos a un doble proceso de transferencia de sus competencias materiales; hacia arriba, trasladándolas a la Unión Europea; hacia abajo, descentralizándolas a las comunidades autónomas. Hay quien fundadamente piensa ya que este doble proceso debilita

La Constitución de 1978 establece un nuevo tipo de Estado compuesto, el autonómico, que ha conseguido reconocer plenamente y al máximo nivel la diversidad y pluralidad territorial de las nacionalidades y regiones que integran el Estado español. No obstante, el reconocimiento de esta pluralidad ha llevado a la aparición de dudas sobre la capacidad del Estado autonómico para garantizar, a todos los españoles, la igualdad en el disfrute de sus derechos y en el ejercicio de sus deberes. Sólo el transcurso del tiempo permitirá disipar o confirmar estos temores.

al Estado hasta un punto que puede llevar aparejado que se vea imposibilitado de cumplir los objetivos para los que fue creado, o, cuando menos, de cumplir las funciones del Estado social. El urbanismo o la enseñanza universitaria, pueden ser un buen ejemplo de lo que aquí se está diciendo: puede ser difícil mantener una enseñanza de calidad o garantizar el acceso a la vivienda cuando las competencias sobre ambas materias están divididas entre cuatro ámbitos de poder —europeo, poder central, autonómico, municipal en el urbanismo, y autonomía universitaria en la educación superior—, y ello a pesar de que puedan introducirse instrumentos de coordinación que hoy, como regla general, brillan por su ausencia.

La distribución funcional y territorial del poder es un efectivo mecanismo de limitación de éste, garantiza la pluralidad y diversidad territorial, incrementa el ejercicio de derechos por los ciudadanos, facilita su acceso a los servicios públicos, corrige los desequilibrios territoriales en infraestructuras y, en consecuencia, favorece la legitimación política del sistema constitucional. No obstante, también presenta inconvenientes, me acabo de referir a la dificultad de que el Estado intervenga en la sociedad, y ahora quiero ocuparme de los problemas que origina al principio democrático. Tanto la democracia representativa de partidos como la liberal descansan en la exigencia de responsabilidades al representante político por su gestión. Si a la separación funcional del poder se le añade la distribución territorial entre cuatro o cinco ámbitos de poder, es obvio que, para el representante político responsable, conocer el ejercicio de una competencia es una labor ardua y difícil, incluso para un especialista en el campo constitucional. ¿Qué decir respeto a un anónimo ciudadano medio? Si no conocemos quién es el responsable político de una actuación, mal podremos enjuiciar su gestión, ni exigir responsabilidades políticas; en definitiva, se estará quebrando el funcionamiento de

La distribución funcional y territorial del poder es un efectivo mecanismo de limitación de éste, garantiza la pluralidad y diversidad territorial, incrementa el ejercicio de derechos por los ciudadanos, facilita su acceso a los servicios públicos, corrige los desequilibrios territoriales en infraestructuras y, en consecuencia, favorece la legitimación política del sistema constitucional. No obstante, también presenta inconvenientes.

la democracia representativa y, en consecuencia, favoreciendo la abstención electoral, y la no participación en el proceso político; esto es, deslegitimando el sistema constitucional. Estas consecuencias negativas se incrementan, lógicamente, cuando empleamos técnicas como las competencias exclusivas limitadas, o las compartidas, o atribuimos las funciones de una misma materia a diferentes poderes, o, en cierta medida, cuando introducimos el federalismo cooperativo, frente al federalismo dual.

También genera sus inconvenientes sobre el principio democrático la simetría —todos los entes territoriales periféricos tienen las mismas competencias— o asimetría del modelo de distribución territorial del poder. La Constitución de 1978 apostó por la simetría constitucional, lo que la mayor parte de la doctrina ve con buenos ojos. Sin embargo, pese a la decisión constitucional, la existencia de dos velocidades en el acceso a los ámbitos competenciales, según se trate de comunidades de régimen ordinario y especial, y el principio dispositivo en el nivel de autogobierno han llevado a un modelo parcialmente asimétrico. Lo que nos conduce, tal y como relató en España Díez Picazo, a la *West Lothian question*,[34] que sintéticamente consiste en el problema de legitimidad constitucional que se produce cuando sobre una materia tiene la competencia el poder central en la mayor parte del Estado, pero no en todo; esto es, en un ámbito material, por ejemplo, seguridad ciudadana, la competencia es del poder central en quince comunidades, pero en dos de ellas la materia está atribuida a éstas. ¿Cómo se puede explicar constitucionalmente, sin merma del principio democrático, que los parlamentos regionales de estas dos comunidades decidan sobre la seguridad ciudadana soberanamente y, en consecuencia, sin ninguna participación del resto del Estado y, al mismo tiempo, intervengan a través de sus parlamentarios nacionales en la política de seguridad ciudadana de las otras quince comunidades autónomas?

Aunque la Constitución y la mayoría de la literatura jurídica defienden un modelo simétrico, que, como se acaba de decir, en su desarrollo es parcialmente asimétrico, otra parte de la doctrina, entre la que, con muchas dudas, me incluyo, estima que las especiales singularidades vasca y catalana hubieran sido mejor resueltas por un modelo de Estado asimétrico. Se piensa que la simetría lleva a un eterno

34 Díez Picazo, Luis María, "El Estatuto de Cataluña y la West Lothian question", *El País*, 18 de noviembre de 2005.

descontento de los sectores nacionalistas vasco y catalán, que sólo se sentirían realizados si tuvieran un *plus* competencial respecto a los restantes territorios. Y que ese descontento les lleva a reclamar mayores competencias, que son igualadas por las restantes comunidades, lo que a su vez origina nuevas reivindicaciones y retroalimenta así un proceso continuo de descentralización, que no parece tener fin.

Ese proceso descentralizador que parece no tener fin se expresa también bajo la afirmación de que un Estado no puede mantener eternamente abierta la cuestión de la descentralización del poder. La responsabilidad, en cuanto pueda corresponder a la Constitución, se centra en la deficiente elaboración del Título VIII CE y en el carácter excesivamente abierto de las normas constitucionales que se ocupan de la distribución territorial del poder. Evidentemente, las normas constitucionales se singularizan respecto a las legales por su carácter abierto, esto es, preceptos que deben permitir diferentes desarrollos legislativos, garantizando así el pluralismo político sin necesidad de cambiar las normas constitucionales. Pero hay quien con razón piensa que estas normas son tan excesivamente abiertas, en el caso español, que ni siquiera garantizan un núcleo mínimo de competencias al poder central. Es muy probable que así sea y desde luego resulta innegable la deficiente regulación de numerosos preceptos constitucionales en la materia, que, por lo que al Senado se refiere, resulta escandalosa. La Cámara Alta es sólo sedicentemente una cámara de representación territorial, en mi opinión mucho más por sus no funciones y por el bicameralismo imperfecto, que por la forma de reclutamiento de sus integrantes; resulta indudable que no cubre las relaciones de inordenación claves para garantizar la unidad del Estado, es decir, que dominan los rasgos centrífugos frente a los centrípetos.

No obstante, quizá quepa realizar una lectura positiva. La constitución racional normativa es un instrumento al servicio de la resolución de conflictos. Cuando en este tipo de constitución se introduce la descentralización territorial del poder, a través de un Estado compuesto, se está colocando el territorio entre los elementos de conflicto, en definitiva, se crea una tensión permanente entre uniformidad y diversidad, entre centralización y descentralización. Con esto se quiere decir que en los Estados compuestos, la distribución territorial del poder nunca está cerrada y que el proceso de descentralización sin fin no lleva siempre a la desaparición del Estado, pues en estos sistemas constitu-

cionales compuestos los procesos de centralización y descentralización son tan pendulares como otros muchos procesos históricos. La historia de los Estados Unidos es en buena parte la permanente tensión entre la federación y los Estados, de la centralización —predominio de las relaciones jurídicas de supra y subordinación— y descentralización de competencias —dominio de las relaciones jurídicas de coordinación—. García de Enterría nos describe magistralmente los duros enfrentamientos entre, de una parte, el presidente Roosevelt, defendiendo una centralización imprescindible para dotar al poder político de la fortaleza necesaria para intervenir decididamente en la sociedad y el mercado y poder así combatir la Gran Depresión, y, de otra, el Tribunal Supremo, que velaba por la descentralización, consagrada constitucionalmente.[35]

Por tanto, los Estados compuestos conllevan una permanente tensión territorial y períodos históricos en que predominan las fuerzas centralistas, mientras que en otros triunfan los movimientos descentralizadores. La tradicional rigidez constitucional de estos Estados compuestos dificulta que la Norma Fundamental pueda adaptarse a estos cambios de tendencia, arroja un excesivo peso sobre la interpretación constitucional y puede llegar a vulnerar la propia Constitución, como probablemente sucedió con la interpretación de la *commerce clause* durante la Gran Depresión. En cambio, no cabe descartar que el modelo autonómico español, inspirado en el valor autonómico y en los principios dispositivo y dinámico, pueda, quizás, adaptarse mejor a los inevitables períodos pendulares históricos, centralizadores y descentralizadores, sin forzar la interpretación constitucional o recurrir a la reforma, lo que es una importante ventaja. El modelo es dispositivo porque cabe mucha, poca o ninguna descentralización, dependiendo de la voluntad de los entes territoriales periféricos —aunque hoy no se pueda apreciar por el dominio permanente de las corrientes descentralizadoras—. El modelo es también dinámico: la autonomía, así como su intensidad, está garantizada suficientemente por el carácter paccionado de las reformas estatutarias. Las modificaciones de los estatutos son indisponibles para el poder central, que no puede realizarlas sin la anuencia de los poderes territoriales periféricos. Por su parte, la autonomía y su intensidad no están garantizadas constitucionalmente, pues cabe una reforma constitucional que la suprima o reduzca, en contra, incluso, de la voluntad de las comunidades autónomas. En cambio, la

35 García de Enterría, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 1985, pp. 167 y ss.

Los Estados compuestos conllevan una permanente tensión territorial y períodos históricos en que predominan las fuerzas centralistas, mientras que en otros triunfan los movimientos descentralizadores. La tradicional rigidez constitucional de estos Estados compuestos dificulta que la Norma Fundamental pueda adaptarse a estos cambios de tendencia, arroja un excesivo peso sobre la interpretación constitucional y puede llegar a vulnerar la propia Constitución. No cabe descartar que el modelo autonómico español, inspirado en el valor autonómico y en los principios dispositivo y dinámico, pueda, quizás, adaptarse a los inevitables períodos pendulares históricos, centralizadores y descentralizadores, sin forzar la interpretación constitucional o recurrir a la reforma.

permanente tensión política sobre el nivel de distribución territorial del poder no tiene solución, pues es consustancial a todo Estado compuesto, aunque quizás pueda reducirse en España si se priva a los partidos del nacionalismo periférico de las ventajas que. para obtener representación política indebidamente, disfrutan en el Congreso de los Diputados —el quórum mínimo para acceder al reparto de escaños toma como referencia las circunscripciones en las que se presentan y no todo el territorio del Estado—, esto es, en la cámara donde se representa a los ciudadanos y no a los territorios.[36]

36 En este sentido, García Guerrero, José Luis, *Democracia representativa...*, op. cit., pp. 297 y 298, así como la nota 43.

Preguntas para debate

1. Dado el modelo competencial o esa estructura bastante compleja de competencias para cada uno de los niveles de gobierno y para el nivel autonómico, ¿cómo se estructuró en España la parte del financiamiento, por un lado, para poder financiar las competencias de los niveles territoriales y, por otro lado, para cubrir esa brecha horizontal de temas de equidad o de solidaridad entre los territorios? En otras palabras, ¿cómo trataron en España el tema de lo económico en relación a las autonomías?

2. Ya que el Ecuador puede ser aspirante a las autonomías: ¿Hasta qué punto y cómo podría ser la forma de la autonomización de cada región? Aquí existe una heterogeneidad muy fuerte a nivel de capacitación, de preparación de los gobiernos locales; hay unas diferencias gigantescas, abismales. En un inicio, el gobierno podría asumir un rol de padre criador, hasta que el hijo pueda caminar por sí solo. ¿Cómo puede darse ese ritmo de transición?

3. ¿Podría profundizarse la afirmación hecha en el sentido de que los Estados culturalmente complejos necesariamente requieren una democracia liberal? La afirmación fue del señor Requejo.

4. ¿Pueden profundizar en la relación entre los distintos niveles de gobierno: la instancia nacional, las autonomías, las provincias, los ayuntamientos, etc.? ¿Cómo es la relación básica en la producción legislativa, por ejemplo? Concomitantemente con eso: ¿Cómo se construye esa relación?

5. Se ha hablado algo respecto al tema de la vinculación con el sistema electoral. Tal vez sería importante mirar el tema con un partido regional. Si en las regiones también hay, y ustedes lo han mencionado, partidos regionales que tienen una importancia vital, entonces: ¿Cómo articular eso con un proceso nacional?

6 Profundizaron poco sobre el tema de la representación, el sistema electoral, el sistema de partidos, los partidos regionales y los partidos nacionales. ¿Cómo manejar el sistema electoral, por ejemplo?

7 ¿Cómo manejar el tema de los servicios públicos y los servicios básicos con respecto a las autonomías?

8 ¿Cómo se manejarían los derechos colectivos, especialmente para los temas de seguridad social, salud, educación, etc.?

9 Aquí en el país se ha dado una desconfianza en las formas democráticas de representación y se han generado estructuras diferentes donde supuestamente debería darse un mayor nivel de representación y participación. También habría que analizar, entonces, el tema de la representación, de la ciudadanía y de la sociedad civil. ¿Cómo se han analizado las formas de participación en la sociedad española?

10 ¿Cómo miran ustedes lo que es la desconcentración, la descentralización y las autonomías hasta concluir en lo que es la autogestión (teniendo en cuenta que eso sería el ideal de las autonomías)? ¿Queda claro hasta dónde va el proceso de desconcentración, de descentralización, de autonomías, de autogestión? ¿Es posible que éste sea un proceso?

11 ¿Los recursos estratégicos que tiene nuestro país deberían ser manejados centralizadamente por el poder central? ¿Los servicios básicos —luz, agua potable, alcantarillado, salud— deben ser administrados por los gobiernos seccionales autónomos? ¿Deberían o no ser concesionados estos recursos, como sucede en la actualidad en nuestro país, por ejemplo, con el asunto del agua en Guayaquil?

12 En el caso de la descentralización y la descongestión desde el poder público acumulado o encarnizado en ciertas provincias, ¿qué consensos o qué proyectos de construcción se pueden seguir en el caso de las provincias pequeñas para que éstas puedan también acumular un desarrollo progresivo y que no solamente éste se acumule en las provincias grandes? ¿Cómo lograrlo sin perjudicar a la economía de aquellos que más tienen, pero tratando de propender a un desarrollo equitativo y justo?

13 ¿Podrían explicar un poco la diferencia entre Estados plurinacionales y pluriculturales y cómo se constituye cada uno de ellos?

Intervención en el debate de JOSÉ LUIS GARCÍA

Voy a aprovechar tres de las primeras preguntas para acabar una serie de cuestiones que habían quedado inconclusas. En cuanto a la financiación, evidentemente no hay autonomía política sin autonomía financiera. Por ello, la Constitución española reconoce la autonomía financiera de las comunidades autónomas inspirada en los principios de coordinación con la hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles y entre todas las regiones. El artículo de construcción debe complementarse con la LOFCA (Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas), que funciona como salvaguarda.

En ese sentido, hay que distinguir la financiación autónoma que tienen las propias comunidades de la financiación que maneja el poder central. La financiación autónoma se refiere a ingresos procedentes del propio patrimonio y del derecho privado, así como de impuestos propios. No se admiten tributaciones múltiples sobre un mismo hecho u objeto, es decir: algo que está gravado por el poder central, no puede ser gravado por el poder autonómico. Además, esos impuestos propios tienen también el límite de que no pueden obstaculizar la libre circulación de bienes capitales, aunque esa dificultad se mantiene un poco al margen.

La experiencia ha demostrado que no se han podido crear tasas y contribuciones especiales como recargos de los tributos estatales. La única experiencia real es la de la comunidad autónoma de Madrid, que recargó los impuestos a la renta a las personas físicas con resultados políticos muy gravosos por el poder. Por tanto, no se ha demostrado una

buena solución. Otros recursos propios pueden ser multas, sanciones y precios políticos en los ámbitos competenciales, de tal forma que, a fin de cuentas, ha sido la financiación dependiente del poder central la más importante y destacada.

En eso hay que diferenciar entre una financiación incondicionada, que la comunidad autónoma recibe libremente, y otra condicionada, que recibe sometida a condiciones. La incondicionada, la más importante en sí, proviene de los tributos estatales cedidos completamente a las comunidades autónomas. Esto quiere decir que es la propia comunidad autónoma la que regula normativamente esos tributos y recibe la totalidad de los ingresos. De entre este tipo de tributos, cabe señalar el impuesto sobre sucesiones y donaciones, aunque debo decir que, al igual que ocurrió en Austria, la experiencia española está demostrando que ese tipo de contribución genera pugnas entre comunidades autónomas, de tal manera que muchas de ellas lo han suprimido completamente, lo cual, a su vez, está motivando cambios de vecindad de los ciudadanos de comunidades próximas para eludir ese impuesto.

Otras fuentes de recursos son el impuesto sobre el patrimonio, el impuesto sobre las transmisiones patrimoniales y los actos jurídicos documentados, los tributos sobre juegos de azar, el impuesto sobre las ventas minoristas y sobre determinados hidrocarburos, el impuesto sobre ciertos medios de transporte y el impuesto sobre la electricidad. Todos ellos son impuestos totalmente cedidos a las comunidades autónomas. Junto a ellos, hay que señalar que otros tributos se han cedido parcialmente. Por cierto, estoy tomando en cuenta no sólo la norma social, no sólo la lógica, sino también el acuerdo entre gobiernos y el caso específico del Estatuto de Cataluña con el fin de exponer lo más novedoso en cuanto al último despliegue de ámbitos competenciales.

En cuanto a los tributos que se han cedido parcialmente, podemos señalar el impuesto a la renta a las personas físicas, el 50% del IVA (impuesto al valor agredado), el 58% de los impuestos sobre hidrocarburos, labores, tabaco, alcohol y bebidas derivadas como cerveza, vino y otras bebidas fermentadas, y otros impuestos sobre ciertos productos específicos.

Aparte de ello, tanto de los impuestos completa como parcialmente cedidos se forma un fondo de suficiencia, que es un mecanismo

de cierre del sistema de financiación para garantizar que se cubran las diferencias entre las necesidades de gastos de las comunidades autónomas y su capacidad fiscal, reconociendo que ésta puede no ser suficiente. Este fondo de suficiencia puede ser modificado con el fin de mejorar la financiación de ciertas comunidades que necesiten recurrir a él varias veces. Para ello se requiere una conferencia multilateral que reúna al gobierno con los representantes de las distintas comunidades autónomas implicadas.

Luego existe, como decía antes, aparte de esa financiación condicionada que conlleva asignaciones complementarias para garantizar un nivel mínimo de la prestación de los servicios públicos fundamentales a nivel nacional —lo cual no implica un nivel homogéneo, sino mínimo—, la LOFCA, que ha centralizado la educación y la sanidad. Junto a ello, se cuenta con un fondo de compensación interterritorial que, al igual que el anterior, se destina a servicios colectivos como la sanidad y la educación, así como a gastos de inversión para corregir los desequilibrios económicos interterritoriales.

•

Preguntaban qué pasaría con las provincias que tienen más pobres, no tienen infraestructuras y no pueden competir en igualdad de condiciones según establece el sistema capitalista o neocapitalista, porque éste se fundamenta en la igualdad entre las fuerzas que operan, y esa igualdad es falsa. Lo importante en un modelo de Estado compuesto, en definitiva, es lo que está en juego en cuanto al sentido que adoptan las preferencias financieras, es decir, si desde el poder central es necesario complementar transferencias a las comunidades autónomas o si, a la inversa, son los entes territoriales los que mandan dinero al poder central.

En ese sentido, la cosa puede cambiar bastante, porque en el Estatuto de Cataluña se creó la agencia tributaria catalana para gestionar sus propios impuestos y algunos otros escenarios que tiene cedidos. La pretensión política vigente parece ser el acuerdo actual entre el Gobierno de España y la Comunidad Autónoma de Cataluña, y luego con el resto de comunidades, como se ha ido demostrando. En Andalucía, la agencia tributaria de la comunidad autónoma recaudaría todos los impuestos y estaría encargada de la gestión, liquidación e inspección de todos los mismos, con lo cual las transferencias de dinero, y esto es

muy importante, no irían del centro a la periferia, sino de la periferia al centro. Ése es el sistema de financiación que se maneja para quince comunidades autónomas.

Luego están los fueros, el Consejo Económico Vasco y el Convenio Navarro. Hasta 1838, ni Navarra, ni Vizcaya, ni Guipúzcoa, ni Álava contribuyeron nada, pero sus territorios fueron a la solidaridad con el resto de España. A partir de esa fecha se solicitó una aportación al sostenimiento de los gastos del Estado. La actual Constitución de España, además, ha reconocido sus derechos forales, así como el sistema de cupos, que viene a significar que se reúne una delegación de cada una de las diputaciones forales vascas (tres en total), más otros tres miembros del gobierno vasco y seis del español, y fijan el concepto económico vasco. Ahí negocian qué competencias de las que ejercita el Estado benefician al País Vasco y cuánto cuestan esas competencias.

El problema de inconstitucionalidad, como puso de relieve el Estatuto de Cataluña, es que no se considera nada para la solidaridad, es decir, los cuatro territorios foráneos vascos, que constituyen ahora la segunda o tercera región de España con mayor riqueza, no contribuyen en nada a la solidaridad. De hecho, el Lehendakari tuvo que explicar la conclusión del país vasco, puesto que la solidaridad con el resto de España se limitaba a la seguridad social, buscando un ámbito en el que hubiera solidaridad. Para tener una idea de cómo está distribuido el gasto público, los últimos informes hablan —y creo que el dato es orientador del nivel de descentralización— de un 70% de las comunidades autónomas excluidas de la seguridad social, del 12% al 18% del poder central de gasto.

•

En cuanto a la articulación de niveles, que es algo que han preguntado, diré que, básicamente, en transferencias de la Constitución en materia de sanidad, educación y hacienda, el Ministro de Hacienda coordina reuniones multisectoriales con los 17 consejeros de las comunidades autónomas, aunque con ello no se pueda aceptar ni alterar las competencias.

También es notable que el Estatuto de Cataluña ha profundizado bastante en esta articulación de niveles creando reuniones mixtas y

conferencias bilaterales entre las comunidades autónomas y el Estado para resolver todo tipo de problemas. La conferencia bilateral que acaba de establecer Cataluña con el Estado —ejemplo que están siguiendo los demás estatutos— tiene vital importancia, pues en ella se tienen que tratar cuestiones que son competencias del poder central y que, indirectamente, pueden incidir o afectar a la comunidad autónoma. Se trata, en definitiva, de un foro de participación entre la comunidad autónoma y el poder central para que la comunidad autónoma opine sobre aquellas competencias estatales que pueden incidir en ella.

Aunque no lo han preguntado, creo que es importante hacer énfasis en que la prestación de servicios públicos fundamentales, lo que son derechos fundamentales de la persona en el sentido de derechos de prestación y la creación de infraestructuras para territorios y ciudadanos, nunca se hubiera disfrutado al nivel que hay ahora en España con un Estado unitario o centralizado. Se han dotado de numerosas infraestructuras a muchos territorios pobres que nunca las hubieran tenido en el anterior sistema. Tampoco se ha conseguido todo lo que antes no era posible, y no es fácil determinar si se ha incrementado o disminuido la diferencia entre los territorios más ricos y más pobres, pero eso sería otra cuestión a dilucidar.

Con todo, creo que hay un reconocimiento pleno del nivel de la diversidad y de la pluralidad territorial entre las nociones culturales. Esto, sin embargo, no deja de plantear algunos problemas, como la situación de los ciudadanos no nacionalistas que viven en esos territorios y que son un porcentaje importante de la población. Eso origina importantes diferencias salariales dentro de la administración pública, y no se establece si, en el futuro, pueda generar desigualdades la prestación de servicios públicos esenciales, porque lo garantizado por la Constitución es un mínimo y no una homogeneidad.

Por otra parte, fue un error grave no integrar el Partido Nacionalista Vasco en el proceso de la ponencia constitucional, y hay un aspecto que no se ha reflexionado mucho en el derecho constitucional. Yo me atrevo a decir que, en un estado compuesto, la división del poder entre los territorios periféricos y el poder central crea un gran debilitamiento del poder del Estado para poder intervenir en la sociedad. La democracia representativa de partidos que tenemos en Europa está pensada para que el Estado intervenga decididamente en la sociedad y corrija

los desequilibrios que hay, a diferencia de la democracia representativa liberal que ustedes tienen y de las repúblicas presidencialistas. En definitiva, yo no sé si ese debilitamiento del poder central, esa separación de poderes, puede incidir a la hora en que el poder político quiera corregir los desequilibrios que se producen en la sociedad.

En el caso de España, se habla de un cierto vaciamiento del poder central, porque éste está ininterrumpidamente transfiriendo competencias desde la Constitución hacia las comunidades autónomas, por abajo, mientras que por arriba está transfiriendo competencias a la Unión Europea. Por eso es un problema la Constitución Europea para los Estados compuestos, como España o Alemania, por ejemplo.

•

Hay más aspectos qué tocar sobre la división de competencias. Como ven ustedes, en Europa se maneja un federalismo cooperativo —a diferencia de los Estados Unidos, por ejemplo, en que el poder territorial tiene todos los poderes y todas las competencias en ciertas materias y el poder central lo tiene en ciertas otras— en el que la base del poder central, las leyes de desarrollo de las comunidades autónomas, interviene en varios ámbitos del poder.

Propongo dos ejemplos concretos: en España preocupa mucho el acceso a la vivienda, la materia urbanística, y va a preocupar muchísimo la materia educativa. Estos dos ámbitos materiales, educación y urbanismo, están divididos entre cuatro poderes, es decir, en esa misma materia hay una parte en la que intervienen la Unión Europea, otra en la que interviene el poder central, otra en la que interviene la comunidad autónoma y otra en la que interviene el municipio. En el caso de la educación, en vez de intervenir el municipio, interviene la autonomía propia de las universidades. El resultado es que es muy difícil que se puedan resolver los problemas, porque, pese a que se crean mecanismos que articulan o colaboran entre esos cuatro poderes, al final ninguno de ellos tiene la fuerza suficiente para dar satisfacción al ciudadano y arreglar los asuntos relativos a la vivienda o a la educación.

Este es un problema del que quiero que sean conscientes, porque, a pesar de ser un problema serio, en Europa es difícil hablar de él. Todo este asunto tiene que ver con el principio democrático, pues este fede-

ralismo cooperativo que divide el poder entre estas cuatro instancias, por ejemplo, hace imposible establecer responsabilidades cuano algo no funciona, y es claro que la democracia descansa en la responsabilidad del gobernante. Entonces, si los expertos no sabemos quién es el responsable de que algo salga negativamente, ¿qué podemos esperar de los ciudadanos?

En España también hay dudas por el problema que plantea la existencia de un Estado simétrico que reconozca la singularidad y especificidad de Cataluña, el País Vasco y, en menor medida, de Galicia y el resto de las regiones. En otras palabras, no se puede saber cuál sistema —simetría o asimetría— produce un menor nivel competencial. Está también la cuestión planteada en Escocia, es decir, la existencia de un Estado asimétrico y, aun así, como en España, con dos velocidades en el acceso a la autonomía. Eso produce que el poder se transfiera poco a poco a aquellos que tienen menor capacidad de asumir competencias desde el principio, lo que a su vez provoca, por ejemplo, que cuando la sanidad y la educación no estaban transferidas en la mayor parte de España, habían parlamentarios en las Cortes Generales que decidían sobre la educación y la sanidad de todos los españoles, pese a que, en Cataluña y en el país Vasco, eran las autonomías quienes decidían cómo organizar su educación y su sanidad. Todo ello crea un problema desde la perspectiva democrática.

También quería señalar que yo siempre he creído que la doctrina constitucional española critica al capítulo octavo porque es excesivamente abierto. Las normas constitucionales son abiertas para que distintas fuerzas políticas puedan gobernar bajo la misma norma, pero, además, como fue dicho, es desde un principio dispositivo que se accede, si se quiere, a la autonomía. Con ello quiero decir que no está garantizado por la Constitución el alto nivel de autonomía, por lo cual nos podemos encontrar con un ordenamiento a momentos muy descentralizado y a momentos poco descentralizado.

Esto tiene sus ventajas e inconvenientes, porque en los Estados compuestos hay siempre una tensión entre la tendencia hacia la descentralización, en donde cobran más importancia las relaciones de coordinación, y la tendencia hacia la centralización, en la que predominan las relaciones de subordinación. Piensen ustedes en Estados Unidos, al enfrentar el tremendo problema de la gran recesión de la Segunda

Guerra Mundial, cuando los poderes del gobierno central adquirieron una fuerza exorbitante frente a los poderes de los Estados. El enfrentamiento entre Roosvelt y el Tribunal Supremo de los Estados Unidos fue durísimo, hasta que Tribunal Supremo se doblegó frente al Presidente y permitió reforzar de manera exorbitante los poderes del poder central para combatir la Gran Depresión y el conflicto bélico de la Segunda Guerra Mundial.

Sin embargo, luego las aguas volvieron a su cauce y poco a poco se fue aumentando el nivel de descentralización, pero a costa de forzar en esencia la interpretación de los jueces del Tribunal Supremo, tan politizados como los tribunales constitucionales o más. Lo que requerirán los juristas es tener un grado de dignidad y objetividad, sobre todo de objetividad científicamente adecuada, para que no sean excesivamente subjetivos. De lo contrario estarían prevaricando, es decir, estarían utilizando el poder que el pueblo les ha dado contra el propio pueblo. Hay que dejarse de paños calientes y aplicar a los juristas la misma realidad que se aplicó con los militares.

El caso de los Estados Unidos prueba que la tendencia a más o menos centralización es una tensión propia de cualquier Estado compuesto, y que dicha tensión se resuelve arrojando excesivo peso sobre la interpretación constitucional. Por su parte, el sistema autónomo español, al que yo mismo criticaba hasta hace muy poco y que está siendo objeto de una durísima crítica en España, permite salvar estos inconvenientes gracias a la existencia de un bloque de constitucionales y unas leyes. Así, puede que hayan momentos en los que exista más centralización y otros en los que haya menos.

Con todo, un problema muy grave es el Senado, no tanto por su composición —tengo la idea de que la composición de Senado no es tan anómala—, sino por sus funciones. El Senado no es la auténtica cámara de representación territorial, y el que no lo sea implica que los territorios periféricos no contribuyen a conformar la voluntad del Estado adecuadamente. En otras palabras, fallan las relaciones de inordinación, y eso causa el incremento de las tendencias centrífugas del sistema en lugar de las centrípetas, por lo que se favorece a los movimientos excepcionistas. Y yo creo que es un error grave no fortalecer las relaciones de inordinación.

•

Quisiera acabar con un último comentario acerca de la estructura administrativa de las comunidades autónomas, que es como ustedes conocen aquí al poder central. Las comunidades autónomas tienen parlamentos que elaboran las leyes para sus ámbitos competenciales y completan las bases de la legislación Estatal. En aquellas materias compartidas, tienen un presidente de gobierno que tiene funciones ejecutivas y administrativas, así como un consejo de gobierno con toda su administración. De esa manera, hoy en día, en España, el ciudadano se relaciona predominantemente con la administración autonómica.

Intervención en el debate de FERRAN REQUEJO

Me centraré en las cuestiones que no ha tocado en su respuesta José Luis García. Había una pregunta sobre el grado de federalismo y el grado de descentralización respecto a las cuestiones económicas. El Estado autonómico español actual tiene un grado de descentralización autonómica intermedio en términos de política comparada. Tal como se ha dicho anteriormente, de las 17 comunidades autónomas españolas actuales, hay quince que van por un lado y dos que van por otro en relación a cuestiones fiscales. 15 comunidades autónomas (todas menos el País Vasco y Navarra) se regulan a través del llamado "régimen común", que básicamente supone que es el poder central el que recoge la mayoría de impuestos y luego cede dinero a las autonomías en función de las competencias que tienen atribuidas las mismas de acuerdo con sus respectivos Estatutos de Autonomía. En los otros dos casos, son las autonomías las que recogen los impuestos y luego ceden una parte del dinero al poder central en concepto de los gastos que el poder central realiza en estas colectividades.

Como se pueden ustedes imaginar, quien tiene la sartén por el mango es quien recoge los impuestos, porque siempre está por medio la cuestión del cálculo sobre cuanto valen las competencias y los servicios de cada nivel territorial. Dicho cálculo siempre resulta en una guerra de cifras y en una guerra de los criterios de cálculo. En los casos vasco y navarro, al final el proceso es favorable para los vasco-navarros, ya que son ellos los que tienen el dinero. En cambio, en el caso de las otras 15

autonomías, es el poder central el que dispone de los recursos y de una posición preeminente. Este es un tema todavía abierto en España, es decir, aún no ha sido solucionado de una manera efectiva y estable. Todavía los ciudadanos estamos a la espera de tener un modelo, no voy a decir definitivo, pero sí consensuado y legitimado sobre la financiación territorial. Esta última ha ido cambiando un tanto desordenadamente en los últimos años y es una de las apuestas del Gobierno socialista actual que ha prometido resolver, pero sin concretar casi nada de los contenidos, procedimiento y calendario.

•

Otra pregunta apuntaba a si los ritmos diferenciados en el proceso de descentralización pueden ser convenientes para el conjunto del sistema. Mi comentario es que no debe tenerse miedo a las asimetrías en los procedimientos de descentralización. Es decir, no tener reparo a que algunos territorios se descentralicen antes que otros, y más que otros; que dispongan de un nivel de competencias más alto transitoriamente, y luego ver si las autonomías con un nivel más bajo de autogobierno están o no interesadas en acceder a un nivel de autogobierno más alto. Ello tiene la ventaja de modular en función de las propias características de los distintos territorios y de establecer ritmos y objetivos más pausados en el proceso. Puede haber perfectamente regiones no muy interesadas en la descentralización. En España, ahora todo el mundo está muy interesado en ella, pero en el año 1979 no era así. La mayoría de autonomías nunca habían reivindicado disponer de un autogobierno propio. La reivindicación de la autonomía política en la transición española era algo prácticamente exclusivo de los territorios con características nacionales propias que ya habían tenido o iniciado procesos de descentralización en la época republicana de los años treinta del siglo pasado; básicamente: Cataluña, el País Vasco y Galicia.

•

Dejo para el final la pregunta sobre el liberalismo y la democracia, ya que es uno de mis temas favoritos. Vayamos a la pregunta sobre las instituciones. Tal como señalé en mi exposición, la ambigüedad suele crear conflictos y solapamientos. Ello es más grave si no existen mecanismos o procedimientos claros y estables de carácter intergubernamental, como ocurre en España. Las relaciones interterritoriales

fundamentales son las de carácter ejecutivo. Digo esto porque a veces se insiste en la importancia de las segundas cámaras, etc. Pero los acuerdos entre los distintos gobiernos suelen resultar en la práctica los más efectivos. En el caso español, faltan mecanismos de interrelación a nivel legislativo, pero sobre todo ejecutivo, entre los dos niveles territoriales básicos de gobierno: las autonomías y el poder central. Por otra parte, otra cuestión institucional, ya aludida, es la de los sistemas electorales. En aquellos Estados en los que, además de las diferencias socio-económicas, se dan diferencias lingüísticas, religiosas, étnicas, nacionales, etc., resulta más conveniente la introducción de algún tipo de sistema electoral proporcional, tanto por motivos de que "la pluralidad se exprese", como por motivos relacionados con la equidad, la protección y el desarrollo de las características políticas y culturales de las minorías.

En el sistema electoral español, como decía anteriormente, en términos generales, los grandes favorecidos son casi siempre los dos grandes partidos españoles, el Partido Socialista y el Partido Popular. En alguna ocasión, ha sido favorecido también el Partido Nacionalista Vasco. Los partidos catalanes, en cambio, no resultan ni favorecidos ni desfavorecidos por el sistema, es decir, obtienen un porcentaje en votos muy similar al porcentaje de representación. Hay dos partidos típicamente nacionalistas en Cataluña. Un partido de nacionalismo moderado, no independentista, que obtiene entre el 25% y el 35% de los votos en Cataluña según el tipo de elección, y un partido nacionalmente más radical, de carácter independentista, que actualmente obtiene entre un 12% y un 16% de los votos.

•

Otra cuestión que convendría quizás matizar: la educación en el sistema español. La educación es una competencia que comparte el poder central con las autonomías. El primero elabora una serie de leyes generales, y luego las comunidades autónomas desarrollan sus propias regulaciones sobre la materia. Para poner un ejemplo, el poder central fija un cierto porcentaje de las materias de los planes de estudio de la enseñanza no universitaria —un porcentaje que es más o menos la mitad, para todo el territorio del Estado—; la comunidad autónoma establece el resto (el porcentaje autonómico de materias es algo mayor en el caso de las comunidades con una lengua propia, distinta del castellano).

En la mayoría de competencias existe una intervención del poder central. La ejecución en materia educativa es competencia autonómica. En otras materias (función pública, poder local, universidades, investigación, etc.), las comunidades autónomas con una mayor voluntad de autogobierno se quejan a menudo del carácter expansivo de las decisiones del poder central, amparadas en las ambigüedades constitucionales. Es el caso de las llamadas "leyes de bases", establecidas en principio como leyes marco por parte del poder central, pero que en la práctica se han concretado en unas normas muy reglamentistas que dejan poco margen de juego a las autonomías.

•

Sobre los recursos estratégicos: francamente, en España no tenemos ningún recurso estratégico. Ustedes sí lo tienen en el petróleo. En este tema solo tengo algunas intuiciones sobre cómo debería regularse esta materia, pero hablando desde esta mesa, no parece que uno pueda ir solo con intuiciones por la vida. Por lo tanto, no me pronuncio sobre la cuestión.

•

Alguien preguntaba sobre qué pasa con las provincias pequeñas. Este es un tema interesante. Por provincias "pequeñas" entiendo que quien ha formulado la pregunta se refiere a provincias un tanto desamparadas históricamente respecto a otras. Dos cosas se me ocurren sobre ello. En primer lugar, creo que la postración histórica de algunos territorios constituye una de las justificaciones básicas para proceder a un proceso descentralizador del poder político. Lo que ya depende de las condiciones concretas es el ritmo de dicho proceso. Pero lo que sí me parece que se puede decir es que, generalmente, es un mal sistema establecer procedimientos de arriba a abajo, es decir, lo que los anglosajones llaman modelos *top-down*. Éstos últimos suelen ser modelos basados en una actitud arrogante por parte del poder central, que trata a los "provincianos" como personas que no saben casi nada de nada, en contraste con la auto-imagen que el poder central tiene de sí mismo, pretendidamente repleto de gente muy lista, muy ilustrada, que habla inglés, etc., y que desde los despachos establecen algún plan pretendidamente muy racional para que estos pobres provincianos salgan de su situación. Esto suele ser un camino bastante improcedente. Hay que

hacer planes estratégicos, pero es mucho mejor combinarlos con procesos de abajo-arriba, es decir con intervención directa de los actores locales en la concepción del mismo plan estratégico. Por lo tanto, la primera cuestión es detectar dichos actores e incentivar sus propias propuestas.

•

También han preguntado sobre la distinción entre Estados plurinacionales y Estados pluriculturales. Para que un Estado sea pluricultural no necesita ser plurinacional. Hay Estados pluriculturales que sólo son uninacionales, y voy a citar un caso que nadie negará que es una democracia absolutamente estable: Suiza. Suiza es un país pluricultural y plurilingüístico, pero en él no se da lo que en ciencia política se conoce como procesos competitivos de construcción nacional (nation-building). Sólo hay un nacionalismo, el suizo. No hay otros nacionalismos que compitan con el nacionalismo de Estado. En cambio, en los Estados plurinacionales, que esos sí son siempre pluriculturales, hay ese contraste entre distintos procesos de construcción nacional, los del nacionalismo estatal y los de los nacionalismos minoritarios (subestatales). Los ciudadanos viven de maneras distintas a través de sus propias identidades nacionales, y en continua interrelación de identidades y procesos, a veces desde la compatibilidad y otras desde la exclusión. Por ejemplo, en Québec, algunos ciudadanos se consideran a la vez nacionalmente canadienses y quebequenses, pero otra parte de la ciudadanía se siente exclusivamente canadiense o exclusivamente quebequensa. Lo mismo vale para los casos de Escocia, Cataluña, País Vasco o Flandes.

•

Y finalmente la pregunta sobre lo democrático y lo liberal. Sé que cuando se menciona la palabra "liberal" en Latinoamérica saltan las alarmas. A veces, un poco provocativamente, introduzco el tema porque se entiende por liberal simplemente el denominado neoliberalismo económico, que ha sido una de las experiencias con efectos bastante desastrosos en buena parte de los países del continente. Y no sólo en Latinoamérica, sino también en varios países del mundo en proceso de desarrollo. Pero ello se refiere al neoliberalismo económico, no al liberalismo político.

Cuando menciono el concepto de democracia liberal, la palabra "liberal" se refiere al liberalismo político que ha ido construyéndose desde el siglo XVII hasta la actualidad a través de una serie de procesos históricos. Dicha construcción incluye lo que han venido a ser los Estados de derecho, Estados con cartas de derechos en las constituciones, con una separación institucional de poderes —si queremos controlar al poder, decía Montesquieu, mejor que haya varios poderes que se controlen entre ellos que no uno solo—, con un principio de constitucionalidad y de legalidad, con el hecho de que los poderes públicos ejerzan políticas sobre aquellas materias y procedimientos que la constitución permite, con existencia de elecciones competitivas y periódicas, etc. Cuando digo liberalismo político, quiero decir todo esto.

Las revoluciones liberales, a pesar de todas sus deficiencias prácticas, han sido revoluciones emancipativas en el ámbito político. Si hay cierto consenso hoy en buena parte de los académicos, es en que muchas veces el liberalismo político, en nombre de la igualdad, ha tratado de una manera muy desigual a buena parte de los ciudadanos. Ha sido muchas veces falso que los ciudadanos y ciudadanas sean iguales delante de la ley: Si los recursos socio-económicos, por ejemplo, son escasos y muy diferenciados, los ciudadanos no están en el mismo nivel de posibilidad, de capacidad, para ejercer unos derechos que muchas veces han sido papel mojado. Esto tiene un componente social o socioeconómico claro.

Pero ahora lo que se ha puesto sobre la mesa es que también hay ahí un componente cultural en esta cuestión. En los últimos 15 a 20 años se ha producido una mejora, un refinamiento de las bases morales, normativas, de liberalismo político tradicional relacionado con la regulación de cuestiones culturales. Es el tema de las minorías culturales. Afecta a casos empíricos como las poblaciones inmigradas en los países desarrollados, a las poblaciones indígenas y a las naciones minoritarias de los Estados plurinacionales. Las poblaciones indígenas, por ejemplo, han Estado siempre al margen de los sistemas liberal-democráticos hasta hace muy poco, tanto en América del norte como en Latinoamérica. Y de esto casi ni se hablaba. Hoy el tema está sobre la mesa del debate político y académico, lo cual no quiere decir que esté solucionado, e incluso diría yo que en algunos contextos no está ni siquiera encarrilado. Pero por lo menos está ya en la agenda normativa e institucional de las democracias.

En Guatemala, por ejemplo, más del 60% de la población es de origen maya, pero el Estado ha sido totalmente ajeno a la condición de esta "mayoría políticamente minorizada". Estos temas deben entrar en los derechos de las constituciones liberal-democráticas. Ello supone una ampliación de los tipos de derechos en relación a los derechos cívicos, los derechos políticos, y los derechos sociales que se han ido introduciendo en las constituciones liberal-democráticas en los dos últimos siglos. Los derechos culturales se van añadiendo a la lista como una "cuarta ola de derechos".

Hasta hace 15 o 20 años, el liberalismo democrático tradicional era individualista, sólo admitía derechos individuales. Esto, en la actualidad, se plantea con lenguajes y valores distintos, no solamente en el caso de los derechos, sino también en relación a las instituciones y a los procedimientos de decisión colectiva de las democracias. Ya no vale ampararse en discursos pretendidamente individualistas y universalistas que muchos veces han creado, en la práctica, ciudadanos de primera y ciudadanos de segunda, tal se ha hecho de forma notoria habitualmente con los ciudadanos de las minorías nacionales y culturales. La igualdad de ciudadanía muchas veces ha sido una cortina de humo para no tratar en términos de igualdad real a los ciudadanos empíricos. Las democracias liberales tienen que dar respuesta a estas cuestiones.

Cuando me refería a que una democracia debe ser liberal, me refería al Estado de derecho como columna vertebral del sistema político, a cuestiones como la existencia de técnicas de limitación del poder, a la competición electoral, a la separación de poderes, etc. Un Estado de derecho que hoy debe incluir las cuestiones relacionadas con el pluralismo cultural y nacional en sus premisas normativas y en los entramados institucionales. Este no es un problema de Ecuador; es uno de los problemas de todas las democracias liberales actuales, incluso de las más históricas, como Estados Unidos, Canadá y Australia.

La Constituyente de 1991
y el proceso descentralizador de Colombia

Expositores

Jaime Castro Castro, abogado, profesor universitario en Derecho Constitucional y Administrativo, senador de la República durante tres periodos Constituyentes, Ministro del Interior y de Justicia y Alcalde de Bogotá. Fue asambleísta en el proceso realizado en su país con la Asamblea Constituyente de 1991.

Antonio Navarro Wolf, Ingeniero Sanitario con postgrado en Investigación de Operaciones en Inglaterra, Decano de Ingeniería en la Universidad del Valle de Cali, miembro del M-19 por 16 años, Ministro de Salud en 1990, co-Presidente de la Asamblea Constituyente del 91, dos veces candidato presidencial en 1990 y 1994, Alcalde de Pasto de 1994 a 1997, representante de la Cámara entre 1998 y 2002, y senador del 2002 al 2006.

La moderadora de este segundo panel fue Martha Roldós, Diputada Nacional del Ecuador. Su intervención se presenta luego de las dos exposiciones principales. Todos los textos presentados en esta sección fueron redactados a partir de las grabaciones de audio hechas al momento de la exposición, por lo que no corresponden a réplicas exactas de los trabajos leídos o manifestados por los panelistas.

JAIME CASTRO CASTRO

Me voy a permitir presentar, en mi breve exposición, las líneas generales de lo que ha sido el tema del ordenamiento territorial en Colombia y, particularmente, de lo que ha ocurrido en los últimos veinte años. Lo voy a hacer en términos algo controversiales o polémicos, si se quiere, con el propósito de que, al final, ustedes presenten sus puntos de vista y formulen las inquietudes que puedan tener.

Para los que no lo saben, empiezo por señalar que Colombia tiene una extensión geográfica de 1'100.000 kilómetros cuadrados, una población cercana a 45 millones de habitantes y, para los efectos que nos ocupan, tres niveles administrativos: el Gobierno Nacional que, como se desprende de su propio nombre, ejerce autoridad en todo el territorio colombiano; un nivel intermedio de gobierno y administración, llamado Departamento; y el nivel básico local, representado por 1.150 municipios y cuatro distritos. Los distritos son: Bogotá, por su condición de capital de la República, y las tres ciudades que están sobre la costa caribe: Cartagena, Barranquilla y Santa Marta.

Haciendo un poco de historia, debe recordarse que, cuando los españoles llegaron a lo que más tarde fuera a llamarse la Nueva Granada, encontraron poblaciones aborígenes dispersas, cada una de ellas dueña de su propia cultura. Vivían dispersas e incomunicadas por razones geográficas: las cordilleras, la derivaciones de los Andes y los ríos caudalosos no permitían o facilitaban la comunicación entre esas poblaciones, razón por la que, como dije, cada una de ellas tenía identidad cultural. Para decirlo en lenguaje posterior, cada una de ellas era una

nación en sí que tenía su lengua, su religión y una gran autonomía frente a las otras comunidades. No existía ningún poder central, ningún gobierno de carácter nacional o siquiera regional.

A esa característica se suma que los españoles importaron a Nueva Granada, como al resto de América Latina, unas instituciones municipales-locales muy fuertes que se habían elaborado a lo largo de siete siglos de ocupación árabe y que se habían consolidado ofreciendo a las poblaciones nativas de la península colaborar en la lucha para la expulsión del invasor moro a cambio de un suelo justo y una carta de autonomía territorial. Eso hizo que la institución municipal —el cabildo— sea muy fuerte en la Nueva Granada, tanto que los posteriores brotes de independencia se produjeron en los cabildos de la época, que fueron los órganos más representativos, los órganos voceros de la comunidad que decidió independizarse de España reclamando más o menos autonomías. Por lo tanto, hay unas raíces históricas muy fuertes, con la propia población nativa a la cabeza, impuestas por la geografía misma y luego por el colonizador español, que había trasladado sus propias instituciones, que le dan al concepto de autonomía territorial una gran fuerza en Colombia.

Las primeras décadas republicanas, o más bien, prácticamente todo el siglo XIX está dominado por temas de la vida pública relacionados al federalismo o al centralismo, la forma de gobierno o de administración del territorio. Ese es uno de los grandes temas. El otro está constituido por las relaciones Estado-Iglesia, los Derechos Humanos y las libertades públicas. Sin embargo, el tema fuerte, el disco duro de las controversias públicas y ciudadanas, tiene que ver con el gobierno y la administración del territorio. Para decirlo en lenguaje moderno, dos grandes tendencias estuvieron continuamente en pugna: el centralismo y el federalismo. Fue tan dura la controver-

Colombia tiene una extensión geográfica de 1'100.000 kilómetros cuadrados, una población cercana a 45 millones de habitantes y, para los efectos que nos ocupan, tres niveles administrativos: el Gobierno Nacional que, como se desprende de su propio nombre, ejerce autoridad en todo el territorio colombiano; un nivel intermedio de gobierno y administración, llamado Departamento; y el nivel básico local, representado por 1.150 municipios y cuatro distritos.

sia que, muchas veces, se decidió en el campo de batalla, en guerra civil entre federalistas de un lado y centralistas del otro. Y fueron las armas las que terminaron decidiendo qué fórmula o qué modelo se aplicaba. Así, hubo continuas alternancias: fuimos centralistas en algunas épocas, federalistas en otras. El federalismo terminó imponiéndose a mediados de siglo, en 1853, y se desarrolló con características de un federalismo que no podría encontrarse en épocas actuales. Fueron Estados soberanos, y así se llamaron las nueve organizaciones territoriales que dividieron a la Nueva Granada anterior, bajo una organización Estatal denominada Estados Unidos de Colombia. Nueve Estados soberanos que manejaban, inclusive, Estados exteriores.

El federalismo duró de 1853 a 1886, y lo tumbó una crisis fiscal y una crisis económica; en los mercados externos cayó el precio de los productos de las materias de exportación de la época, se deterioraron las finazas públicas y el federalismo fracasó. Simultáneamente con esa situación económica fiscal hubo una guerra civil que la ganaron los centralistas. Ellos cambiaron la Constitución e instauraron un régimen hiper-centralizado desde los puntos de vista fiscal y administrativo.

Como todos los que ganan las guerras, los centralistas construyeron una leyenda negra sobre sus oponentes, los federalistas, razón por la cual, en la vida política colombiana hubo una especie de veto durante varias décadas al tema territorial y, particularmente, al federalismo. Así, se tejió toda una leyenda negra en torno al tema de la autonomía territorial y se le echó la culpa de todo lo que había ocurrido, cuando lo que realmente había sucedido era una crisis económica fiscal que había llevado al traste con el régimen federalista tal como lo hubiera hecho si el régimen hubiese sido centralista.

Los centralistas lograron una Constitución tan exitosa que rigió cien años en Colombia. A lo largo de ese tiempo, el régimen fue centralizándose aún más por su propia dinámica o sus propios desarrollos. Desaparecieron todas las formas de auto gobierno o de auto administración territorial que habían regido los anteriores treinta años. En palabras de un analista de estos temas, la Constitución de 1886 condenó al país a "cien años de soledad democrática", creando toda una organización piramidal jerarquizada del poder público. Quienes tomaban decisiones eran las instancias nacionales —llámese Gobierno o Congreso de la República— y las autoridades territoriales que se conservaron eran

designadas bien por el presidente de la República, en el caso de los gobernadores departamentales, bien por el gobernador del respectivo departamento, en el caso de los alcaldes municipales. Los departamentos eran entidades supra municipales.

A mediados de los 80 del siglo pasado, debido a los excesos del centralismo —y también porque se cumplía el dicho de que "no hay mal que dure cien años, ni cuerpo que lo resista"—, se puso en marcha un proceso descentralizador audaz, coherente y realista. Hay varios puntos que destacar de lo que sucedió a mediados de esa década.

No hubo una revolución triunfante que permitiera esperar el tipo de cambios que se pusieron en marcha. El Gobierno Nacional no era ejercido por un partido político o unos partidos políticos que, durante la campaña que los llevó al poder, hayan hecho del tema territorial, de la autonomía territorial, una de sus banderas. Tampoco hubo una marcha contra el centralismo ni una marcha sobre Bogotá. Simplemente, de tanto soportar los excesos del centralismo, se formó una especie de conciencia colectiva en el sentido de que había que hacer algo en materia de ordenamiento territorial, había que darle vida a los municipios y a los departamentos, había que fortalecerlos, pues, aunque estaban en los códigos, en las leyes y en las realidades económicas, geográficas, sociales, históricas y políticas, no tenían instrumentos jurídicos o fiscales, ni fuerza para prestar servicios públicos, para convertirse en instrumentos, en herramientas de progreso y de mejoramiento.

Las formas de gobierno local existían en papel, pero en la práctica no podían cumplir con ninguna tarea. La gestión de los alcaldes, los concejales municipales, los gobernadores departamentales y los diputados (miembros de las asambleas departamentales), consistía en desplazar a los unos a la capital del

Como todos los que ganan las guerras, los centralistas construyeron una leyenda negra sobre sus oponentes, los federalistas, razón por la cual, en la vida política colombiana hubo una especie de veto durante varias décadas al tema territorial y, particularmente, al federalismo. Así, se tejió toda una leyenda negra en torno al tema de la autonomía territorial y se le echó la culpa de todo lo que había ocurrido, cuando lo que realmente había sucedido era una crisis económica fiscal que había llevado al traste con el régimen federalista tal como lo hubiera hecho si el régimen hubiese sido centralista.

departamento y a los otros a la capital de la República para gestionar lo que en lenguaje colombiano se llama un auxilio (un apoyo económico-presupuestal que se da por razones político electorales, que no está vinculado a ningún tipo de planeación y que no necesariamente financia la obra o el servicio de que se trata, pero que por lo menos permite colocar la primera piedra y poder pasar después una cuenta de cobro electoral).

Entonces surgió el tema de descentralización, un poco como por inercia, como dije, sin que hubiera un nuevo partido en el poder o hubiese cambiado la coalición gobernante de muchas décadas. El tema no había sido especialmente debatido en plaza pública ni había sido objeto de campaña. Era un tema que, ante la leyenda negra que se había construido sobre eso, se había refugiado mucho en la academia, en las universidades, y ni siquiera en todas. De pronto, las universidades hacían foros y seminarios, publicaban libros sobre el particular.

A mediados de los 80 del siglo XX, debido a los excesos del centralismo que había imperado por cien años en Colombia, se puso en marcha un proceso descentralizador audaz, coherente y realista. La reforma consistió, básicamente, en ordenar, por primera vez, la elección popular de alcaldes, lo cual, sin duda alguna —para la época, para el momento, para el país—, era una revolución constituyente.

Hubo un hecho político importante a mediados de los 80 en Colombia: existieron algunos procesos de paz y de las conversaciones con la guerrilla hizo parte el tema territorial. La guerrilla pidió (estamos hablando concretamente de las FARC) que hubiese elección popular de alcaldes, así como que hubiesen transferencias de participación de las entidades territoriales en los recursos de la Nación, aunque tampoco lo ponía como condición para firmar la paz (paz que, finalmente, no se firmó). Le pedía al Gobierno documentos que suscribieran gestiones ante el Congreso de la República para que hubiese elección popular de alcaldes y para que hubiese transferencia de recursos del poder central hacia las entidades territoriales.

Dentro de ese contexto, el Gobierno de entonces decidió emplear a fondo al Congreso de la Repú-

blica para poner en marcha un proceso que, como dije, para la época y para el momento, era audaz y realista, pero que traducía una reforma política con consecuencias económicas y sociales. ¿En qué consistió la reforma de mediados de los años 80? Consistió en ordenar, por primera vez, la elección popular de alcaldes, lo cual, sin duda alguna —repito: para la época, para el momento, para el país—, era una revolución constituyente.

La elección popular de alcaldes era un mecanismo efectivo de participación ciudadana y comunitaria en la vida pública, cosa que efectivamente ocurrió por lo menos durante las primeras décadas. La pieza maestra de ese proceso, repito, iniciado hace veinte años, fue precisamente la elección popular de alcaldes. Por lo menos fue la decisión que más atrajo a la opinión pública y de la que más se ocuparon los medios. En segundo lugar, se dijo que no se trataba solamente de elegir alcaldes, pues también había que darles los instrumentos para que puedan convertir en obras y realizaciones todas sus promesas de campaña. Por lo tanto, había que dotarlos de instrumentos económicos, financieros y fiscales.

Actuando en una doble dirección, se mejoraron lo que se llama ingresos locales —que son fundamentalmente dos: el impuesto sobre la propiedad inmueble (impuesto predial) y un impuesto de industria y comercio, que es un poco como el impuesto IVA— y se ordenó incrementar las transferencias apreciables a los municipios y departamentos en la red nacional. Luego se les dio instrumentos jurídicos y competencias administrativas, pues antes de mediados de los 80 las obras y servicios de carácter local eran de competencia de las entidades nacionales. Si había que construir una escuela, un municipio, un puesto de salud, una vía de penetración, caminos vecinales, un programa de electrificación, etc., todo dependía de una entidad nacional que a lo mucho tenía oficinas en provincias a través del mecanismo de la desconcentración. De todas formas, eran acciones de carácter nacional.

Se observó, entonces, un mejoramiento de los municipios y departamentos, desde el punto de vista político, con la elección popular de alcaldes y los mecanismos de cabildo abierto y ordenamiento popular que se ordenaron en ese momento o que se autorizaron aun sin tener desarrollos prácticos. Así se obtuvo un fortalecimiento primero político, segundo fiscal y tercero administrativo. Ese proceso tuvo un

marcado acento municipalista. Puesto a escoger el Gobierno y el Congreso de la época entre el fortalecimiento de las entidades intermedias y el fortalecimiento de la entidad local básica —el municipio—, se prefirió lo segundo. Además, eso respondía más a nuestra condición, a nuestra realidad histórica, política, social y cultural. Cien años después de que los departamentos habían sido creados para sustituir a los Estados soberanos, éstos ya mostraban debilidades institucionales que no enmarcaban, como se creía antes, en la vida económica y social del país. Ésta, entonces, empezó a ser regional, entendiendo por regional supra departamental.

Se observó un mejoramiento de los municipios y departamentos, desde el punto de vista político, con la elección popular de alcaldes y los mecanismos de cabildo abierto y ordenamiento popular que se ordenaron en ese momento o que se autorizaron aun sin tener desarrollos prácticos. Así se obtuvo un fortalecimiento primero político, segundo fiscal y tercero administrativo.

La vida económica y social no respeta los límites departamentales, ya que estos son caprichosos. Algunos son históricos y obedecen a realidades sociales, pero otros, con el paso del tiempo, fueron reflejando simplemente intereses electorales, puesto que los departamentos eran en ese momento circunscripción para ley de senadores y miembros de la Cámara de Representantes, que son las dos corporaciones del Congreso, de tal manera que la clase política trazaba los límites departamentales con el fin de mejorar sus posiciones para elegir representantes a la Cámara y para elegir senadores. Por lo tanto, los límites no necesariamente obedecían a una concepción de gobierno y de administración, o de interpretación y expresión de la vida económico-social, sino a otro tipo de intereses a otro tipo de propósitos.

Se decía que muchos departamentos tenían su origen en lo que el "gran varón electoral" dispusiera, es decir, una persona de gran poder decidía que una ciudad o unos municipios debían ser departamentos y sus amigos en el Congreso lo aprobaban. A mediados de los años 80, sin embargo, el proceso fue decididamente municipalista. Se trató de un proceso realista porque no cambió nomenclaturas. Muchas veces se dice que verdaderamente existe un cambio o

una transformación solo si se cambia la nomenclatura, pero, en nuestro caso, sigue funcionando la misma división administrativa y la misma nomenclatura. Teníamos en ese momento 900 municipios, y seguimos ahora con 900 municipios. La guerra se basaba en las fronteras entre cada uno de ellos. El alcalde se llamaba alcalde y se sigue llamando alcalde. El Consejo Municipal era Consejo Municipal, no se iba a llamar Asentamiento o Cabildo. Desde ese punto de vista, el proceso fue realista a pesar de los cambios profundos que introdujo. No vivíamos, pues, un momento revolucionario, y tampoco era un partido en el poder el que hubiera hecho del tema territorial su bandera de campaña. Éste surgió por generación espontánea después de cien años de centralismo.

Sin embargo, hubo un factor personal. El Ministro del Interior de la época tenía dos características que facilitaron el trámite de los distintos proyectos, pues se cambio la Constitución, se cambió la ley, y hubo todo un nuevo régimen administrativo y presupuestario para los municipios, aún con figuras que nos parecerán menores, pero que son importantes. El alcalde tenía un tesorero, pero el alcalde no nombraba el tesorero, sino que lo nombraba el Consejo. Entonces, cuando el Consejo se peleaba con el Alcalde, le ponía un tesorero enemigo, y uno no puede ser gerente de ninguna empresa si no tiene autoridad sobre su calero, sobre su tesorero. Luego, los Consejos Municipales aprobaban una decisión plasmada que se llamaba "acuerdo", así como en el Congreso se llamaban "leyes". Dicho acuerdo no empezaba a regir hasta que el Gobernador del departamento no lo aprobase, y el Gobernador del departamento podía no pronunciarse y simplemente ponerlo en la gaveta de su escritorio para no pronunciarse nunca sobre el tema.

Todas estas cosas que entonces ocurrían dependen de múltiples decisiones, pero, como lo estaba se-

El proceso arrancó y tuvo un impulso con la Asamblea Constituyente. Allí tomó un segundo aire, se profundizó —como dicen los científicos sociales—, y a la elección popular de alcaldes se sumó la elección popular de gobernadores, la cual se decretó formalmente en el 91. También se incrementaron las transferencias y se constitucionalizaron algunos conceptos válidos para expedir leyes y, posteriormente, para conseguir desarrollos de la Corte Constitucional.

ñalando, su aprobación se facilitó porque el Ministro del Interior tenía las características adecuadas. Era profesor universitario de estos temas, había escrito libros sobre el particular, había sido elegido Senador (gracias justamente a la promoción de esos temas en su departamento), era conocido como "autoridad en la materia", sabía de qué estaba hablando frente a los senadores y representantes, y, además, era su colega, porque era senador en ejercicio que se había retirado para ir al Ministerio del Interior. Las conversaciones de los políticos se manejaban en términos de: "Bueno, Ministro, seguramente el proyecto es muy bueno, usted conoce el tema, usted de esto sabe, usted no está improvisando, usted es de los nuestros, usted es colega nuestro; pero me está haciendo trampa, está haciendo algo que nos va a acabar como clase política". Todo eso contó para efectos de que el proceso se pusiera en marcha. El Ministro y el Senador era yo mismo, por eso conozco bien el tema.

El proceso arrancó y tuvo un impulso con la Asamblea Constituyente. Allí tomó un segundo aire, se profundizó —como dicen los científicos sociales—, y a la elección popular de alcaldes se sumó la elección popular de gobernadores. Antonio Navarro ahora mismo es candidato a la gobernación de su departamento, Nariño, el cual limita con la República del Ecuador. Yo mismo puedo terminar siendo candidato del departamento de Boyacá, que es un departamento vecino de Bogotá. En el 91 se decretó la elección popular de gobernadores, se incrementaron las transferencias y se constitucionalizaron algunos conceptos válidos para expedir leyes y, posteriormente, para conseguir desarrollos de la Corte Constitucional, por ejemplo, el concepto de Autonomía Territorial, que antes no hacía parte de nuestra Constitución.

Se definió al municipio, en la Constitución, como la célula básica de la organización política-administrativa del Estado; a Bogotá se le dio el carácter de Distrito Capital; se adoptaron ciertas decisiones fundamentales para lo que hoy en Bogotá llamamos la Nueva Bogotá, la Nueva Ciudad... El cambio, la transformación de Bogotá, que en muchas partes ya es conocida como forma modelo de Gobierno, de administración y de transformaciones, arrancó en las decisiones que tomó esa Asamblea Constituyente. Es así como el proceso tuvo un segundo aire con la Constituyente del 91.

Como vemos, el proceso comenzó a ejecutarse a fines de los 80 y comienzos de los años 90. Sin embargo, debe saberse que, aparte de

esos dos grandes momentos decisorios, los gobiernos posteriores y los congresos abandonaron el tema del ordenamiento territorial y no volvieron a ocuparse de él. Esto me parece que vale la pena destacarlo porque creo que es necesario tener en cuenta que ese se trata de un tema que nunca se agota, que hay que estarlo trabajando de manera permanente, casi como el diccionario de la lengua, que hay que estar haciéndolo todos los días. Nunca puede el Estado decir: "Ya, arreglado el tema del ordenamiento territorial", porque eso tiene unos desarrollos y unas dinámicas que exigen decisiones para ajustar el proceso, para producir reformas, para darle nuevos desarrollos, y nada de eso ha ocurrido con posterioridad, pues el tema se abandonó.

Aparte de esos dos grandes momentos decisorios (la reforma de los 80 y la Constitución del 91), los gobiernos posteriores y los congresos abandonaron el tema del ordenamiento territorial y no volvieron a ocuparse de él. Esto, sin lugar a dudas, es un error. Nunca puede el Estado decir: "Ya, arreglado el tema del ordenamiento territorial", porque eso tiene unos desarrollos y unas dinámicas que exigen decisiones para ajustar el proceso, para producir reformas, para darle nuevos desarrollos, y nada de eso ha ocurrido con posterioridad.

Los desarrollos que se han dado luego de la Constituyente del 91 han sido fundamentalmente de carácter fiscal. Todos los que han sido Ministros de Hacienda o de Desarrollo Económico, todos los que han sido responsables del tema de la economía y de las finanzas públicas, todos los que han sido funcionarios del Banco Mundial, del Fondo Monetario o del Banco Interamericano, o que aspiran a ser funcionarios de esos organismos, encontraron que haber financiado a departamentos y municipios había sido la causa del déficit fiscal.

Desde que hay transferencias hay déficit fiscal; por eso todos los que han sido responsables de los Ministerios Económicos o todos los que quieren estar o estuvieron en esos organismos de la Banca Multilateral o de a Banca Monetaria, todos quieren golpear las transferencias. Sin embargo, no se dan cuenta que el déficit fiscal tiene una causa mucho mayor que las transferencias. Tal causa es el servicio de la deuda. Para decirles algo, en Colombia el servicio de la deuda vale mucho más del doble de lo que valen las transferencias a departamentos y municipios. Específicamente, hoy en día las transferencias

valen 18 millones de pesos colombianos, mientras que el servicio de la deuda vale 40 millones de pesos. ¡Y quieren recortar los 18, no los 40, a pesar de que con los 18 se financia educación, salud pública y el saneamiento básico, los servicios que satisfacen necesidades inmediatas, necesidades básicas!

Es así como el proceso ha tenido esa derivación. También hay que reconocer que nosotros —los colombianos— en las dos primeras etapas fortalecimos municipios y departamentos desde los puntos de vista fiscal y administrativo (como se dijo anteriormente), pero no nos dimos cuenta de que eso exigía una profunda reforma política a nivel regional y local. Entonces entregamos el *bouquet* de nuevos municipios y departamentos, coronándolo con una cereza, a los actores nacionales de la vida cotidiana.

No se hace la descentralización para sustituir a los actores tradicionales de la vida política, pero sí por lo menos para obligarlos a que cambien sus reglas de juego, sus prácticas, sus mañas, sus costumbres. De eso no nos dimos cuenta, pues les dimos el *bouquet*, le pusimos la cereza y les dijimos: "Manéjenlo, adminístrenlo". Tampoco promovimos, a través de la reforma política, la presencia de nuevas fuerzas en la vida pública, local y regional. No hubo discriminación activa para esos efectos. Entonces, ¿qué ha ocurrido? Que los actores tradicionales, en la primera etapa, se portaron muy respetuosamente, no le metieron la mano al *bouquet*, fueron transparentes, relativamente honestos en el manejo de municipios y departamentos, pero, con el paso del tiempo, le cogieron confianza a los objetos sagrados y empezaron a revivir sus prácticas, sus mañas y sus costumbres, y se apoderaron de municipios y departamentos para interiorizar la politiquería, la corrupción y la malversación. Muchos actores nuevos aparecieron, pero a brazo partido, remando con dificultad para llegar como movimientos independientes, cívicos y comunitarios. Al poco tiempo se contaminaron, porque las reglas de juego eran las mismas. Terminaron siendo dominados por las reglas de juego e inclusive cometiendo abusos peores de los que ellos habían denunciado para poder llegar, peores que los de aquellas organizaciones que ellos habían derrotado en las urnas justamente por abusivas.

Esa es la situación en la que estamos hoy en día. La descentralización está muriendo en la conciencia de la República, que es lo más

grave. Muchos sectores de opinión la consideran sinónimo de corrupciones, de despilfarro, de malversación, y todo porque no le pusimos pueblo al tema de la descentralización; hicimos descentralización sin pueblo y se lo entregamos a los sectores tradicionales. Ese es el estado actual de la cuestión y ese es el punto de vista que yo quería presentar acerca del tema en Colombia.

ANTONIO NAVARRO WOLF

Bueno, muchas gracias a los organizadores de esta visita y de este foro sobre un tema de gran importancia no solo para el Ecuador, sino también para muchos países de América Latina. Bolivia, por ejemplo, donde también se está dando una Asamblea Constituyente. O Venezuela, donde una de las cinco tareas del nuevo gobierno del presidente Chávez es precisamente la relativa al tema de la organización territorial. O Colombia, donde, coincido con Jaime Castro, ahora estamos revisando el tema. En general, es un tema de la mayor prioridad que se tiene que tomar en cuenta en la Asamblea Constituyente, pues existen varios asuntos territoriales sin resolver.

Una pequeña acotación al ex Ministro de Gobierno de la época: Lo que se vivía en los años ochenta, lo que se empezó en el 86 con la elección popular de alcaldes, probablemente no respondía a una guerra civil, pero lo que sí había era una cantidad de pagos cívicos sin antecedentes en las épocas anteriores o posteriores, porque todos los problemas locales inmediatamente rebotaban en una demanda al Gobierno Nacional. En otras palabras, todo problema sencillo de un municipio terminaba metiendo en líos al Gobierno Nacional, y todos estábamos entonces siguiendo la tendencia de los ministros y del Presidente para que los resolviera.

Aquí el ex Ministro y profesor universitario del tema participó en ese proceso, mientras yo era apenas un guerrillero venido a menos. Estaba plenamente en armas, pero había necesidad de construir unas trincheras alrededor de la figura presidencial y del Gobierno Nacio-

nal. Queríamos hacer lo de Gramsci: construir una forma de agonía que no era simplemente ese presidencialismo primitivo que jugó un papel importantísimo. La verdad es que los paros cívicos, en parte por la violencia brutal colombiana que se aceleró en esos años, pero también por la presencia de autoridades descentralizadas, fueron cediendo y dando el paso a otra forma distinta de búsqueda de soluciones, no simplemente recurriendo al nivel central en cada caso.

Yo diría, un poco en desorden, que a los presidentes en general no les gusta la descentralización, pero aún así la protegían. Al final de ese período, tenemos una América Latina de presidencialismo reforzado, porque aquí los presidentes con más del 50% de opinión favorable son casi todos. Está Lula, Chávez, Correa, Uribe, Tabaret: todos andan entre 60% y 70% de aceptación. Se trata de un momento de presidencialismos muy fuertes, muy carismáticos, muy grandes. Y, bueno, ¿qué está pasando con eso? Cada proceso nacional es distinto, pero quisiera exponerlo en grande: Uno de los temas que ha ayudado a que estos presidentes sean capaces de mantener tan alta sintonía es la generalización de los subsidios a la demanda, la capacidad que tiene el Gobierno Nacional de escoger a sectores importantes de la población pobre y darles un cheque todos los meses. Eso lo están haciendo todos estos países.

Hoy en día, tenemos una América Latina de presidencialismo reforzado, porque aquí los presidentes con más del 50% de opinión favorable son casi todos. Está Lula, Chávez, Correa, Uribe, Tabaret: todos andan entre 60% y 70% de aceptación. Se trata de un momento de presidencialismos muy fuertes, muy carismáticos, muy grandes. Y, bueno, ¿qué está pasando con eso?

No voy a discutir si esa es la forma más eficiente de luchar contra la pobreza. Probablemente lo es, pero tiene también efectos políticos, y los presidentes no quieren ceder esa facultad y no lo van a hacer, ya sea ésta teóricamente buena, mala o regular. No pueden ceder porque ello les permite mantener una interrelación directa con el pobre, con el ciudadano de a pie de manera directa. Los presidentes entregan cheques por televisión cada ocho días. Seguramente eso debe generar opinión positiva; por eso lo hace

Poner límites territoriales es un riesgo muy alto. No sé si alguien estará pensando en eso, pero es un riesgo muy alto en el que importa cada centímetro. En Bolivia, era muy problemático sí la línea divisoria pasaba a un lado o a otro, si el pozo de gas estaba a un lado o a otro. Eso causó muertos.

Lula y, perdónenme que me meta, pero por eso también se lo hace en este país.

Pero, entonces, ¿cómo encontrar el balance en un gobierno que lo hace y lo va a seguir haciendo? El Estado va a ser cada vez más complejo, más elaborado y no puede permitir que todo salte. Así como es bueno para un presidente entrar con cheque en mano, en toda demanda, en todo problema que se presente, debe responder: ¿Cómo encontrar la cosa balanceada? ¿Qué nos ha funcionado y qué no nos ha funcionado desde lo que se hizo en Colombia? Hay riesgos altos, en general, cuando hablamos de descentralización, que es por donde quería empezar.

Poner límites territoriales es un riesgo muy alto. No sé si alguien estará pensando en eso, pero es un riesgo muy alto en el que importa cada centímetro. En Bolivia, era muy problemático sí la línea divisoria pasaba a un lado o a otro, si el pozo de gas estaba a un lado o a otro. Eso causó muertos. En la Constituyente que nosotros conformamos, había un constituyente de mi grupo político, Orlando Franz Borda, que, con la ayuda de mapas, nos demostró a todos con mucha razón que los límites departamentales, como dijo Jaime, no respondían a la realidad cultural y geográfica o a la identidad. Por lo tanto, había que cambiarlos.

Entonces creamos una Comisión de Ordenamiento Territorial que, después de 17 años, no hizo absolutamente nada. Se llevó los informes y no pasó nada. Tanto que la ley de ordenamiento territorial que debería haberse hecho en la medida en que se dedicó a tocar límites o a coger la idea de nuevos cambios de límites, generó el fracaso total de un verdadero ordenamiento territorial. Trazar límites: nada. Transferir decisiones de la Asamblea Constituyente a estancias como comisiones, en el caso terri-

torial: nada. Yo diría que todo lo que se deba decidir a nivel constitucional, hay que decirlo en la Asamblea.

En lo que concierne a la actividad territorial, se encuentran problemas formidables. Nosotros tratamos, además, un cuarto nivel además de la Nación; un cuarto nivel que era pero que no es: una de esas cosas que no funciona. Quedamos en un cuarto nivel —que no era un cuarto nivel— simplemente de coordinación. Se trataba de una entidad territorial formal, entre la Nación y los departamentos, que se llamaba Región. Esas regiones, motor de coordinación según la Constitución colombiana, debían agrupar varios departamentos y ser conformadas voluntariamente por esos departamentos a través de un referéndum. Pero eso no funcionó: no existe una sola de esas regiones que haya avanzado diez centímetros. Ni siquiera en zonas tan homogéneas como el Caribe.

Creamos también las entidades territoriales indígenas, las cuales tampoco han avanzado nada. Con los indígenas se elaboró una forma especial de transferencia de recursos municipales a los cabildos indígenas, pero no se creó una entidad territorial que centre todas las funciones de una entidad territorial. Esas formas intermedias, al menos en nuestra experiencia, no han funcionado.

¿Qué funcionó bien a pesar de todos los riesgos? Funcionó bien la transferencia de recursos, que fue muy municipalista. Yo era gobernador de Nariño, y nos vimos ante la realidad de que, al sumar los presupuestos de los municipios de nuestros departamentos, el resultado era 106 o 107 veces más alto que el presupuesto de la Gobernación, es decir, que el presupuesto de todo el departamento. Pero esa transferencia fue resistida y ha sido resistida por todos los presidentes de la República.

Mediante quien estaba en el poder durante la Constituyente, César Gaviria, impusimos un mecanismo de transferencia para los municipios. Dicho mecanismo fue resistido, pero no obtuvo los votos para evitarlo por parte del Gobierno. Samper, cuando fue Presidente, intentó echarlo para atrás, pero fue Pastrana quien lo logró, porque tuvo una crisis fiscal muy grave y, al calor de esa crisis, logró transitoriamente disminuir esas transferencias. Ahora Uribe está casi a punto de aprobar una disminución de esas transferencias, o más bien dicho, una moderación del aumento de esas transferencias.

La realidad de centralizar sin dinero por sobre suficiente dinero es "un saludo a la bandera". Si se descentraliza, hay que darle dinero al descentralizado, y eso muestra un aspecto exitoso de la Constitución, porque, ante todo, constitucionalizó esa forma y la volvió lo más rígida posible. Ya han habido muchas luchas, pero transferir recursos desde el nivel constitucional, ordenar esa transferencia, dar un monto a esa transferencia, es un acierto si queremos que la descentralización funcione. Lo que salió mal fue el control sobre el uso de esa transferencia. El control fiscal descentralizado es pésimo, no funciona o funciona muy mal. Y funciona todavía más mal el hecho que nos está llevando a pensar algo parecido a lo que dijo Jaime Castro, y es que, si se descentralizan los recursos y las funciones a entidades subnacionales, a entidades municipales, hay que ir más allá, hay que ir hasta la descentralización de parte del poder en el ciudadano.

La realidad de centralizar sin dinero por sobre suficiente dinero es "un saludo a la bandera". Si se descentraliza, hay que darle dinero al descentralizado, y eso muestra un aspecto exitoso de la Constitución, porque, ante todo, constitucionalizó esa forma y la volvió lo más rígida posible. Ya han habido muchas luchas, pero transferir recursos desde el nivel constitucional, ordenar esa transferencia, dar un monto a esa transferencia, es un acierto si queremos que la descentralización funcione.

Yo creo que el tema del presupuesto participativo es un tema grueso. Yo practiqué presupuesto participativo como alcalde de Pasto, aprendí muchísimo de cómo se debe hacerlo y encontré que es poderosísimo. Pienso que no hay un mecanismo de control más poderoso que el ciudadano mismo, siempre que éste tenga el poder de decidir. Al ciudadano no se le puede pedir simplemente que vigile o que opine, si no que hay que darle poder para que pueda participar. A mí me parece que ahí hay un elemento grueso. La descentralización con transferencia de recursos, además de mecanismos técnicos y políticos, tiene que empoderar al ciudadano de un modo organizado. Se necesitan leyes sumamente detalladas, porque no es igual poner el centro la cuestión del presupuesto participativo en municipios pequeños, en municipios medianos, en municipios grandes o en grandes ciudades. Sobre eso ya hay bastantes cosas aprendidas, pero me parece fundamental que el que mejor puede controlar la emisión presupuestal es el

mismo ciudadano si se le da el poder de hacerlo, es decir, el poder de decidir.

La descentralización en Colombia ha hecho que los gobiernos descentralizados se conviertan en espacios institucionales mucho más fáciles de controlar y, por lo tanto, mucho más controlados hoy por grupos armados ilegales. Una buena parte del poder paramilitar en Colombia está en los departamentos y municipios. Hay quienes obviamente plantean que ésa es su meta de control y de poder político, que no tienen objetivos nacionales, pero yo diría que, más allá de si los quieren tener o no, lo cierto es que encuentran el espacio subnacional en el cual consolidar su poder. Y desmontar ese poder es un tema bastante complejo, bastante complicado y bastante difícil.

Hay un tema que está sin resolver. Una buena parte de lo que se va a decidir de manera importante en estas elecciones departamentales y municipales de Colombia de octubre del 2007 es si las estructuras paramilitares van a ceder o no esos espacios departamentales de poder, los cuales actúan como mecanismos de control con la fuerza de las armas. Por lo menos diez departamentos hoy día en Colombia tienen ese riesgo alto.

Además, creo que la función de los departamentos de nivel intermedio necesita mucha más elaboración. Nuestra Constituyente salió regular en eso. Se mantuvieron los departamentos con los recursos en las gobernaciones, pero hoy, en el funcionamiento del Estado colombiano, sí se necesita que los departamentos hagan la relación entre las estructuras nacionales y los 1.200 municipios. Por lo pronto, también las estructuras nacionales —los ministerios, las instituciones nacionales, etc.— deben entenderse con los 1.200 municipios, lo cual es demasiado disperso y demasiado poco eficiente. Se necesita un mediador, un intermediario una estruc-

No hay un mecanismo de control más poderoso que el ciudadano mismo, siempre que éste tenga el poder de decidir. Al ciudadano no se le puede pedir simplemente que vigile o que opine, si no que hay que darle poder para que pueda participar. La descentralización con transferencia de recursos, además de mecanismos técnicos y políticos, tiene que empoderar al ciudadano de un modo organizado. Se necesitan leyes sumamente detalladas, porque no es igual poner el centro la cuestión del presupuesto participativo en municipios pequeños, medianos o grandes. Sobre eso ya hay bastantes cosas aprendidas, pero me parece fundamental que el que mejor puede controlar la emisión presupuestal es el mismo ciudadano si se le da el poder de hacerlo, es decir, el poder de decidir.

tura media que haga más eficaz esa mediación. Y esos deben ser los departamentos.

Como ven ustedes aquí hay varios claroscuros. Yo diría que hemos aprendido cosas que han salido bien —el municipalismo, las transferencias—, pero creo que nos falta elaboración sobre el papel de los departamentos y del nivel intermedio. No creo que, en el caso colombiano, un cuarto o un quinto nivel de entidad territorial sirva para resolver el tema, pero tampoco sé cómo se están pensando las cosas en otras regiones; aquí mismo, por ejemplo. Tenemos un problema grave de control de ejecución de los dineros transferidos que no se resuelve devolviendo esos dineros al Gobierno Nacional; y tenemos una gran disputa entre qué dinero ejecuta el Gobierno Nacional —y el efecto político que eso tiene— y qué dinero ejecutan los niveles descentralizados. Ahí haya una disputa política compleja que yo veo presente en todo gobernante sudamericano. Es necesario buscar un equilibrio.

Quiero decir, además, que no hay constituciones buenas y constituciones malas *per se*. Hay, claro una serie de avances constitucionales que hay que preservar, que hay que consolidar, que hay que profundizar para la afirmación de la democracia con un Estado más complejo y de estructura más participativa, pero creo que no podemos olvidar siempre que toda norma constitucional depende también del proyecto de quién esta impulsando el proceso de cambio en el país. Eso me parece fundamental, como la neutralidad que los procesos constitucionales no dejan ver.

Repito, se trata de buscar una combinación entre cosas que funcionen bien y realidades y proyectos políticos. No existe la constitución perfecta, y dos constituciones exactamente iguales en dos procesos, en dos países distintos, van a producir efectos totalmente distintos. Un buen ejemplo de eso es la tutela del amparo, que he visto operar de manera sumamente diversa en América Latina, lo cual tiene que ver también con la calidad de las instituciones que pongan a funcionar sus instrumentos constitucionales.

Para terminar, debo decir que aquí, como en cualquier otro país de América Latina, hay que aprender de las experiencias de los otros, pero sin creer que hay instituciones que son buenas *per se* y que van a producir efectos buenos *per se*. Hay también proyectos políticos, pro-

yectos de sociedad, proyectos de nación y problemas específicos a los cuales hay que responder. En definitiva, creo que quienes mejor saben lo que tienen que hacer son ustedes, cada sociedad, cada pueblo, cada grupo, pues no hay instituciones o innovaciones constitucionales de aplicación universal. Me parece que eso no corresponde a la realidad.

No hay constituciones buenas y constituciones malas *per se*. Hay, claro una serie de avances constitucionales que hay que preservar, que hay que consolidar, que hay que profundizar para la afirmación de la democracia con un Estado más complejo y de estructura más participativa, pero creo que no podemos olvidar siempre que toda norma constitucional depende también del proyecto de quién esta impulsando el proceso de cambio en el país.

Intervención de MARTHA ROLDÓS, moderadora

Me corresponde hacer un comentario como moderadora, pero quisiera que fuera breve para poder compartir entre todos las interrogantes.

Nos hemos quedado muy interesados con estas intervenciones. Esto, para nosotros en el Ecuador, es un ejercicio académico a la puerta de una Asamblea Constituyente cuyos temas centrales son justamente repensar la división territorial del Ecuador. Los temas de autonomía y descentralización no son nuevos en el Ecuador, pero tienen que tomar un nuevo matiz en la Constituyente.

Creo que la experiencia colombiana, a pesar de lo que ha dicho el panelista Navarro Wolf acerca de que cada proceso es diferente para cada caso, nos hace reflexionar en el caso personal. Nosotros creemos, y creo que hay una gran coincidencia con muchos planteamientos de otras agrupaciones políticas, que sí hay un agotamiento del esquema provincial en el Ecuador. En nuestro país manejamos tres niveles, el nivel municipal, el nivel provincial y el nivel nacional. Desde la Constitución actual se habla incluso en los micro niveles de las parroquias y de las circunscripciones indígenas. El problema es ¿cómo ha venido funcionando eso?

Para un ecuatoriano quizá es una novedad enterarse de que en Colombia se empezó a elegir popularmente tan tarde a alcaldes y a prefectos, porque nosotros teníamos ya elección directa de alcaldes incluso antes de la dictadura y más aún con el retorno a la democracia en

el 79. La democracia directa en la elección de alcaldes y de prefectos provinciales es algo que para nosotros se ha venido manejando mucho tiempo, pero el tema de las autonomías, en cambio, es un tema que pegó con más fuerza a finales de los 80 y principios de los 90.

Se trata de un tema que aquí también ha avanzado con asignaciones y acciones presupuestales para los municipios. Nos hemos encontrado, yo creo, con los mismos retos. Hay municipios que han sido caracterizados de exitosos y hay otros que han sido terribles. En definitiva, en el tema de las autonomías hay varias cosas que pensar, como lo es el tema de la generación de capacidades para la administración de los recursos, la idea de que haya una priorización del gasto público, la adecuada contraloría y fiscalización de dichos recursos, etc. No se trata de que no exista una transferencia de los recursos, pero tienen que haber mecanismos adecuados para decidir qué es lo que pasa.

En el nivel intermedio, la situación en el Ecuador es más grave. Los mismos prefectos provinciales, que son las autoridades elegidas por las provincias, dicen que el sistema no da más. Hay varias propuestas alternativas por parte de la CONCOPE, la cual reúne a todos los prefectos provinciales, sobre el reordenamiento territorial. Hay prefectos provinciales que claman por un cuarto nivel y por la regionalización en el Ecuador —esa regionalización que hemos visto que no tuvo eco en el caso colombiano—. Por lo pronto, debe haber por lo menos unos 7 u 8 modelos para ello en el Ecuador (tal vez en el SENPLADES tengan ya recogidas las diferentes propuestas).

Cuando hablamos de estos temas, la pregunta no viene solamente por el lado de las transferencias, sino también de las competencias que tienen que ir ligadas a ellas. En el caso ecuatoriano, hay un proyecto de autonomías impulsado por dos alcaldes, justamente de las dos metrópolis ecuatorianas, que apuntan a una determinada forma de manejo de la descentralización, casi con lo que muchos críticos han llamado "ir decidiendo a la carta cuáles son las competencias que van a asumir y cuáles no". Eso genera un gran desorden o por lo menos la posibilidad de un terrible desorden, porque, en última instancia, cuando estamos hablando de autonomías o de descentralización, lo que se quiere en el fondo es dar un mejor servicio a la población, un mejor acceso a la educación, a la salud, a la salubridad. Ése es, creo yo, el reto que enfrentamos.

Cuál es el modelo territorial que en nuestro país garantice eso es algo que los ecuatorianos tenemos que discutir en la Constituyente. Y, por lo menos para los ecuatorianos, el modelo con algunas autonomías municipales fuertes y otras débiles, especialmente de provincias pequeñas a donde la solidaridad no llega nos lleva a preguntarnos: ¿Quién hace qué en el territorio? ¿Qué le corresponde hacer a cada nivel de gobierno, a cada división territorial? ¿Cuál es la división territorial y cuál es la reforma del poder político en los territorios que nos garantice una mejor distribución de los recursos?

En algunos casos, especialmente en ciertas provincias, la preocupación es que ciertas autonomías o el fortalecimiento de autonomías nos lleven más bien a una especie de retroceso hacia regímenes feudales, donde grandes señores deciden qué es lo que pasa sin que tenga importancia el planeamiento nacional. Por eso me parece muy acertada esta iniciativa emprendida por SENPLADES y Ágora Democrática, sobre todo porque el tema de las autonomías y la descentralización tiene que estar absolutamente vinculado con quienes trabajan en la planificación.

El gran reto para el Ecuador del siglo XXI es el de poder articular los diferentes modelos de Gobierno. Para ello, es fundamental responder ciertas interrogantes: ¿Cómo hacer que estas descentralizaciones y autonomías sean participativas? ¿Cómo hacer que no sean feudos? ¿Cómo hacer para que toda la transferencia de recursos no termine también en formas de centralismo en que las capitales provinciales se lleven el 80% de los recursos, mientras que el resto de la población de la provincia queda desatendida? ¿Acaso generando la presión de crear más provincias, de crear más fragmentación en el país, o lo que es lo mismo, más presión en los recursos que son de todos?

El gran reto para el Ecuador del siglo XXI es el de poder articular los diferentes modelos de Gobierno. Para ello, es fundamental responder ciertas interrogantes: ¿Cómo hacer que estas descentralizaciones y autonomías sean participativas? ¿Cómo hacer que no sean feudos? ¿Cómo hacer para que toda la transferencia de recursos no termine también en formas de centralismo en que las capitales provinciales se lleven el 80% de los recursos, mientras que el resto de la población de la provincia queda desatendida? ¿Acaso generando la presión de crear más provincias, de crear más fragmentación en el país, o lo que es lo mismo, más presión en los recursos que son de todos?

Tal es el reto que yo creo que estamos enfrentando los ecuatorianos y en el que este seminario nos ayuda a reflexionar. ¿Cuál es el mejor modelo de administración política, tomando en cuenta que van a haber ciertas realidades a considerar y que si hay algo complicado es justamente el trazado de límites? Ayer en el Congreso escuchábamos un poco las nuevas fronteras de Santa Elena. Ojalá que no se suscite un problema en cada hito con la provincia de la que ésta se desmiembra, que es la provincia del Guayas. Hay que ver cómo se dan las cosas en la práctica.

Nos decía Navarro Wolf, hablando de Bolivia, que a veces la localización de un pozo de un lado o otro de una frontera, aun estando dentro de un mismo país, puede provocar desastres. Yo creo que estas son cosas que tienen que orientar nuestra reflexión; creo que hay unos modelos interesantes de regionalización que podrían ir al grano y ayudarnos en nuestro reto respetando los límites provinciales, pero a niveles agregados y con nuevas formas de manejar territorialmente el país y la gestión pública. Creo que también hay que ver qué es lo que implica políticamente estos reordenamientos territoriales.

Estamos también hablando de parlamentos regionales, pero ¿qué quiere decir eso? ¿Cómo va a funcionar la gestión de los ministerios? ¿Cómo va a ser la obra pública? ¿Cómo se van a manejar las políticas públicas? ¿Serán políticas diseñadas centralmente y luego coordinadas con las demás regiones para llegar al nivel nacional? Cuando uno piensa en el plano de la descentralización de las autonomías, incluso, audazmente, de una nueva geografía política del país, hay que pensar en todos los aspectos que están ligados a esto. ¿Cuál es el reto? ¿Cuál es la demanda que esta nueva visión tiene sobre la propia reforma política y económica del Estado?

Ése es mi comentario. Agradezco enormemente a ambos panelistas por todas las inquietudes —más que las respuestas— que nos ha dado. Creo que ellas nos hacen falta para nuestro proceso de reflexión y quisiera abrir un poco al debate el tema. Les quisiera pedir que vayan pidiendo la palabra para ir recogiendo las preguntas. Las pueden dirigir a uno de los panelistas o a ambos. Ellos las anotarán y después las contestarán con mucho gusto.

Preguntas para debate

1. Considero que no es posible hablar de descentralización sin desconcentración, porque ello equivale a diáspora e inequidad. ¿Qué opinión tienen al respecto?

2. ¿Qué ha pasado con el tema de la contrareforma constitucional en los dos últimos gobiernos de Colombia en relación con el desarrollo de la descentralización? Efectivamente nos han mostrado los blancos, los negros y los grises de los procesos, pero no tenemos claro cuáles son algunas de las causas de esos negros y esos grises de por lo menos los últimos 10 años en Colombia. Quisiera una profundización en ese sentido, así como algún comentario que nos dijera qué queda de esa Constitución del 1991 en relación con el tema de la descentralización.

3. Parece que en el Ecuador hemos llegado a una encrucijada: en este mismo momento, incluso sin estar divididos entre regiones, existe una mayoría de provincias que tienen problemas limítrofes ente ellas, así como zonas indefinidas, territorios no delimitados y conflictos graves. Hay cantones que se van creando sin cumplir las características necesarias para hacerlo según establece la Constitución. Hay cantones que quieren ser provincias y hay parroquias que quieren ser cantones... En ese sentido, como que estamos llegando a un límite nacional frente a la estructura actual. La Constituyente va a tener que enfrentar el problema porque no tiene otro camino, pero el tema es no crear niveles en vano. Si vamos a las regiones y pierden piso los niveles provinciales que han demostrado sus límites, ¿qué haremos con los municipios y las comunidades básicas? La situación nacional ha llegado al límite donde

la estructura no va más. ¿Cuál sería su criterio a partir de la experiencia colombiana?

4 Repensando que en el Ecuador el tema de asignación de competencias se hizo a la carta, es decir, voluntariamente, y estando totalmente de acuerdo con que eso no ha funcionado, ¿cómo se dio el tema de la asignación de competencias y qué competencias quedaron para qué nivel de gobierno en Colombia?

5 Según tengo conocimiento, después de lo que se hizo en la Constitución de 1991, en Colombia han sucedido varias reformas tras un tema de la crisis fiscal que vino, básicamente, por sobre-endeudamiento nacional y por poco control de lo que se hacía con las transferencias hacia los gobiernos seccionales. Quisiera que ustedes profundicen acerca de cómo se estructuró el sistema de transferencias y acerca del crecimiento que éstas tenían que tener.

6 Con respecto a la participación ciudadana, tratando de tomar como elemento de experiencia el empoderamiento ciudadano para decidir al que se refirió el señor Navarro, quisiera oír sus comentarios acerca de cuál es el rol específico que debe cumplir un ciudadano.

7 ¿Creen ustedes que sería útil un criterio técnico para determinar las directrices que debe tomar la nueva distribución de la nación? En otras palabras, ¿creen necesario, para la redistribución territorial, un juzgamiento que parta del conocimiento previo de la realidad física del país, de la acogida que tienen los suelos, de lo peligrosos que son ciertos sitios y demás particularidades de tipo técnico?

8 ¿Cómo se deberían distribuir los roles de los distintos niveles de gobierno y cómo se resolvió la asignación de competencias, si es que se lo hizo, en la experiencia colombiana?

Intervención en el debate de ANTIONIO NAVARRO WOLF

No voy a responder a todo para que nos repartamos un poco la tarea con el profesor Jaime.

La descentralización en Colombia dio una serie de responsabilidades específicas a los municipios de manera absolutamente clara, precisa y demasiado igualitaria para todos los temas en los que uno piensa. El problema es que hay asuntos que debieron descentralizarse diferenciadamente. Para poner un ejemplo simple, el control de tránsito en ciudad de Bogotá debería estar en manos de la ciudad de Bogotá exclusivamente. En la actualidad hay dos autoridades de tránsito, la de la ciudad de Bogotá y la Nacional, y eso no funciona bien. Sin embargo, ese mismo esquema sí funciona bien en municipios más pequeños donde el tránsito no es un problema.

Para poner otro ejemplo simple y evidente, se hizo un solo esquema, un solo modelo de competencias y una sola regla para establecer la transferencia de recursos: los recursos se mantienen en relación con la pobreza medida por necesidades básicas insatisfechas, la población y la eficiencia fiscal. Tal es la fórmula que automáticamente asigna lo que hay que transferirle a cada municipio. ¿Cómo se ha hecho esto? Mediante ley, la Ley de Transferencia de Recursos, que se ha modificado a lo largo de estos años un par de veces.

También se modificó la fórmula constitucional en educación, salud, servicios públicos, agua y saneamiento. Hay una serie de transferencias de recursos y de dinero para ejecutar esas áreas, pero una sola

norma. Repito que, si hoy quisiera hacer una reflexión, sería que deberían existir algunas diferencias en transferencias de responsabilidades, dependiendo del tamaño, la capacidad administrativa, la capacidad de gestión y la capacidad institucional de los municipios. Incluso a los municipios más pobres se les transfiere una cantidad básica, lo cual ha estimulado la creación de municipios nuevos y un montón de sitios se hicieron parte de municipios más grandes sin tener la capacidad institucional de funcionamiento, por lo que no eran viables institucional ni fiscalmente. Muchos de los municipios que se crearon existen solamente para que el alcalde, los tres funcionarios de la alcaldía y los concejales cobren un salario y punto, para nada más. Por ello hubo que modificar después las normas mínimas para poder crear municipios y así evitar la proliferación de nuevos municipios que se vino.

•

En cuanto a las contrarreformas constitucionales, ya he dicho cómo los cinco últimos presidentes han intentado disminuir las transferencias. Nosotros, en la Asamblea Constituyente del 91, atamos las transferencias al crecimiento e instalamos un incremento gradual de aumento proporcional al crecimiento del PIB. En relación a los recursos nacionales, los presidentes retrocedían el presupuesto general de la nación e intentaban desarmarlo todo el tiempo, con el argumento de que, si decrece, entonces decrecen los municipios. Sin embargo, con el argumento de que está creciendo la población, y por lo tanto hay que mantener la proporción con respecto al tamaño del presupuesto, se transfiere una cantidad de dinero cada vez mayor.

Pastrana logró desamarrarlo en un momento dado echándole la culpa a la crisis de 1999, durante la cual decreció la economía 4,2%, pero lo hizo solamente durante un período transitorio de ocho años. Uribe está tratando de hacer que esos ocho años se vuelvan permanentes, o sea que se desamarre permanentemente. Eso implica una disminución de transferencias y una disminución neta por cada transferencia. En esencia, al fondo del todo está en quién entrega el cheque.

Hay un programa que se llama "Familias en acción", el cual consiste en subsidios de 20 dólares mensuales por hijo a ciertas familias escogidas por el gobierno; con ciertos criterios de pobreza, claro, pero a la larga escogidas. Si se tiene tres hijos, por ejemplo, se entregan 60

dólares, y 60 dólares para un pobre de los más pobres es una fortuna. Por lo tanto, el que le entrega el cheque es Dios. Por eso esos señores son absolutamente uribinistas. Uribe es un dios porque Uribe les entrega el cheque, y es la estructura política del uribinismo el que escoge a las familias a través de sus alcaldes.

Es más, el principal riesgo que hoy tengo como candidato a la gobernación de mi tierra, donde me quieren mucho, es que la gente le está diciendo a los medios del gobierno que soy de oposición, y que si soy gobernador les van a quitar ese cheque. Por eso ya están diciendo: "No voy a votar por Navarro, por si acaso, por si de pronto es verdad". Ése es el nivel de capacidad política que se tiene al entregar un cheque mensual. Ya no se trata de una carretera o una obra, sino del cheque mensual, del dinero necesario para su sobrevivencia. La disputa hoy en día es que el presidente Uribe quiere tener mil millones de dólares más para hacer eso, porque eso le puede significar una ventaja electoral grande en el 2010.

La disminución de las transferencias durante un periodo transitorio se aceptó porque sí había habido un decrecimiento de los ingresos del Gobierno Nacional. Mientras pasaba ese bache había que darle una mano al Gobierno, pero ahora estamos creciendo muy por encima del crecimiento de la población y ellos quieren mantener la diferencia porque les le da control sobre una parte del dinero. La experiencia de transferir de manera automática una cantidad calculada técnicamente a los municipios es buena. El único matiz en eso debería ser la existencia de algunas diferencias de transferencias de acuerdo con el tamaño de los municipios, más que de transferencia de responsabilidades. Los municipios más grandes tienen ingresos propios muchísimos mayores y no necesitan más transferencias, pero sí necesitan posibilidad de tener más responsabilidades propias porque pueden ejercerlas mejor que el Gobierno Nacional.

•

Bueno, ya que quedan más temas pendientes, quiero, para no alargarme, que Jaime "meta el diente" a los que quedan. En el tema del empoderamiento, hay una cosa que me parece que hay que estudiar al detalle, pues es algo que resulta muy importante. Muchas veces se habla de democracia participativa, se dice "revocatoria del mandato",

"poder sobre la legislación del presupuesto", etc. Eso no solamente es poder nombrar a quien va ejecutar las políticas, sino poder decidir con él y con un cuerpo colegiado. Decisiones presupuestales: ése me parece que es el elemento grueso que hay que afinar bien. Repito: creo que es sumamente importante.

Intervención en el debate de JAIME CASTRO CASTRO

Yo voy hacer una serie de consideraciones generales que creo que responden a muchas de las inquietudes aquí planteadas. Además, creo que son consideraciones de valor universal, porque no se refieren puntualmente a ningún país ni a fórmulas concretas.

En primer lugar, creo que es necesario tener claro que la descentralización obedece a decisiones de carácter político. La descentralización es una empresa política en el más amplio sentido la palabra. Decisiones de ese tipo se toman teniendo en cuenta variables fiscales, económicas y culturales, pero su contenido y su alcance es político; se trata de redistribuir territorialmente el poder del Estado, puede ser el poder constituyente, el poder legislativo, el poder administrativo, el poder tributario, la capacidad tributaria, en fin, cualquier ámbito del poder del Estado que se debe decidir hasta qué punto descentralizar. ¿Hasta dónde va ese esfuerzo?

También se trata de dar funciones políticas o poder político a todos los ciudadanos de la comunidad organizada, dependiendo del contenido y el alcance de la descentralización. El problema se da cuando quieren tomar la decisión instancias políticas —Gobierno Nacional, Congreso de la República, Asamblea Constituyente—, pues, como se trata de repartir el poder, entran en conflicto las conveniencias nacionales y los intereses propios de esas instancias políticas, de los partidos, de los gobiernos, los congresos que se resisten a ceder el poder, etc. Eso es legítimo, eso es humano, eso es comprensible.

El presidente de la República en Colombia, o el del Ecuador, o el de cualquier parte del mundo, querrá tener más poder, y no va a ceder el que tiene voluntariamente. Si está muy comprometido con la descentralización, tiene que asumir un liderazgo muy grande para imponer las decisiones. La descentralización no se hace con el menor de

los esfuerzos; es toda una revolución y nunca se puede decir que se ha encontrado la fórmula de solución ideal. La fórmula que se encuentra en un momento determinado es una forma de compromiso, y hay que estarla revisando permanentemente, porque, al aplicarla, de pronto se encuentran dificultades. Quienes la concibieron no tuvieron en mente algunos elementos, surgen obstáculos, resistencias que es necesario superar con otras decisiones o ante las cuales hay que dar nuevos desarrollos o percepciones. Los resultados son siempre distintos de lo que se esperaban, por eso es que la descentralización tiene que ser una política pública de carácter permanente.

Los países vecinos tienen lo que llaman el Ministerio de la Descentralización o el Ministerio de las Autonomías Territoriales, y cuando no tienen el ministerio, esa función la radican en la Presidencia de la República o en el Ministerio del Interior, es decir, siempre a muy alto nivel.

Otro punto que me parece importante es que es inseparable la reforma territorial (para llamarla de alguna manera), de la llamada reforma política. Eso es, por lo menos, lo que ocurre en Colombia: el poder político se concibe y se construye en provincia, por lo que tiene un asiento territorial. Un jefe político nacional lo es en la mayoría de los casos porque tiene el apoyo de equis número de concejales, equis número de alcaldes, y como ese poder territorial está en algunas regiones del país o está en todo el país, el señor que lo consigue es jefe nacional o jefe regional. Entonces son inseparables el tema del poder político y el tema del anclaje territorial de ese poder político.

Este comportamiento ha echado raíces y esas raíces se miden en el número de alcaldes, concejales y prefectos, de manera que cuando se habla de hacer una reforma política nacional, hay que empezar por la reforma territorial: así de elemental. El territorio —llámese municipio, provincia, departamento, condado, región o lo que sea— es el hábitat de la clase política, es su mundo; y cuando se quieren cambiar las reglas de juego, el señor mira cuál es el cambio que van a hacer y si le conviene o no le conviene.

Yo empecé, recién salido de la universidad, trabajando como técnico. Recuerdo mucho que me encargaron reparar un proyecto de ley sobre el número de concejales de los municipios del país, en Colom-

bia (creo que eso ocurre en muchas partes). El número de concejales de cada municipio es proporcional a la población, por ejemplo, seis municipios de hasta 5.000 habitantes eligen siete concejales, si son de hasta 10.000 habitantes, eligen ocho; y así: hay una tabla de población y número de concejales. Yo recuerdo que elaboramos el proyecto con mucha seriedad, con datos del Departamento de Estadísticas Nacionales, la demografía, cuántos municipios de cada categoría habían, etc. Hacíamos cuentas de cuántos concejales debía tener el país, cuántos para cada departamento, y así...

Teníamos que llevar el proyecto de ley al Ministro para que él lo presentara al Congreso. Ese es el trámite normal. Uno es el técnico que prepara las propuestas, y si el Ministro las aprueba y está de acuerdo con ellas, las lleva al Congreso y las defiende. Si tiene poder de convicción, las convierten en ley. Simple. Nosotros llevamos la propuesta al Ministro y se la explicamos, con papelógrafos y todo eso. El ministro oía; el político, el senador en ejercicio, oía. Cuando terminamos, me dijo: "Mire, me parece válido el proyecto y es muy bueno, pero cuéntenme lo siguiente: ¿Con cuántos concejales, según ese proyecto, van a quedar los siguientes municipios (y nos dio una lista de 25 municipios donde él tenía poder político y capacidad electoral)? Entonces le dijimos: "Este municipio queda con tantos, este con tantos, etc.", y él dijo: "No, cámbienlo, porque no me conviene que en tal municipio se reduzcan el número de concejales. En cambio, reduzcamos el número de concejales donde mi contraparte política tiene la mayorías". Así es como la clase política mide cada decisión.

En definitiva, son inseparables los temas de reforma territorial y de reforma política. Uno puede hablar de que la reforma política cambia el sistema de circunscripción para el senado territorial o nacional, y el señor dice: "Bueno, no importa, yo tengo 50.000 votos, yo soy dueño de 50.000 votos o 100.000 votos, eso lo dice el partido, pongan el sistema que quieran pero me dejan el número de concejales, déjenme el número de alcaldes que es lo que yo manejo y son los que ponen los votos, ustedes quieren el sistema del cociente electoral o el otro sistema, no importa, con que yo tenga mis voticos, no importa que se les aplique cualquier fórmula, yo le jalo, lo que sí es que no dejan pasar sin estudiar, el Ministro por lo menos, pasa con el municipio de Socorro, pasa con San Gil, pasa con Vélez, que es lo que le toca a él directamente, etc." Eso me parece que hay dejarlo claro, y por eso es

que las reformas territoriales, como decía, no son perfectas nunca. Esa será, en todos los casos, una asignatura pendiente en la que hay que trabajar.

Además, eso es que nos ocurre a nosotros, que somos países latinos en vías de desarrollo; en Europa, por ejemplo, la fórmula sobre transferencias se cambia cada cinco años. Cada vez que cambia el gobierno en España, el PP tiene una fórmula sobre transferencias, el PSOE tiene otra fórmula de transferencias, y eso hace parte del debate ciudadano. En Francia es igual. En Inglaterra y en Italia han escogido una fórmula quieran o no, aún cuando eso es algo que hay que revisar permanentemente.

•

Otro punto es el de los niveles territoriales. ¿Cuántos deben ser? En el caso de Colombia, cometimos el error de decir en la Constitución que los niveles eran cinco, municipio, provincia supra-municipal, departamento supra-provincial, región supra-departamental y nacional. En la práctica, eso es obviamente demasiado elaborado, demasiado artificial. El número de niveles debe responder a hechos reales, la extensión física de todo el territorio, la historia, la cultura... No es algo para inventárselo en un laboratorio. Antonio Navarro decía hace un momento que no se ha podido poner en marcha ni una sola región. Obvio, porque no pueden coexistir regiones y departamentos. Si queremos regiones, hay que eliminar los departamentos, así de sencillo. No podemos conseguir que coexistan o convivan departamentos y regiones porque no hay recursos para sostener a los dos y porque el reparto de competencias se vuelve artificial entre tantos niveles. "Couper les cheveux en quatre", como dicen los franceses, lo que equivale a "cortar los cabellos en cuatro".

En el caso colombiano, o tenemos regiones o tenemos departamentos o tenemos provincias, pero no nos caben todos juntos. Ni la extensión del territorio, ni la historia de los recursos dan para ello. Sin embargo, hay un punto en el que discrepo con Santiago Antonio Navarro: el que dice que se crearon demasiados municipios. ¡No! Yo soy partidario de la creación del mayor número posible de municipios. La fórmula debe ser el precepto bíblico "Creced y multiplicaos". Para mí, los municipios socializan la comunidad, institucionalizan, son escue-

la de democracia. Imagino, al leer al señor Tocqueville, *La democracia en América*, que los municipios son escuela de democracia. Cuando se empieza a vivir en regiones apartadas, en vez de estar en contacto, se reducen las posibilidades de participación y de conocimiento de la vida pública; no se sabe de la provincia, abandonaba y marginada.

Yo no me opongo a la creación de municipios. Si se crean, las transferencias siguen siendo las mismas, sólo que hay más participantes, más divisores. Yo en ese punto tengo claro cómo se asignaron las competencias en Colombia. Me parece que la fórmula ha sido válida: vincular competencias y recursos. Es más, la ley se llama "de competencia de recursos", y se refiere a recursos transferidos, no a recursos propios. Lo que recauda el municipio, el esfuerzo fiscal que el municipio maneja libremente, es suyo y se lo gasta en monumentos a los héroes de la patria, al último ciclista, a Miss Ecuador o a lo que quiera.

Las transferencias en Colombia tienen una destinación específica: 56% a la educación, eso está en la Constitución, 25% a salud, y luego partes pequeñas para la cultura, la recreación, el saneamiento básico (acueductos y alcantarillado) y libre disposición, que se refiere al uso que ellos quieran. Es más, dependiendo de la categoría de municipio, hay una parte que puede destinarse a gastos operativos y administrativos, no a la inversión, porque hay municipios muy pequeños que no tienen capacidad tributaria, en donde no hay a quén cobrarle impuestos y donde la propiedad está desvalorizada. A ellos se les permite que un porcentaje lo describan como gastos de funcionamiento, pero las normas generales es que todo, todo es inversión, y la inversión reduce la autonomía. Yo creo que es válido señalar el porcentaje para servicios específicos. Los tres grandes rubros son educación, salud y saneamiento básico. Hay estudios que revelan que ciertos municipios gastan hasta un 17% en libre disposición, pero esto en realidad lo gastan en cultura, saneamiento, recreación, deporte y cosas por el estilo. Eso se sabe porque rinden cuentas mensuales.

El reparto de competencias entre nosotros es determinado por la Constitución. Los servicios sociales de salud y educación son de derecho propio de los municipios cuando éstos pasan de los 100.000 habitantes. Cuando tienen menos de eso, deben acreditar que son capaces de manejar los servicios de salud y educación para que se les aumenten las transferencias. De lo contrario lo maneja el departamento. Me ex-

plico: las ciudades de más de 100.00 habitantes no tienen que acreditar nada por servicios de salud y educación, sino que pueden manejar esos rubros por derecho propio, por lo que se les hace el giro correspondiente. Por su parte, cuando tienen menos de 100.000 habitantes, si quieren administrar el servicio, deben acreditar que tienen capacidad técnica y administrativa para hacerlo. La Nación revisa si lo pueden hacer y, si autoriza, entonces les giran. Si no lo acreditan, entonces el servicio se lo maneja desde el departamento. En este punto se incluyen servicios domiciliarios, agua potable, alcantarillado, recolección de basura, energía eléctrica y telefonía.

En principio, la Constitución adjudica esos servicios directamente a los municipios o a través de la comunidad organizada o de entidades particulares a través de concesiones. Pero los municipios tienen siempre la responsabilidad de la eficiente prestación de los servicios, aún cuando no estén en cabeza suya sino en cabeza de algún particular. Se ha extendido mucho el tema de la privatización de ciertos servicios (acueductos, alcantarillado, recolección de basura...) y hay un gran debate en torno al mejoramiento de la calidad y la eficiencia del servicio en oposición al peso de los costos sociales, en términos de empleo y tarifas.

Últimamente, los municipios han empezado a aceptar ser parte de sociedades de economía mixta. Normalmente se concesionan los servicios a sociedades en las que el municipio participa un 30 o 40%. En fin, la gama es muy rica en cuanto a experiencias. Se han intentado varias contrarreformas a las decisiones del 80 y del 91. Por ejemplo, en Colombia se separaron, por norma constitucional, las elecciones territoriales de las nacionales. Se prohibió que sean el mismo día. Yo fui el autor que articuló esa reforma en la constituyente. Si se va a elegir alcaldes o prefectos, la ciudadanía debe pronunciarse sobre los servicios públicos del municipio, sobre las funciones del departamento, sobre la capacidad del prefecto o del alcalde, etc., no sobre temas nacionales como si hay TLC o no hay TLC.

Cómo se manejan las relaciones con Colombia se decide otro día, el día que se elija al Presidente de la República o a los parlamentarios. Si uno se encuentra en las elecciones con que las presidenciales dominan las municipales, entonces no vota por las calidades del candidato a la alcaldía, sino por el hecho de que el señor sea amigo o no sea amigo

del que aspira a la presidencia. Entonces las elecciones se desvirtúan. Eso está ahora separado. Han intentado unirlo con el cuento de que las elecciones valen plata, pero la realidad es que la clase política quiere cogerse las municipales y las departamentales. Por eso le echan el cuento a la opinión: "No, es que, mire, nos ahorramos la platica". No. Lo que se haga por el buen funcionamiento del sistema político es una inversión; hay que considerarlo de esa manera. Lo que busca la clase política es simplemente apoderarse de las elecciones, porque, claro, el señor aspira al Senado o a la Cámara de Representantes tiene una maquinaria política y unos recursos que ahogan las expresiones políticas locales.

•

El último punto que quería señalar es muy nuestro. Lo que ocurre en Colombia les interesa mucho a ustedes y lo que les ocurre a ustedes nos interesa a nosotros también. Yo quisiera concluir diciendo que, en el caso nuestro, el modelo de ordenamiento territorial que adoptemos es una de las claves de la guerra de la paz. Me explico: Antonio Navarro dijo que, cuando hicimos la reforma del año 80, había un contexto de paros cívicos; la década anterior había muchos paros cívicos, eso es cierto, pero lo que hay que decir es que esos paros cívicos no estaban conscientizados políticamente del tema. Los paros cívicos eran eminentemente locales. Pedían acueductos, o escuelas, o paga para los maestros, o retribuciones por las fallas de las entidades municipales. Esos paros se estudiaron mucho y hay muchas publicaciones al respecto; ninguno de ellos, decía, pide que se arreglen los problemas de fondo. Nunca pedían descentralización, o recursos para los municipios, o la capacidad de elegir a las autoridades, o mayor número de competencias. Los reclamos se debían a asuntos como la pavimentación de una calle o la construcción de escenarios deportivos, nada más. Y si Presidente ordenaba y el Ministro firmaba y se comprometía, se levantaba el paro cívico.

En cambio, con el tema guerrillero, no tanto con el M-19, cuando existió, sino más bien con las FARC y con el ELN, hay un tema de control territorial, de poder territorial. Las FARC tienen claro que hay unas regiones, que ellos llaman históricas, donde nacieron, donde han ejercido y donde ahora ejercen un poder territorial, tanto que han tenido la pretensión de que la comunidad internacional los declare fuerza

beligerante en la antesala del poder, en la sala de espera. Es lo que hizo Francia con los sandinistas: cuando estaban tumbando a Somoza, vinieron a México y dijeron que eran fuerzas beligerantes; y Somoza cayó a las pocas semanas. Las FARC han tenido esa pretensión porque sin duda alguna tienen control de una parte del territorio. Eso puede entrar en debate, pero lo cierto es que lo tienen, y que aspiran ello.

Por eso yo creo que el ideal para nosotros serían las negociaciones. Es más, éstas son inevitables, porque en Colombia no es viable la solución militar. Se ha ensayado 40 años con toda clase de costos, con toda clase de reformas, y ahí estamos pedaleando en el mismo sitio, sobre una bicicleta estática, en una negociación política con unos señores que aspiran al poder territorial, que aspiran controlar los territorios. Lo que hay es que organizar entidades territoriales para que, por medios democráticos, sin la presión de las armas, desmovilizados, reinsertados, incluso con el apoyo de la opinión pública y de la ciudadanía, ejerzan el gobierno en esa provincia o en esas regiones. Con eso, nosotros la sacaríamos barata.

Que Tiro Fijo sea el gobernador de una región, pero elegido. Que ponga a prueba su proyecto político con sus compañeros, sus antiguos compañeros de armas. Que muestren que son mejores administradores que nosotros. Que se sometan al veredicto popular... La sacaríamos barata. El M-19 se reinsertó y aspiró a poder territorial. Carlos Pizarro fue candidato a la alcaldía Bogotá; Antonio, lo recordó aquí, fue después reinsertado y llegó a ser alcalde de Pasto; otro señor fue alcalde de Jumbo; otro de Simpatara, que son ciudades intermedias de alguna importancia.

En Colombia hubo, ustedes debieron oír hablar, durante el gobierno de Pastrana, una zona de distensión de 100.000 kilómetros cuadrados cobre la cual se negoció y se conversó. Un gran periodista que murió —tal vez alguno de ustedes conoce algún libro del comando periodista, muy de izquierda, que estuvo una época vinculado al Partido Comunista—, hizo un reportaje sobre la vida de la guerrilla que estaba en la zona del Caguán. Era un reportaje de la vida sentimental de las guerrilleras, de su vida familiar. Como era un reportaje radial, recuerdo mucho a dos guerrilleras que decían que ahí iba todo el mundo a entrevistar a Tiro Fijo, a Raúl Reyes, a los cinco máximos. Entonces el periodista les preguntó a las guerrilleras anónimas qué es

lo que querrían hacer de sus vidas si es que hubiera paz. Ambas respondieron: "Alcalde de mi municipio". Ése era su orgullo, su aspiración, el escenario que consideraban válido para poner en práctica sus ideas políticas.

En nuestro caso, infortunadamente el país no ha entendido el tema esa manera. Por eso no ha hecho lo que tendría que hacer en materia de reforma territorial. Cuando lo haga, habrá avanzado mucho en consecución de la paz.

La experiencia de Bolivia en el tratamiento constitucional de autonomías

Expositores

Carlos Hugo Molina, especialista en Derecho Constitucional. Ha sido Secretario Nacional de Participación Popular, Prefecto del departamento de Santa Cruz, en Bolivia, docente universitario en las cátedras de Derecho Internacional, Público y Derecho Administrativo, consultor del PNUD en gobernabilidad, y hoy del SNV en Ecuador. Preside la CEPAL en Bolivia y tiene doce libros publicados sobre temas jurídicos, sociales y literarios.

Franz Xavier Barrios, economista, PHD en la Universidad Técnica Económica de Berlín, director del Programa de Reforma Descentralizada en el Ministerio de Planeamiento, director del Diseño Constitucional en Descentralización, en el Ministerio de la Presidencia, actualmente doctor en temas de autonomías en la Asamblea Constituyente.

Fernando Cordero, Diputado Nacional del Ecuador, fue el moderador de este tercer panel. Al igual que en el caso anterior, su intervención se presenta luego de las dos exposiciones principales. Todos los textos presentados en esta sección fueron redactados a partir de las grabaciones de audio hechas al momento de la exposición, por lo que no corresponden a réplicas exactas de los trabajos leídos o manifestados por los panelistas. Por otra parte, no ha sido posible transcribir las preguntas del público debido a un desperfecto del audio durante las grabaciones.

CARLOS HUGO MOLINA

Voy a tener mucho gusto de compartir con ustedes algunos de los elementos que, desde el punto de vista operativo y práctico, en el marco de una experiencia de gestión del Estado, se están desarrollando en Bolivia en este momento y tienen ligados de manera directa los conceptos de autonomía y constituyente. Hay, en Bolivia, en este momento, una suerte de solución virtuosa o empantanamiento desastroso, para ponerle una categoría, en estas dos formas de expresión democrática que están ligadas en el marco de las propuestas y de la acción permanente en este último tiempo. ¿Cuáles son las respuestas que, a mi criterio, recogiendo las preocupaciones que se han planteado en el Estado boliviano y las discusiones que se han abierto, se deben encontrar en el marco de la Asamblea Constituyente? ¿Cuáles son los temas, asumiendo la dificultad constitucional por la cual se realiza la Asamblea, para los cuales es necesario encontrar dichas respuestas? He aquí dos puntos planteados como preguntas.

En cuanto a las realidades objetivas de la dificultad política boliviana en los marcos de operación, estamos frente a una confrontación étnica, racial, de guerras anunciadas sobre contenidos ideológico-culturales y político-económicos, como corresponde a una situación de exclusión social. Quien siga la vida política boliviana, se encontrará con elementos de confrontación; este es uno de ellos. Las noticias que salen de los medios de comunicación giran alrededor de elementos de confrontación; este es uno de ellos. La confrontación y la exclusión indígena, de la manera como se ha presentado, plantean niveles de enfrentamiento de esta naturaleza y ese tipo de dudas son las que se le hacen a la Asamblea Constituyente en busca de resultados.

Otro asunto, no distinto al primero, pero que plantea otro abordaje, es el tema de la confrontación de naturaleza regional: Oriente, Occidente, Norte, Sur, Media Luna... Quien siga la política boliviana, encontrará que ésa es una situación permanente. La Media Luna es la unión de cuatro departamentos, del Norte, Oriente y Sur, que están planteado debates que van desde la aparición de nuevos departamentos hasta la autodeterminación y la secesión, en términos que nos acercan, de manera permanente, a mucho de lo que escucha uno de la realidad ecuatoriana. La Asamblea, pues, deberá resolver una dificultad de esa naturaleza.

En cuanto a las realidades objetivas de la dificultad política boliviana en los marcos de operación, estamos frente a una confrontación étnica, racial, de guerras anunciadas sobre contenidos ideológico-culturales y político-económicos, como corresponde a una situación de exclusión social.

Otro de los elementos está referido a si existe en el imaginario colectivo nacional la base para plantearse la consolidación final del Estado. Para muchos de los grupos políticos antagónicos de corte radical indígena de Bolivia, la independencia de 1825 no fue la independencia. Fue simplemente un cambio de patrones. En su lugar, se plantea que la reconstitución del Tahuantinsuyo, con toda la lógica de naturaleza indígena que eso significa, es la que va a permitir la recuperación de la independencia. En otras palabras, para esos grupos, el Estado nacional dentro del cual vivimos no expresa, no incorpora, no se ha hecho efectivo para la población; y, por lo tanto, ni las leyes, ni la Constitución, ni el Estado, ni la bandera, ni todo lo que compete a esta expresión de naturaleza ciudadana identifica y expresa a los movimientos indígenas. Por otro lado, se acusa a algunos grupos por no haber hecho ningún esfuerzo por negar este hecho. Grupos del Sur, grupos de Tarija y grupos de Santa Cruz han planteado esto, lo cual ha significado, de manera permanente, una reivindicación política de secesión, de ruptura con el Estado, de reservación con el Estado. Será, pues, la Asamblea quien permita resolver este elemento.

Una cuarta pregunta está referida a la situación económica. La cuestión gira en torno a si en el mar-

co de la reforma constitucional, si en el marco de las autonomías que están planteando, existirá o no una superación de la cultura rentística que hay en Bolivia, expresada en la utilización y el aprovechamiento de recursos naturales: tierra, minerales, hidrocarburos. Al maná que cae del cielo y que se ha reivindicado, se le va poniendo categorías nacionales de soberanía, de dignidad, para efectos de ser luego redistribuido de manera directa, o a través de recursos para ser administrados por prefecturas y municipios, o bien con entrega de recursos a comunidades u organizaciones de naturaleza local de manera directa. ¿Este modelo rentista de Estado encontrará en el Asamblea Constituyente una forma distinta de resolverse o se ratificará?

Una quinta pregunta tiene que ver con la ubicación de Bolivia en el concierto de las naciones en cuanto a procesos de relaciones internacionales y de integración. En una calificación de derecho internacional público, Bolivia no es viable individualmente por los temas de su ubicación geográfica. El hecho de que somos el corazón de América sirve para escribir poemas y canciones, pero supone una serie de dificultades muy serias a la hora de llevar a la práctica procesos de desarrollo: por las distancias, por los costos, por la economía de enclave de naturaleza productiva, por la explotación que se ha hecho de los recursos naturales de manera permanente sin incorporar la categoría de industrialización de estos productos, etc. Entonces, hay un nivel de dependencia y vulnerabilidad económica muy grande en el Estado boliviano (reconocerlo no es ninguna renuncia a la soberanía nacional) que está ligado a precios internacionales y a situaciones de coyuntura que provocan dificultades de naturaleza permanente.

Una pregunta lógica natural, en el marco de las modificaciones que se están realizando en este momento en América Latina, es ¿cómo se integra, cómo se relaciona Bolivia frente a esos nuevos actores? Y aquí hay una serie de experiencias que retomamos para efectos de aprovechar lo que se ha avanzado en América Latina sobre temas comunes o similares. Esta es una referencia muy simple, simplemente nominal, para efectos de decir que si estos males, o estas situaciones negativas que se han presentado en nuestros países no tienen solución en Bolivia o no son aprovechados para salir adelante, pues vamos probablemente a cometer los mismos errores.

Aquí se involucran situaciones que he identificado simplemente desde el punto de vista conceptual y que es importante poner en evi-

dencia para luego debatir: la necesidad de establecer reglas de juego para el endeudamiento y el gasto por actores territoriales. Hay tres experiencias, Colombia, Brasil y Argentina, que nos dan elementos muy importantes para ser tomados en cuenta. Me refiero a los procesos de endeudamiento de gobernaciones o de departamentos, de provincias o de Estados, que han puesto en riesgo muchas veces estabilidades macroeconómicas; me refiero también al endeudamiento, en los niveles nacionales o municipales, que tienen la misma característica de requerir de instrumentos cada vez más duros y contundentes para controlar lo que es el gasto de la inversión en niveles subnacionales, por el riesgo que eso significa, y para controlar el funcionamiento de competencia de recursos transparentes para las autoridades de nivel intermedio.

El caso del Paraguay es probablemente el caso más patético. Desde el año 92 hay elección de gobernadores, y todos los años hay una negociación muy dura, muy difícil, entre los gobernadores y el Presidente de la República para la asignación de los recursos que van hacer administrados en los departamentos. Una solución de nivel intermedio que no tome en cuenta las dificultades que se han generado en Paraguay sería un verdadero desperdicio de posibilidades, aun cuando son muchas de las que estamos encontrando por acá.

En tercer lugar, se debe buscar un diseño de definiciones políticas concertadas que eviten retrocesos. ¿Qué quiere decir esto? En la década de los 80, en el Perú se llevó a efecto uno de los procesos de ordenamiento territorial y regionalización más ricos en materia académica y de debate en América Latina. La solución final que se dio fue la Ley de Base de la Regionalización, aprobada en el tribunal del gobierno del presidente Alan García, con una dificultad de operación que dio como consecuencia, cuatro años después, una de las primeras regiones con capacidad ejecutiva desde el punto de vista centralista. El presidente Fujimori anuló todo ese sistema que se había armado, pero quedó en evidencia una de las categorías que se repetirían mucho en la década del 90: los procesos de descentralización y la participación ciudadana eran irreversibles.

Hay un elemento que plantea que eso no es cierto, o que no puede serlo en todos los casos, y que se hace necesario establecer principios que puedan superar la calidad de políticas de gobierno para convertirse en políticas públicas. En cuanto a las relaciones efectivas entre los nive-

El hecho de que somos el corazón de América sirve para escribir poemas y canciones, pero supone una serie de dificultades muy serias a la hora de llevar a la práctica procesos de desarrollo: por las distancias, por los costos, por la economía de enclave de naturaleza productiva, por la explotación que se ha hecho de los recursos naturales de manera permanente sin incorporar la categoría de industrialización de estos productos, etc.
Hay un nivel de dependencia y vulnerabilidad económica muy grande en el Estado boliviano (reconocerlo no es ninguna renuncia a la soberanía nacional) que está ligado a precios internacionales y a situaciones de coyuntura que provocan dificultades de naturaleza permanente.

les territoriales para evitar exclusiones institucionales, la mayoría de nuestros países maneja tres niveles: nacional (nivel superior), departamental (nivel intermedio) y provincial (niveles locales). Pero cuando uno analiza esto desde el punto de vista de gestión de Estado, desde el punto de vista de las políticas públicas, comprobamos que, en muchos casos, los niveles intermedios (gobernaciones y prefecturas) y los niveles locales (municipios) no son considerados como agentes de desarrollo del Estado por parte del nivel nacional.

Más allá de los discursos sobre descentralización o de algunas normas existentes, esto se comprueba simple y concretamente en la cantidad de recursos transferidos y la cantidad de competencias que son ejecutadas en los niveles locales. En el caso del Perú, estamos frente a una exclusión en la que los 2.000 municipios provinciales o distritales, a la ahora de asumir y ser considerados como sujetos de desarrollo por parte de las políticas públicas estatales, no están llamados a la mesa del señor.

Un quinto elemento sobre el que es necesario tomar previsiones es el que se refiere a la incorporación del contenido económico productivo de sostenibilidad de los procesos. Normalmente, hemos encontrado que cuando se lleva adelante el debate sobre descentralización, autonomías o reforma constitucional, hay una preocupación muy grande de todos los actores, de manera legítima, en cuanto al armado político institucional del Estado, pero los elementos que hacen la sostenibilidad de la vida dentro de él no forman parte de la discusión. En las campañas electorales, normalmente éste no es un tema que forme parte de las responsabilidades planteadas ante la población para el proceso de elección y designación de autoridades intermedias y locales. Como la acción que van a tener que desarrollar en niveles intermedios tiene que ver con la capacidad

fiscal financiera de los niveles intermedios y locales, pues no resulta muy atractivo desde el punto de vista electoral el desarrollo de esta capacidad. Lo que se espera normalmente es utilizar las políticas de transferencia del nivel nacional y el enriquecimiento de la regiones de los departamentos o de las provincias que pasan por cuanto se negocian con los niveles centrales de transferencia de recursos y de liquidez para llevar adelante estas acciones.

Una sexta interrogante se refiere al régimen de los recursos naturales y el medio ambiente, éste sólo como paradigma. En algunos lugares, se mantiene el debate en torno a si esto corresponde a ejecución de actores privados. Incluso se ha dado la privatización de muchos de estos temas, como el agua o los recursos forestales. Quizá los dos elementos que nos sirven de referencia son la definición que se dio en el caso colombiano para darle una categoría y una capacidad muy fuerte al relieve local para ser actor en esta materia, y el caso venezolano, en el que esta competencia originalmente es transferida a las gobernaciones o a niveles Estatales. Otro modelo lo obtuvo Bolivia con una ley del modelo ecuatoriano de la década de los 90 que definía el nivel nacional para apropiar y administrar plenamente estos recursos. De hecho, dicha ley sirvió como referente a muchas leyes a nivel internacional con respecto a cómo administrar y usar los recursos naturales y de medio ambiente.

Una séptima cuestión está referida a la relación con la participación y la inclusión. Y aquí hay una lista larga en la que algunos encontrarán y verán reflejadas sus propias realidades. ¿Cómo se logra que los procesos sociales no necesiten llegar a extremos confrontacionales con el Estado para efecto de ser asumidos y reconocidos como parte de él? En Bolivia, hemos entendido que los actores que no son invitados a la reunión no piden permiso para entrar: tumban la puerta. Este es un elemento que es imprescindible tomar en cuenta a la hora del diseño del Estado y de los procesos de descentralización de autonomías, porque si hay algún actor que no ha sido tomado en cuenta, sabemos los resultados y las consecuencias que esto puede tener.

No se trata solamente de tratar de evitar que se produzcan rupturas o que aparezcan crisis —a la final son ellas las que generan los cambios en la historia de la humanidad—, sino de en qué medida es posible consolidar democracias que sean incluyentes, justas y solidarias. En ese

sentido va la pregunta. ¿Cuáles son las realidades objetivas sobre las cuales estamos trabajando en Bolivia, en materia de descentralización y autonomías, en el marco de la Constituyente? Otra lista aparece aquí, pero, por razones de tiempo, solamente voy a enunciar algunos aspectos.

En algunos casos, esas realidades se explican por sí solas, y quien tenga algún conocimiento del proceso boliviano tendrá la información completa. La primera que está presente en la categoría de autonomía es la organización social y comunitaria; este es un elemento de recuperación total de un sistema de organización. Las organizaciones indígenas, campesinas y comunitarias tienen el concepto de autonomía incorporado como parte de su práctica cotidiana. Eso se fortaleció como responsabilidad del Estado, a partir del año 94, con una ley que se denomina de Participación Popular y que incorpora a la categoría de autonomía al nivel municipal. Y hemos tenido una discusión muy rica en Bolivia sobre la calidad municipal de la Ley de Participación Popular.

¿Cómo se logra que los procesos sociales no necesiten llegar a extremos confrontacionales con el Estado para efecto de ser asumidos y reconocidos como parte de él? En Bolivia, hemos entendido que los actores que no son invitados a la reunión no piden permiso para entrar: tumban la puerta. Este es un elemento que es imprescindible tomar en cuenta a la hora del diseño del Estado y de los procesos de descentralización de autonomías, porque si hay algún actor que no ha sido tomado en cuenta, sabemos los resultados y las consecuencias que esto puede tener.

Sonrío cada vez que escucho expresiones de esa naturaleza, pero eso era lo posible de hacer en ese momento y la mejor escuela para lograr ciudadanía y multiplicarla, porque no había otra opción. Antes no existía en Bolivia el gobierno municipal. El municipio tenía características exclusivamente urbanas y debía contar con una población igual o mayor a 2.000 personas para existir. El 42% de la población boliviana, utilizando el censo que nos sirvió de referencia, no formaba parte de gobiernos municipales porque vivía en comunidades menores a 2.000 habitantes. Y había otro dato mucho más duro todavía: el 36% de la población boliviana vivía en comunidades menores a 250 habitantes. Imagínense ustedes la ausencia de órgano público, la ausencia de Estado, la ausencia de democracia, de representación que había en todos estos niveles. La aprobación de la men-

tada ley permitió multiplicar ciudadanía, escuelas de ciudadanía, niveles de gestión con responsabilidad Estatal y con competencia de recursos asignados.

Otro elemento es que el debate nacional está presente sobre el tema de autonomías y descentralización desde la recuperación de la democracia, el 10 de octubre 1982. Este es el período de vida democrática del país más largo en toda la historia desde 1825, pues ya llevamos 25 años sin ruptura constitucional. Eso es importante señalar, porque este debate de inclusión, de descentralización, de justicia y de equilibrio regional existe desde que se reinició el proceso democrático.

El debate nacional está presente sobre el tema de autonomías y descentralización desde la recuperación de la democracia, el 10 de octubre 1982. Este es el período de vida democrática del país más largo en toda la historia desde 1825, pues ya llevamos 25 años sin ruptura constitucional. Eso es importante señalar, porque este debate de inclusión, de descentralización, de justicia y de equilibrio regional existe desde que se reinició el proceso democrático.

Hay un cuarto elemento que refería hace un momento en el tema de la multiplicación de la ciudadanía expresada en la mayoría de los casos como conocimiento de derechos. Probablemente no hemos llegado todavía al concepto de obligaciones, pero se han permitido, y esto es resultado de un análisis absolutamente objetivo, cambios sociales y democráticos en los marcos constitucionales. Estoy hablando de la base electoral del Movimiento al Socialismo, que es una base local comunitaria que tienen los municipios donde ha actuado la calidad de escuela democrática. La mayoría de los cuadros del Movimiento al Socialismo provienen de las gestiones municipales, o de alcaldes, o de concejales, o de comités de vigilancia, o de miembros de los comités de vigilancia, o de funciones municipales. La propia presidenta de la Asamblea Constituyente de este momento ha sido concejala municipal para señalar un elemento de esa naturaleza.

Esto es imprescindible entenderlo porque, en este momento, el elemento de ciudadanía, por lo menos en el ámbito de naturaleza electoral, forma parte de la riqueza de los avanzados. Tanto como el tema de la exclusión indígena, porque ese era el sector que obviamente había sido más marginado por la socie-

dad nacional, con todas las categorías peyorativas que había con relación a ellos. El acompañamiento de una palabra peyorativa a la calidad de indio era regular, formaba parte del léxico y, probablemente, en el período en que se aprobó la ley, durante la presidencia del señor Víctor Hugo Cárdenas, fue lo que permitió que exista un enfoque distinto en esa materia, o de esta realidad, que significase la necesidad de reconciliarnos con nosotros mismos, no sólo por el volumen poblacional que formaba parte de ese componente, sino porque, si no lo hacíamos de esa manera, hubiésemos incurrido en situaciones que se estaban dando en otros países de América Latina.

Con un empate político entre Constituyente y autonomía, el acto constituido político que está viviendo Bolivia en este momento tiene su aprobación política en la unificación de todo en una misma categoría. Si no se incorporaban ambas, estaríamos frente a un nivel de confrontación de guerra civil. Si sólo se convocaba a la Constituyente y no se unía el concepto de autonomía, las reglas del juego hacían presuponer que iba a haber un enfrentamiento, incluso si la sola reivindicación autonómica de algunos departamentos no era incorporada al debate constitucional para ser ejecutada en el marco de ese debate. Esto es importante señalarlo porque es, si quieren ustedes, un paso casi lógico, casi natural del desarrollo de la categoría autonómica, o de autonomía, que tiene 13 años hoy de haber sido puesta en marcha.

En cuanto a las categorías desarrolladas por el municipio, si bien la suma de municipios no es matemáticamente el departamento, el concepto de ciudadanía hace entender que estamos frente a una construcción en la que, si la categoría de gestión local, de autonomía municipal, de planificación e inversión, de elección de autoridades, de aprobaciones de planes de desarrollo son válidas en el nivel municipal, también pueden serlo a nivel departamental. Esa es un poco la lógica que se utiliza. Estamos frente a una elección nacional que resuelve una de las dificultades más serias que tuvimos en nuestro período democrático, que era el de la dispersión del voto, la fragmentación electoral y la ruptura de los sistemas de representación.

Por primera vez en la historia de Bolivia se dio una elección en la que el Presidente de la República obtuvo el 53,7% de los votos. Paradójicamente, en este mismo acto hubo una elección de prefectos (prefectos en el caso ecuatoriano, gobernadores en el caso co-

lombiano), en la que, de nueve prefectos, sólo tres fueron elegidos del partido del Presidente de la República. Ese es un elemento que debe ser tomado en cuenta porque constituye un aspecto de la complejidad política que es necesario entender. El Presidente tiene un respaldo como nunca lo había obtenido nadie, pero en las elecciones territoriales sólo tres de sus nueve candidatos a prefectos ganan la elección.

Con respecto a ello hay muchas interpretaciones. Nada más quiero dejar sentadas sobre la mesa las interrogantes, pues algo pasó respecto a la capacidad de voto del ciudadano boliviano. En el acto del 18 de diciembre se produjeron tres votaciones distintas y que no eran causa del azar. Votamos en dos papeletas, marcando tres espacios distintos: uno al Presidente de la República y senadores por mayoría, otro al diputado uninominal y otro al prefecto. Pero las tres marcaciones no coinciden. Si hubiera existido un voto de consigna, un voto ideológico, tendrían que haber coincidido exactamente las tres. ¿Qué suerte de desarrollo político existe en el Estado boliviano, en la población, la ciudadanía, que ha logrado separar claramente las preferencias electorales? ¿Qué función se espera de cada uno de los tres y por quién había que votar?

La diferencia entre las tres elecciones se repite con otro dato, pues se realizó un referéndum para elegir una constituyente y, en esa elección, el MAS obtuvo el 50,4% del electorado. En el mismo acto, se realizó un referéndum autonómico, en el que cinco departamentos votaron no y cuatro departamentos votaron sí. Otra vez estamos frente a un juego de naturaleza democrática muy complejo que no es sencillo de resolver sobre la base simplemente de consignas. Ni los *collas* son todos socialistas, ni los *cambas* y cruceños son todos fascios y reaccionarios; y esto lo digo con absoluta perversidad, pues Bolivia es un país que tiene categorías que se realizan de esa manera. Todo lo que estoy diciendo es para la película boliviana; si alguien quiere hacer algún símil, tiene todo el derecho de hacerlo.

En fin, desde el punto de vista ideológico y desde el punto de vista político, el electorado está mezclado con los instrumentos y no hay la posibilidad de suponer que pueda haber solución solamente sobre la base de una línea política, de un partido, de un nivel de Estado desde el punto de vista político o de alguna región. Este es el grado de dificultad

que tenemos en el país, o la riqueza, la provocación democrática que tenemos que resolver.

Por otro lado, hay un avance en materia de inclusión y de servicios. Si uno observa las áreas rurales bolivianas respecto a la solución de problemas de salud y educación, y ve fotos de cómo era hace quince años, es evidente que ha existido un cambio radical. Lo mismo sucede en temas de inclusión, pues es absolutamente claro que la presencia de organizaciones indígenas y campesinas de los sectores progresistas populares, sectores de izquierda que antes tenían una calificación de subversivos o estaban al margen, han ocupado el escenario democrático en toda su amplitud.

Con un empate político entre Constituyente y autonomía, el acto constituido político que está viviendo Bolivia en este momento tiene su aprobación política en la unificación de todo en una misma categoría. Si no se incorporaban ambas, estaríamos frente a un nivel de confrontación de guerra civil. Si solo se convocaba a la Constituyente y no se unía el concepto de autonomía, las reglas del juego hacían presuponer que iba a haber un enfrentamiento, incluso si la sola reivindicación autonómica de algunos departamentos no era incorporada al debate constitucional para ser ejecutada en el marco de ese debate.

Sin embargo, probablemente estemos todavía con un déficit más serio en materia de democracia económica, es decir, en materia de desarrollo económico local. No basta la existencia de un buen alcalde o una buena alcaldesa. No basta, tampoco, la existencia de servicios de salud, educación y de autoservicio a nivel local. La gente no se queda en un sitio solamente porque tiene buenos servicios y buenos alcaldes; se queda si hay oportunidades económicas, y eso está fallando. El proceso migratorio boliviano de los últimos años señala que hay alrededor de tres millones de bolivianos fuera del país. Somos apenas nueve millones viviendo dentro del territorio boliviano, y hay tres millones fuera. Ese es un elemento muy duro de interpelar. Ya no hay debate. Ya la discusión de la estructura del Estado desde punto de vista conceptual, como tradicionalmente ha sido hecho, interpela a una forma de hacer política y hacer gestión que tiene que ver con satisfacciones de naturaleza económica. Es en la democracia económica que se comprueba finalmente la eficacia de la democracia.

Estamos frente a una autonomía municipal que ha logrado avances significativos sobre cuya base se

construye mucho de lo que estamos viendo hoy. Estamos frente a un nivel departamental en construcción y en tránsito a la autonomía. Estamos frente a una autonomía indígena que tiene una propuesta ante el Estado político. La división más natural de nivel nacional —la división de nueve departamentos, la existencia de 326 municipios en toda la República, 327 que están en funcionamiento y en desarrollo—, tiene en este momento la interpelación de movimientos sociales y propuestas políticas que quieren conceder también al ámbito indígena la calidad de autonomía.

Estamos frente a una autonomía municipal que ha logrado avances significativos sobre cuya base se construye mucho de lo que estamos viendo hoy. Estamos frente a un nivel departamental en construcción y en tránsito a la autonomía. Estamos frente a una autonomía indígena que tiene una propuesta ante el Estado político. La división más natural de nivel nacional tiene en este momento la interpelación de movimientos sociales y propuestas políticas que quieren conceder también al ámbito indígena la calidad de autonomía.

El debate de interpelación a la Constituyente se basa en la pregunta de bajo qué condiciones, bajo qué calidad, con qué funciones, competencias y recursos puede justificarse esa autonomía. A diferencia de las normativas aprobadas en otros países relativas a los indígenas, normalmente llenas de cargas psicológicas y culpas con respecto a la exclusión de los indígenas en minorías, en Bolivia el 62% de toda la población se identifica con alguna organización indígena. El padre Javier Albo, por ejemplo, de origen catalán, se identifica con la organización indígena aymará, y así fue él censado. Simplemente estoy poniendo un caso extremo para señalar que el tema de la identificación con las organizaciones indígenas —lo cual no significa necesariamente *ser parte de*— ha matizado este momento la discusión boliviana con un elemento de esa naturaleza. Estamos frente a una votación por dos tercios para aprobar la Constituyente o la Constitución.

Este es un tema fundamental que otra vez tiene enclave boliviano pero que puede no pasar inadvertido en el Ecuador. De la Ley de Convocatoria y las características que tenga esa ley con relación a la Constituyente se estará definiendo exactamente su forma de resolución. En Bolivia se optó por una proporción que formaba parte del imaginario y de

la tradición constitucional boliviana. Se necesitaban dos tercios de los asambleístas para aprobar la reforma y así fue aprobada. El MAS, ahora lo reconocen, hizo un mal. Pensó, supuso que podría llegar a tener dos tercios de la votación y no los obtuvo. Debido a ello se ha colocado la vida política del país en una situación intrínseca, pues, si no se aprueban por dos tercios las reformas constitucionales o la nueva Constitución, no hay forma legal o constitucional de aprobarlas. He ahí hay una discusión que seguramente aparecerá en el marco del debate y sobre la cual tendremos mucho gusto de hablar algo más.

¿Qué quiere decir esto? Del diseño legal de la convocatoria de la Constituyente y las condiciones que se establecen para ella, hay que entender que se está jugando el resultado final, y esto requiere de niveles de análisis y de estudio lo suficientemente consistentes para que luego no existan las sorpresas y las dificultades por las que estamos atravesando nosotros. Se han tardado ocho de los doce meses habilitados para aprobar el reglamento de debates. El 16 de agosto debiera presentarse aprobada la Constitución, y al momento no hay redactado ni aprobado un sólo artículo.

Finalmente, debo hablar de un elemento que me siento en la obligación de incorporar porque forma parte de una utilización que queda mucho más allá de ciertas capas sociales o de ciertos grupos: el tema de la sociedad de información, el conocimiento y las nuevas tecnologías que ponen una categoría especial a esta materia. Por ejemplo, Bolivia ha registrado oficialmente 650.000 puntos de conectividad. Resulta que, si hay tres millones de habitantes fuera del territorio que se comunican a través de Internet por lo menos con otros tres millones dentro, o cambiamos el paradigma de la utilización del punto por la accesibilidad o estamos perdiendo una posibilidad extraordinaria, pues por lo menos hay 3'600.000 ciudadanos y ciudadanas, habitantes del Estado boliviano, que manejan nuevas categorías de información y que no están siendo aprovechados adecuada y correctamente.

Esas son algunas de las materias genéricas, de las cuales se derivan otras. Seguramente, Franz tocará con mayor detalle el tema de la tierra, el tema de los recursos naturales, el tema de la forma de apropiación de la organización indígena a esta nueva modalidad democrática y otros puntos más. Yo quiero volver al ámbito internacional para hablar del grado de vulnerabilidad del Estado boliviano en el marco de las nacio-

nes de los sistemas interamericanos. A ese respecto hay una serie de preguntas que los bolivianos estamos obligados a plantearnos si es que queremos tener una Constitución que dé respuesta al siglo XXI, es decir, que dé respuesta a los retos de inclusión, gestión y desarrollo con los cuales estamos trabajando y que no van a tener una solución exclusivamente nacional.

Una primera se refiere al reconocimiento y reposicionamiento de las soberanías. Si hay una categoría excepcional que ha tenido como valor el MAS y el presidente Evo Morales, ésta ha sido el reposicionar de manera muy firme esta categoría, lo cual va unido a la autoestima, es decir, a la capacidad de gestión y de negociación del Estado frente a las transnacionales y frente a otros gobiernos. Ahora mismo estamos teniendo una discusión, una negociación muy dura con el Brasil por las empresas que administraba o que había adquirido Petrobras y que fueron recuperadas por el Estado. Han habido negociaciones muy duras y exitosas para el Estado que han significado 600 millones de dólares como producto de la migración de los contratos, por ejemplo.

Entonces estamos frente a un elemento que, desde el punto de vista nacional, tiene una expresión de fortaleza del Presidente en ejercicio. Cuando se revisa en este momento el respaldo que tienen los presidentes de los gobiernos de América Latina que están debatiendo el concepto de soberanía, en todos los casos se ven cifras superiores al 65%. Existen, además, otras preguntas que interpelan al ámbito internacional para recuperar recursos y para apoyar la generación de riqueza. Recuerden ustedes que, con respecto a los procesos de capitalización o de privatización, más allá de la avivada que significaron para muchas de las transnacionales y para los intereses económicos, se argumentaba que eran necesarios para lograr desarrollo sobre la base de los recursos

Del diseño legal de la convocatoria de la Constituyente y las condiciones que se establecen para ella, hay que entender que se está jugando el resultado final, y esto requiere de niveles de análisis y de estudio lo suficientemente consistentes para que luego no existan las sorpresas y las dificultades por las que estamos atravesando nosotros. Se han tardado ocho de los doce meses habilitados para aprobar el reglamento de debates. El 16 de agosto debiera presentarse aprobada la Constitución, y al momento no hay redactado ni aprobado un sólo artículo.

propios. Este es un el elemento que tiene que ser replanteado en el ámbito internacional porque ahora parece claro que no se podrá resolver este elemento solamente con recursos económicos propios. Debe plantearse, pues, la utilización de recursos del Banco Mundial, del BID, de la CAF, de la solidaridad internacional, del Banco del Sur, etc. Estamos frente a un debate que es imprescindible tener presente y poner sobre la mesa porque eso es lo que puede dar sostenibilidad a nuestro proceso.

Otro de los elementos que se discuten internamente es el hecho de si habrá o no apertura sincera de los mercados para nuestros productos. Esto va unido, en el caso de Bolivia, a un tema delicado, que es el caso de la hoja de coca, pues la relación de la producción de una hectárea de hoja de coca con relación a uno de los productos alternativos del territorio, que es la piña, es de 1 a 3. En otras palabras, la mejor producción de piña, sólo logra un tercio, si se vende, de lo que logra una producción similar de coca. ¿Qué quiere decir esto? Que estamos frente a una situación en la cual, si no hay reglas de juego diferentes en materia económica respecto a lo que estamos produciendo, vamos estar condenados a vivir en el borde entre la legalidad y la ilegalidad, entre la formalidad y la informalidad, lo cual no es un problema sólo del Estado boliviano.

Una pregunta más que cabe hacerse es si habrá transferencia accesible para compartir democráticamente información y conocimiento, que son el tema de mayor costo en este momento. Los *royalties* que hay que pagar por esas situaciones son demasiado altos y, si no hay una apertura en esa materia, si no hay la posibilidad de utilizar el conocimiento para el desarrollo sin trabas o con menos trabas, vamos a tener dificultades. Ya no se trata sólo del analfabetismo formal o informal, real o no real, se trata de aprovechar otros instrumentos, como el de la sociedad de información, que supone la existencia de conocimientos previos para ser utilizados sobre los que no hemos desarrollado nuestras potencialidades y capacidades a plenitud.

¿Habrá una reinversión responsable de los excedentes logrados por la economía internacional para países como los nuestros? Esta es una pregunta fundamental, porque la cantidad de volumen de recursos que se producen en nuestros países no se ven reflejados en fuentes de trabajo, oportunidades y desarrollo. Esto no es un tema que lo vaya a

resolver la Asamblea Constituyente en Bolivia, pero en esa Asamblea y en esa Constitución tienen que estar los instrumentos para abordar esas realidades.

¿Habrá una justa y nueva división internacional del trabajo? ¿Seguiremos siendo productores de materias primas baratas frente a otros países que las industrializan? Este tipo de dudas, que no van a resolverse en el marco de la reforma constitucional, nos plantean la necesidad de entender que no hay forma de suponer que la solución de los problemas nacionales, por lo menos en América Latina y sobre todo para Bolivia, tiene solamente el ámbito nacional para encontrar respuestas.

FRANZ XAVIER BARRIOS

Quiero empezar esta exposición con un par de datos sobre unos antecedentes históricos y políticos, tal como nos pidieron en la estructura de la exposición para este evento. Lo primero que quisiera plantearles es que, para entender el actual proceso boliviano, es muy útil tener primero una visión teórica de los ciclos históricos que hemos tenido como país. No me voy a referir a los grandes ciclos que van desde la Colonia y atraviesan la República —sólo mencionaré a la gran reforma intendencial borbónica, que en Bolivia fue sustantiva para la conformación de los actuales departamentos entre 1770 y 1780, treinta años antes de la independencia boliviana—, sino solamente al último ciclo contemporáneo que arrancó en plena dictadura, en 1972.

Dicho ciclo duró muchísimos años, hasta 1994 para ser exactos, y tuvo dos grandes características que se han vuelto temas recurrentes en nuestros países. La primera fue tomar la región geo-económica por el nivel intermedio. Teníamos departamentos, pero el énfasis se puso sobre polos de industrialización y polos de desarrollo económico. Por eso el gran actor de esos años, entre 1972 y 1994, era el presidente de la Corporación de Desarrollo, incluso más importante que el prefecto, pues tenía el dinero y un aparato impresionante de proyectos de inversión. Se puede decir que ése es un período finalmente departamentalista, entre otras cosas, porque las corporaciones manejaban el territorio departamental y porque el municipio era, como decía Carlos Hugo, una variable menos visible en estos días.

El otro gran aspecto de ese período fue la total ignorancia del tema indígena. En esos años, las cuestiones indígenas no jugaban nin-

gún rol importante, tesis territorial que fue negada en 1994 de manera radical. A partir de esto último, Bolivia se embarcó en un proceso inédito de importantísimas transformaciones territoriales. Yo creo que el legado más importante de la participación popular ha sido la universalización del municipio. El problema es que esa reforma no logró una síntesis territorial, es decir, no desmanteló el departamento para hacer efectivo el poder municipal, sino que aumentó en él el influjo de las elites regionales, lo cual entorpeció la democracia.

Esto de nivel intermedio huele a rancio, a oligarquía, a cosa peligrosa. Por eso, la enorme virtud de la participación popular fue vista como un movimiento de antítesis al período departamentalista. Los departamentos lloraron días en la televisión e hicieron una huelga de hambre a través de los comités cívicos. El Gobierno los contentó con una ley que hasta el día de hoy existe en Bolivia, la Ley de Descentralización Administrativa, que es para los departamentos.

Me parece que no estamos en la necesidad de hacer una síntesis histórica territorial de Bolivia, pues no sé si en el Ecuador ha habido ese péndulo —en Colombia sí lo hubo un poco entre la reforma del 80 y la constitucional del 91— hacia el departamento. En Bolivia, estamos ahora ante la posibilidad histórica de hacer una síntesis a través de la cual se pueda recuperar al municipio, reposicionar a los departamentos y reintroducir a los indígenas. Imagínense la gran tarea que tenemos como bolivianos. Ojalá la podamos concebir esa síntesis en una noción dialéctica que comprenda a la Historia como un proceso de ciclos, no de péndulos. Y con eso cierro rápidamente esta reflexión histórica para pasar a comentar algunos datos frescos de estos últimos años en Bolivia.

Para entender un poco el tema de mi país, lo primero que ustedes deben saber es que, después de grandes convulsiones sociales, ahora, por primera vez en Bolivia, se elige directamente a los prefectos —que son la primera autoridad en los departamentos—. No existe todavía autonomía, pero ya hay elecciones de prefectos y se ha generado, a raíz de esta elección (que coincide con el ascenso de Evo Morales) un poderoso sistema de división vertical muy beneficioso. Si hay un sistema de control al gobierno actual, ése es el sistema de poder político desplegado por la oposición a través de los prefectos, lo cual es un dato nuevo en Bolivia, porque antes los prefectos eran designados por el Presiden-

te de la República. Evo Morales está aprendiendo a trabajar con eso, porque no tiene otra.

Ya en el tema de la Constituyente, que es el escenario de esta probable síntesis, se empiezan a cuadrar propuestas sobre la reforma territorial boliviana. La Federación Nacional de Municipios en Bolivia, por ejemplo, acaba de pedir hace un par de meses el poder de la legislación plena. Los municipios de Bolivia se han dado cuenta de que sino se les da legislación plena y los departamentos sí la obtienen, se va a producir un sistema de encarcelamiento del municipio dentro del departamento. Como han percibido ese riesgo, están peleando políticamente en su gremio para que la Constituyente le reconozca al municipio un grado de legislación comparable a la del departamento.

En esos años (1972-1994), las cuestiones indígenas no jugaban ningún rol importante, tesis territorial que fue negada en 1994 de manera radical. A partir de esto último, Bolivia se embarcó en un proceso inédito de importantísimas transformaciones territoriales. Y el legado más importante de la participación popular ha sido la universalización del municipio. El problema es que esa reforma no logró una síntesis territorial, es decir, no desmanteló el departamento para hacer efectivo el poder municipal, sino que aumentó en él el influjo de las elites regionales, lo cual entorpeció la democracia.

Los abogados de formación clásica se espantan ante tal idea y dicen que eso no va funcionar, pues los municipios se escaparían de los departamentos y el asunto se volvería inmanejable. Los departamentos, por su parte, después de una confusión conceptual, también han dicho hace un par de meses que quieren la legislación. En definitiva, el tema de la autonomía como legislación ha cobrado un matiz muy importante, y el poder ejecutivo oficialmente ha decidido que no va a dar legislación a nadie. Vean ustedes cómo esos tres actores están dándose cuenta —lo cual me parece estupendo— de la importancia que tiene quien legisla: los municipios quieren legislar, los departamentos quieren que sean sólo ellos los que legislen y el Gobierno ha dicho que en Bolivia nadie legisla excepto él mismo.

La principal propuesta indígena, por su lado, no se ha metido a discutir esto de la legislación. Lo que necesitamos, dice, es una mezcla entre autodeterminación y descolonización, pues se están proponiendo tres niveles y no puede ser que las relacio-

nes entre ellos sean de subordinación. Se requiere, pues, según la tesis indígena, de equipotencia entre los niveles. En otras palabras, los indígenas también se han dado cuenta de que tienen que pelear por un sistema que no los engañe o los excluya cuando ellos se acomoden en algún nivel territorial.

El último dato por mencionar, para que quede en el protocolo, es que, en el referéndum del sí y el no que se mencionó en la otra exposición, el gobierno de Evo Morales cometió el gran error —del que se arrepintió un año después— de apoyar el no. Con la lógica de no convertirse un actor que aliente una consolidación de las oligarquías de los departamentos ricos en desmedro de la autonomía indígena, protagonizó una especie de campaña por el no. Lo que eso hizo fue fortalecer a la oposición y a los departamentos, los cuales ahora se la cobran. Ya es *vox populi* que, hace unos días, el Gobierno aceptó oficialmente las autonomías departamentales y está buscando la manera de diluirlas en el diseño constitucional. El Gobierno parece decir: "Bueno, parece que sobre Santa Cruz no solo hay oligarquías, parece que hay algo más complicado, que hay ciudadanía y, por lo tanto, se debe aceptar la autonomía departamental". Por eso están elucubrando en el palacio cómo atenuar la autonomía departamental a través de autonomías indígenas, provinciales, cantonales o vecinales.

Quiero pasar a la segunda parte de mi exposición haciendo énfasis en algunos datos de mi experiencia personal con la Asamblea Constituyente, en particular con la comisión de autonomías que, como se ha dicho, lamentablemente después de ocho meses recién está empezando a discutir la materia. Quiero simplemente resaltar la complicación que se ha tenido a raíz de la formación sus subcomisiones internas. Algunos proponían tres comisiones, otros decían que cuatro, otros incluían una comisión financiera y otra

El tema de la autonomía como legislación ha cobrado un matiz muy importante, y el poder ejecutivo oficialmente ha decidido que no va a dar legislación a nadie. Vean ustedes cómo esos tres actores están dándose cuenta —lo cual me parece estupendo— de la importancia que tiene quien legisla: los municipios quieren legislar, los departamentos quieren que sean sólo ellos los que legislen y el Gobierno ha dicho que en Bolivia nadie legisla excepto él mismo.

indígena, etc. Ello nos llevó a darnos cuenta de que es muy importante que las comisiones constituyentes tengan una capacidad de gerencia y de lucha impecable, en lo posible, en su debate interno. Como ustedes ven, si uno quiere tratar con la misma intensidad varios temas, no ha de resolver muchas cosas.

En fin, hay dos cosas fundamentales a las que habría que dedicar más tiempo. Primero, obviamente, transferencias competenciales y el dinero, que es lo más sensible. Resulta que la comisión había hecho varias propuestas de subcomisiones y en ningún caso se había pensado que era muy importante tener una primera discusión dentro la comisión de autonomía sobre los principios del ordenamiento territorial. Esta idea viene un poco de la experiencia sudafricana. Cuando los sudafricanos decidieron hacer su constituyente, se dieron cuenta de que había un riesgo de que salga una cosa extraña por el excesivo componente representativo en desmedro del técnico. A raíz de eso se pusieron de acuerdo en una pequeña comisión política previa: definieron 10 o 15 principios básicos territoriales que las comisiones constituyentes no podían ya alterar. Eso es, claro, un cambio sustantivo, porque se les está dando a los constituyentes ciertos límites a partir de los cuales ellos deben ponerse de acuerdo en relación a los principios de relación vertical, los principios de relación de lealtad interterritorial y los principios básicos de convivencia interterritorial.

Esta técnica se traduce por primera vez en un título completo en la Constitución sudafricana. Normalmente, los acápites dogmáticos de una constitución hablan sobre derechos fundamentales; en cambio, los sudafricanos hablan sobre de acápite de esa densidad solamente para tratar temas de los principios territoriales que han sido un título constitucional clásico: el título 12 del ordenamiento territorial, como es en Colombia, en Francia o en España. Entonces, el primer tema en una crítica al apoyo a los constituyentes es que se debe trabajar mucho con ellos. Es necesario que se ordenen técnicamente los temas que se tienen que tratar para no cometer el error, como pasó en Bolivia, de dedicarle ocho semanas, teniendo sólo diez, a temas que no son tan sustantivos.

Otro tema que hemos discutido en Sucre es el tema de los vocabularios mínimos, porque hay un gran problema en Bolivia que recién hemos descubierto. Lo grave de todo no es que no nos vamos a poner de acuerdo por tener visiones distintas, sino porque estamos trabajan-

do con un vocabulario totalmente diferente entre todos. Eso se suma a que tenemos la coexistencia inevitable de tres discursos que conviven día a día: el de la comisión, el más importante y peligroso que es de los abogados —con la disculpa de los señores abogados—, y, por supuesto, el que las leyes definen. En Bolivia, hay la definición legal de lo que es autonomía, por supuesto. De hecho, la Constitución boliviana menciona cuatro veces la autonomía, pero las cuatro veces quiere decir una distinta cosa. Si además sumo la doctrina, que también tiene sus definiciones, todo se vuelve muy ambiguo y, por ende, peligroso.

Sinceramente creo aquí que en Bolivia ha sido demostrado que, en un proceso de revolución y de cambio estructural, no hay tiempo para pensar cosas tan conceptuales. También hemos descubierto que no podemos sustituir los discursos, ni podemos decir que uno es mejor que otro, pero que es fundamental ponerse de acuerdo en un concepto claro por lo menos para nosotros mismos. No se trata de imponer nuestro concepto a otros actores, sino de que, cuando hablemos con ellos, sepamos automáticamente de qué estamos hablando.

En Bolivia, el ejemplo más patético en este tema es justamente el tema de la definición de autonomía. La Asociación de Municipios pide legislación plena, pero el Gobierno ya ha dicho que no habrá legislación para nadie. Santa Cruz dice: "A mí la legislación, pero no a los municipios". Al menos se ha consolidado la impresión de la autonomía es legislación. Pero el poder de elegir, reglamentar y pagar no es autonomía. Al final, no descarto que la Constitución sea rígida en la práctica, pero hay que estar claros en lo que eso significa.

Un último tema que hemos discutido mucho en la Comisión de Autonomías, y no sé si lo escucharon ayer en la exposición de Colombia, es el referente a los efectos de un excesivo consensualismo en las discusiones de este tipo. En Sucre salimos con el dicho de: "Este bicho sólo puede sufrir", porque que eso es lo que pasa cuando se hace un diseño constitucional de mucho consenso. Cada acción política, cada grupo interesado quiere meter su idea, su concepción territorial, y, claro, sale un diseño constitucional averiado, con cortocircuitos. A la final no se entiende realmente lo que uno quisiera con ese sistema. Eso es algo que hemos hablado mucho en Sucre con los constituyentes. ¿Cómo? Sin evitar la discusión, pero preocupándonos por que la discusión no acabe sacando un Frankeinstein. Debemos protegernos de

Tema importante es el de los vocabularios mínimos, porque hay un gran problema en Bolivia que recién hemos descubierto. Lo grave de todo no es que no nos vamos a poner de acuerdo por tener visiones distintas, sino porque estamos trabajando con un vocabulario totalmente diferente entre todos. Tenemos la coexistencia inevitable de tres discursos que conviven día a día: el de la comisión, el de los abogados y, por supuesto, el que las leyes definen. Por ejemplo, En Bolivia, hay la definición legal de lo que es autonomía. De hecho, la Constitución boliviana menciona cuatro veces la autonomía, pero las cuatro veces quiere decir una distinta cosa. Si además sumamos la doctrina, que también tiene sus definiciones, todo se vuelve muy ambiguo y, por ende, peligroso.

alguna manera a través de cierta consistencia técnica entre los temas.

Paso a la penúltima parte de mi exposición, que tiene que ver con los contenidos ya constitucionales. Con respecto a eso quisiera comentarles que, en los debates metodológicos, en Bolivia nos hemos encontrado, por lo menos con los colegas de la comisión, con dos grandes predefiniciones que deberíamos adoptar (y ya verán ustedes cuánto de eso se puede aplicar en el Ecuador). Esas dos predefiniciones tienen que ver con dos temas que son sustantivos para Bolivia. El primero es la cuestión de los recursos naturales. Lamentablemente, en Bolivia hay lo que yo llamado "la maldición del dinosaurio": si por la providencia se encuentra un pozo petrolero en un lugar de Bolivia, ese departamento se bautiza de productor automáticamente, y no se piensa en que eso es una cuestión casual, en que un "dinosaurio" hace mucho tiempo murió ahí. Lo que se hace es automáticamente reclamar regalías y transferencias.

No sé cómo se las arreglarán ustedes, pero en Bolivia, el que tiene el pozo manda. Es un tema perverso que puede llevar a Bolivia a un proceso inmanejable en el futuro. Cuando veníamos al Ecuador, había un bloqueo justamente por un tema de límite petrolero. Entonces, yo digo que esa "maldición del dinosaurio" puede ser fatal no solo para Bolivia, porque hay una tendencia creciente a concebir que el tener un pozo es suficiente para autodenominarse productor y exigir ventajas. Pero la verdad es que eso debería centralizarse en una canasta común de distribución.

La segunda cuestión de pre-definición que en Bolivia estamos afrontando es, por supuesto, el tema indígena. Con respecto a ello hay tres grandes cuestiones que mencionaré rápidamente. Primero: ¿Cuál es el efecto del concepto en términos constitucio-

nales de lo plurinacional? Ése es un debate muy importante hoy en día en Bolivia. La derecha dice que poner el término "plurinacional" a la Constitución sería el más grande error que se pudiera cometer en nuestro país. La izquierda radical dice que, en realidad, eso es lo único que se debe hacer. Y no solo eso, sino que habría que incluir lo plurinacional en todo el Estado, por arriba y por abajo. Hay un tema muy importante, teórico y práctico, sobre el tema plurinacional, y eso debe ser discutido a profundidad.

La segunda cuestión es la técnica del juicio constitucional, es decir: ¿Cómo logramos que las demandas indígenas se materialicen sin desquiciar al Estado? Para eso tenemos que crear algún tipo de armazones estatales neutros —no por ser neutros son malos— que justamente viabilicen los territorios indígenas o las unidades indígenas territorializadas. El problema que quiero apuntar aquí es que, en Bolivia, los radicales piensan que no se necesita ningún tipo de juicio para esas cosas y menos un juicio neutro, porque neutro es neoliberal, es eurocéntrico, y eso no sirve. Hubo un momento en que se planteó realmente meter una dinamita a las unidades políticas administrativas por ser herencia de la Colonia y replantear toda la división política administrativa, según cánones indígenas, por la fuerza que el movimiento indígena tiene. Hoy en día la discusión se está moderando, y creo que hay una búsqueda de un encuentro mucho más razonable entre ambas cosas.

Finalmente, el tercer elemento consiste en que, en esta discusión sobre los recursos naturales y los indígenas, se ha producido un fenómeno interesante que fue ratificado por el vicepresidente la anterior semana. Hasta hace tres semanas, se seguía escuchando que los indígenas decían: "Los recursos naturales son nuestros desde hace siglos". Eso no es nuevo, pero el problema es que les dijeron a las oligarquías orientales que ellas no tenían derecho a los recursos. Entonces se ha producido un interesante consenso, que creo que es viable en Bolivia: los recursos no son ni de los indígenas ni de las oligarquías, sino del Estado. Con eso se posibilita una eventual financiación, por exportación de recursos sobre todo no renovables, de la solidaridad fiscal en el país. No voy a entrar en mayores detalles, pero este es un segundo gran tema de definición en Bolivia: ¿Cómo compatibilizo demanda indígena y la conquista Estatal territorial en una fórmula que oscila entre el modelo colombiano, que dice, si no me equivoco, "departamentos, provincias y territorios indígenas", y el modelo sudafricano, que no crea un aparato indígena

¿Cuál es el efecto del concepto en términos constitucionales de lo plurinacional? Ése es un debate muy importante hoy en día en Bolivia. La derecha dice que poner el término "plurinacional" a la Constitución sería el más grande error que se pudiera cometer en nuestro país. La izquierda radical dice que, en realidad, eso es lo único que se debe hacer. Y no solo eso, sino que habría que incluir lo plurinacional en todo el Estado, por arriba y por abajo.

independiente, sino que lo adapta al armazón territorial vigente del Estado?

Paso rápidamente al complicado tema de los niveles territoriales de un país. Ayer escuché, y se suele escuchar en nuestras discusiones, que en Ecuador hay tres niveles. En el Perú también hay tres niveles y en Bolivia, como dijo Carlos Hugo, también. En rigor, actualmente en Bolivia existen cinco láminas territoriales, según el artículo 108, pero sólo un segmento territorial con el poder de legislar, el nacional. En España, obviamente hay provincias, municipios, comunidades autónomas, pero los españoles saben que ahí legislan solamente la Corona y la comunidad autónoma, el municipio técnicamente no legisla. Entonces, resulta que tenemos aquí un problema; aritméticamente los países pueden tener cinco, seis, siete u ocho niveles, pero algebraicamente no. Hay que descubrir con cuidado cuál es realmente la composición de niveles, porque de esta definición depende otra que es muy importante: sólo definiendo con rigor la cantidad de niveles en un Estado podemos precisar la naturaleza estructural final de ese Estado.

El modelo insinuado por la reforma sudafricana del 96, introducido históricamente por la Constitución brasileña de 1988, hace algo rarísimo, pues habla explícitamente de que la legislación está en el municipio de nivel intermedio y la nación. Por un aditamento especial de Sudáfrica, existe una disociación del Estado frente al nivel nacional. Este segundo paso es muy complicado, pero es a mi juicio fundamental, porque, cuando el nivel nacional se presenta en las relaciones interterritoriales arropado con la representación del interés supremo, yo les garantizo que es mucho más fácil que ese nivel nacional atropelle. En cambio, cuando se separa quirúrgicamente al Estado, el conjunto del nivel nacional de administración entra al ruedo debilitado para lidiar con los otros tres niveles. La Constitución Sudafri-

cana dice que la República Sudafricana tiene tres niveles: nacional, intermedio y local. Los italianos han hecho algo mejor: la República Italiana se forma de regiones, municipios, urbes, y el Estado, es decir, los italianos han separado a la República del Estado, dejando a éste último el nivel nacional.

También tenemos el modelo clásico del caso federal, en el cual hay una cierta capacidad de encapsulamiento constitucional de nivel intermedio sobre los municipios. Ese es el caso de España, por ejemplo. Entonces, es importante que, en el trabajo técnico futuro de discusión constitucional, como lo hemos intentado hacer en Bolivia, se logre coordinar con precisión qué tipo o modo de Estado está buscando Ecuador. Debe decidirse si se quiere un modo de Estado que rompa, para bien o para mal, el monopolio de la legislación nacional —cosa que no ha hecho ni Colombia, ni Francia, ni Bolivia—, optando por una forma de Estado compuesto, que puede ser federal, o autonómico, como el español, o del tipo italiano, etc. Pero si el Ecuador decide mantener la legislación como algo monopólico de nivel nacional, debe hacerlo consciente del sacrificio que hace. Esta ubicación precisa me parece muy importante para fines del diseño constitucional.

Es importante que, en el trabajo técnico futuro de discusión constitucional, como lo hemos intentado hacer en Bolivia, se logre coordinar con precisión qué tipo o modo de Estado está buscando Ecuador. Debe decidirse si se quiere un modo de Estado que rompa, para bien o para mal, el monopolio de la legislación nacional —cosa que no ha hecho ni Colombia, ni Francia, ni Bolivia—, optando por una forma de Estado compuesto, que puede ser federal, o autonómico, como el español, o del tipo italiano, etc. Pero si el Ecuador decide mantener la legislación como algo monopólico de nivel nacional, debe hacerlo consciente del sacrificio que hace.

Quiero volver a decir algo sobre el tema del espacio, que es tan importante. La discusión boliviana sobre la descentralización ha vivido algo parecido a lo que escuché esta mañana de nuestros colegas ecuatorianos. Hemos tenido en Bolivia dos años de una epidemia de propuestas en torno al espacio, muchas de las cuales ya han desaparecido o han fracasado. A mi juicio, este tema del espacio ha perjudicado la discusión en torno a la relación político-administrativa. Permítanme comentarles rápidamente unas cosas previas. La primera es que nuestra búsqueda, yo diría instintiva, como seres humanos de buen talante y de buenas intenciones, es encontrar políticas ad-

ministrativas relativamente consistentes en términos de equidad, población y geografía. Poniéndolo a manera de interrogante: ¿Por qué no se organizan las sociedades humanas de una forma más inteligente, de una forma más racional? ¿Por qué no se dividen los países de tal forma que cada unidad tenga un poco de todo?

En Bolivia tuvimos una propuesta a la que llamamos "el ekeko", que es una divinidad aymará o andina que está cargada de miles de regalos. Hubo un momento en que algunos decían: "Aprovechemos para dividir el país de tal manera que existan tantas unidades como la computadora nos expulse en un mapa, garantizando que cada lugar tenga un número igual de mujeres, de petróleo, de hombres, de niños, de bosques, etc." Yo siempre me he dicho que, al parecer, en los temas de territorialidad hay siempre una arbitrariedad inherente —digo en la sociedad humana, no solamente en la boliviana—, porque las unidades político-administrativas son, en general, caprichosas. No quiero decir que no haya existido una parte accidental, como en Bolivia se demuestra a través de la creación indiscriminada de cantones y provincias por cada *lobby* político que ha existido, pero yo creo que ese no es argumento suficiente para desechar las unidades políticas.

Siempre discuto el tema diciendo que debemos tratar de aceptar resignadamente lo que los revolucionarios de Francia no aceptaron, porque ellos dividieron cartesianamente. Ojo, en Francia, en 1789, para joder al provincialismo, los franceses se dieron cuenta —los jacobinos— de que si no cruzaban de alguna manera la división política francesa con una nueva distribución, podían volver las provincias del viejo régimen. Entonces le clavaron una cuadrícula de corte científico. Creo que hay que encontrar la forma de resignarnos no a no tener políticas espaciales, pues es claro que uno puede hacer distribución fiscal para atenuar los problemas de una territorialidad inherentemente arbitraria, pero eso hay que hacerlo por la vía espacial, por la vía de las transferencias, en vez de querer hacer un tema de transformación más radical.

Les comento rápidamente las cuatro grandes teorías que surgieron en Bolivia. Hace dos años apareció un grupo que dijo que funcionaran los departamentos (lo que ustedes llaman provincias), y duró cinco meses en desaparecer del escenario. Como en Bolivia el departamento es muy fuerte, su idea era la de engrampar departamentos, por razones físicas, en franjas horizontales. No tardaron en aparecer las franjas

verticales, por cierto. La segunda teoría fue la del ekeko, la del espacialismo justiciero. Ahí fue cuando un ex miembro del Tribunal Constitucional escribió un libro para decir que lo que hay que hacer es usar la computadora para sacar unas nuevas divisiones, prácticamente perfectas, con un poquito de error. No faltó después, en el oficialismo, la idea de que metamos en la licuadora el elemento étnico, pensando en que tal vez de ahí saldría algo mejor. Se trataba de cruzar lo económico con lo físico y con lo medioambiental. El último espacialismo es el que en los últimos meses ha propuesto el Viceministro de Descentralización, y que se basa en regiones de planificación. Pero eso es destructivo para los departamentos, porque implica ahogar la autonomía departamental a través de unas regiones de contenido espacial.

Paso, entonces, a la última parte de mi exposición, la cual tiene que ver con el tema de la asignación competencial. Aquí simplemente voy a mencionar los tres principios, los cuales tienen que ver con lo que alguien decía ayer acerca de que no puede haber recursos sin transferencias en materia de competencias. Sin embargo, el problema es un poco más complicado. No sé cómo será en Ecuador, pero en Bolivia tenemos la tendencia histórica de distribuir primero la plata para después pensar qué hacer con ella. Por ello tenemos que trabajar a fondo para lograr una inversión del sistema, es decir, para definir tareas y después averiguar cómo distribuir la plata.

La segunda cosa que estábamos tratando de trabajar en Bolivia es cómo lidiamos con este tema de la claridad de asignación de competencias: o un modelo más alemán, que mezcla en lo posible responsabilidades de los niveles, o un modelo más competitivo, de separación de tareas. En lo personal, el segundo me gusta más por razones de rendición de cuentas. Cuando hay un sistema mezclado y se cae un puente, el prefecto le pasa la culpa al gobierno nacional, éste al prefecto y así sucesivamente. Un segundo tema importante de asignación competencial tiene que ver, pues, con saber si va a ser una asignación mezclada o diferenciada.

El tercer elemento de las últimas reformas constitucionales internacionales tiene que ver con la estocada que se le ha dado al principio de subsidiariedad, que era un gran tótem de los descentralistas, especialmente de los fanáticos municipalistas. “Llévese todo abajo porque abajo está la virtud democrática”. Ya las últimas dos reformas, la france-

sa del 2003 y la italiana del 2001, han matizado este elemento y han dicho: "Cada nivel tiene su virtud". Por ello, no doy al departamento lo que no he podido meter al municipio, sino que tengo que encontrar unas adecuaciones de escala, de apropiación de escala, y eso tiene que ver mucho con la razón de ser en el nivel intermedio, no sólo en Bolivia sino en el Ecuador. En otros términos: ¿Cuál es la sustancia competencial genuina de un nivel intermedio? ¿Es lo que no he podido meter abajo o es algo más que eso?

No sé cómo será en Ecuador, pero en Bolivia tenemos la tendencia histórica de distribuir primero la plata para después pensar qué hacer con ella. Por ello tenemos que trabajar a fondo para lograr una inversión del sistema, es decir, para definir tareas y después averiguar cómo distribuir la plata.

En relación a las llaves de imputación competencial, la pregunta clave ni siquiera es ya ¿quién hace qué? Nos hemos dado cuenta de que el tema es cómo operativizar ese "quién hace qué". Ese es el gran dilema. Estamos desarrollando ciertas técnicas, en el supuesto, claro, de que se rompa el monopolio legislativo. Como es casi obvio que en Santa Cruz se querrá legislación, y ya que los municipios lo han planteado también, se puede profundizar en técnicas para el escenario en el que se rompe el monopolio de legislación nacional. Si en el Ecuador se decidiera mantener ese monopolio, la cosa se simplifica.

La técnica parte de trabajar en tres dimensiones. Un constituyente me decía que con este sistema vamos a tener que comprar esos lentes para cine de tres dimensiones. Se preguntaba cuán desorientados estarán quienes quieran trabajar el tema en dos dimensiones. El tema de la asignación competencial es complejo y, por lo menos, tridimensional. Fíjense ustedes en los niveles territoriales de corte horizontal que se cruzan con un corte por materia competencial y, finalmente, por un corte por facultad. Ahí es en donde tenemos que jugar el "quién hace qué" para el futuro ordenamiento competencial de un país.

Una primera llave de asignación representa el caso donde el nivel nacional no sólo legisla, sino que hace todo lo demás. Lo llamaré "privativo". En

una segunda modalidad, desprendo al que legisla de la ejecución como manda el artículo 83 de la Constitución alemana. Ellos han subido a mandato constitucional la idea de que el nivel nacional legisle, pero, aunque sea su ley, también deje aplicarla o ejecutarla al nivel medio en términos de regulación, reglamentación y operación. Un tercer caso puede suponer una legislación triple, cuando es a escala (lo que los suizos llaman un asignación paralela). En este caso, los tres niveles legislan.

Se preguntarán cómo es que esto no patina. Pues resulta que aquí los tres niveles legislan de forma paralela, porque legislan a escala, es decir uno lo hace para el desarrollo económico local, otro para el desarrollo económico del nivel medio y el otro se encarga del desarrollo económico nacional. La Corte Constitucional canadiense, cuando ha encontrado problemas de este tipo, ha decidido no mediar salvo que haya algún impedimento verificable operativo. Tomemos como ejemplo la materia de educación. Podría dejarse la legislación al nivel nacional y, sin embargo, dársela para ejecución a un departamento autónomo, o al municipio. En fin, se trata de técnicas neutras que las usamos para debatir, con los constituyentes bolivianos, opciones alternativas.

Termino la exposición con tres ideas: fiscalidad, territorialización de otros órganos y llaves de cierre constitucional. En cuanto a los temas fiscales, deben trabajarse tres pilares dentro de un sistema de solidaridad interterritorial. Primero, un sistema de cohesión interregional, lo que lo españoles llaman compensación territorial, es decir, transferencias para infraestructura económica, no para los servicios básicos. Podrían ser una analogía de ciertos fondos de cohesión europea que pretenden apoyar, en un sentido económico, a la región desaventajada, logrando su convergencia con otras más aventajadas en los próximos veinte y pico años. Este tema de la

No se debe confundir lo que son transferencias para el desarrollo económico con lo que son transferencias para la compensación hacia un equilibrio hacendatario de los futuros gobiernos intermedios (lo que los españoles denominan "fondos de suficiencia"). Se trata de que el gobernador tenga sueldo y pueda pagar a su secretaria, lo que claramente no tiene que ver mucho con el sistema económico regional, pero sí con el hecho de que el sistema institucional funcione y no se quiebre.

transferencia para el desarrollo económico toma muchos años, pues es muy difícil reconvertir una región que era siderúrgica en una turística, por ejemplo. Este tipo de transferencias han sido especificadas con claridad por los españoles, los italianos y los alemanes.

No se debe confundir lo que son transferencias para el desarrollo económico con lo que son transferencias para la compensación hacia un equilibrio hacendatario de los futuros gobiernos intermedios (lo que los españoles denominan "fondos de suficiencia"). Se trata de que el gobernador tenga sueldo y pueda pagar a su secretaria, lo que claramente no tiene que ver mucho con el sistema económico regional, pero sí con el hecho de que el sistema institucional funcione y no se quiebre.

El tercer sistema es el de ecualización, y tiene que ver, por ejemplo, con la hipótesis de que el municipio garantice a cualquier ecuatoriano bienes y servicios básicos, viva donde viva, autonomías más o menos. En España, estos mínimos se exigen para salud y educación. Otros países han aumentado el acceso a la vivienda, pero se trata en cualquier caso de mínimos sociales que tiene que garantizar el Estado, con autonomía o no, y eso cuesta. Por eso el tema de cómo financiar esto y la posibilidad que tenemos de que se lo haga en Bolivia con recursos de los hidrocarburos es un tema sustantivo.

Por otro lado, advertimos que, cuando descentralizamos, nos dedicamos a territorializar el ejecutivo o el legislativo hasta que de pronto descubrimos que el ministerio público, el defensor del pueblo o la contraloría de cuentas son también de algún modo descentralizables. En fin, hay una serie de nichos organizacionales que pasan desapercibidos. A veces el contralor se calla, pues no quiere entrar a debate. Darle mucho poder a un nuevo gobernador provincial y no tener al lado una contraloría del mismo porte que sea independiente y capaz de controlarle las cuentas a este proceso de revolución territorial tan fuerte, es un error.

Finalmente, no olvidemos abordar esto de las llaves de cierre constitucional del sistema. El articulo 155 de la Constitución española tiene sus mellizos en la Constitución colombiana o en la alemana en el sentido de que se establece la posibilidad de que, cuando a un gobernador electo se le zafe un tornillo, la misma Constitución autorice la intervención. Esto debe ser regulado, pues, de lo contrario, los departamentos

del "sí" en Bolivia podrían acabar intervenidos cuando Evo morales se despierte de mal humor. Se debe regular constitucionalmente bajo qué condiciones se produce la intervención de nivel superior sobre un nivel subnacional. Parte de estas llaves de cierre es cómo el Tribunal Constitucional lidia con conflictos competenciales. Y otra llave de cierre es la técnica del desplazamiento de legislación subnacional bajo ciertos requisitos constitucionales desde la legislación nacional. En otras palabras, si se le ha dado a una provincia ecuatoriana, en la Constitución, unas ciertas materias de forma exclusiva, pero se tropieza con problemas de falta de garantías de orden publico o de servicios básicos, entonces la Constitución autorizaría para que la legislación nacional desplace la legislación exclusivamente otorgada a la provincia. La Constitución incluso especificará que esto debe ser posible para lo exclusivamente asignado al nivel intermedio.

Eso es lo que quería compartir con ustedes. No todo lo que les he contado está siendo usado en la Comisión Constituyente en mi país. Lo único que podría decirles es que quisiera que en Bolivia hubiéramos tenido estas discusiones hace siete meses, pues ahora las estamos teniendo atropelladamente en el transcurso de pocas horas, a veces de minutos. Tener esas discusiones más técnicas, un poco más aterrizadas y comparadas, es decisivo. El derecho comparado es fundamental p ara orientarnos mejor en nuestro debate.

Cuando descentralizamos, nos dedicamos a territorializar el ejecutivo o el legislativo hasta que de pronto descubrimos que el ministerio público, el defensor del pueblo o la contraloría de cuentas son también de algún modo descentralizables. En fin, hay una serie de nichos organizacionales que pasan desapercibidos. A veces el contralor se calla, pues no quiere entrar a debate. Darle mucho poder a un nuevo gobernador provincial y no tener al lado una contraloría del mismo porte que sea independiente y capaz de controlarle las cuentas a este proceso de revolución territorial tan fuerte, es un error.

Intervención de FERNANDO CORDERO, moderador

Quisiera, más que resumir, destacar algunos ejes sobre los cuales se abrirán en los siguientes minutos el debate.

Carlos nos ha planteado algo muy radical que creo que, también en el Ecuador, con menos fuerza pero no sin visibilidad, estamos viviendo hoy en día. Se trata de un tema de confrontación ideológico-cultural, de confrontación político-económica, de exclusión del modelo de descentralización hacía las autonomías. Si bien aquí no tenemos un ente así tan fuertemente definido, de todas maneras se ha estado permanentemente viviendo esta confrontación. Hemos entendido a la regionalización como una especie de disputa de poder entre un sector territorial y otro, concretamente entre la Costa y la Sierra, ya que la Amazonía se ha mantenido un poco ajena a estas disputas.

Hay mucha gente que, al igual que lo han hecho ustedes en Bolivia, está pensando que no existe un imaginario que nos haga partícipes a todos los ecuatorianos de las guerras de la independencia del siglo XIX. Muchas versiones podrían ser equivalentes a las de ustedes, si hablamos de que se cambiaron simplemente unos roles y unos papeles, pero, para un buen grupo, las cosas no cambiaron, siguieron iguales. Para muchos, posiblemente recién ahora se empiezan a abrir estos posibles ejes de difusión en un imaginario que nos puede hacer parte de un Estado compartido con el tema de lo plurinacional en el centro.

Otro aspecto muy importante que también se nos advierte es que no deja de ser importante en este debate de la centralización el asunto,

de alguna manera no despreciable, de que tiene que haber una rectoría, porque no entiendo de otra manera cuando se habla de reglas claras. Las reglas suaves no pueden ser reglas claras para cada uno de los autores descentralizados sin una especie de acuerdo común que todos aceptemos y ejecutemos. Esto lleva, en definitiva, a un tema que en el Ecuador hemos estado evadiendo durante muchos años y que ahora va a ser imposible evadir: la difusión sobre los niveles.

Los expositores nos han dicho lo difícil que será ponerse de acuerdo, pero creo que será inevitable discutir y, en este caso, reflexionar sobre dos casos del llamado gobierno intermedio. Todos podríamos aceptar, en nuestros países andinos, que hay un Estado al que le llamamos nacional y que, aunque no tenga aceptación universal, de todas maneras tiene ya sus buenos años, lo cual nos ha dado una pertenencia. El caso boliviano, con otros nombres y con otras realidades, tiene similitudes con el ecuatoriano por la discusión acerca de la importancia del Estado de nivel llamado intermedio para la relación entre lo local y lo nacional. Creo que esta incorporación de un contenido económico en la sustentabilidad y la sostenibilidad del proceso es fundamental, pues se trata de algo que no vivimos con certeza en el Ecuador.

Hablamos mucho sobre el desarrollo local, pero el desarrollo local siempre se mentaliza con criterios rentistas, esperando que nos pasen la plata y no pensando en cómo incorporar la variable del criterio de sostenibilidad, ese criterio económico productivo. Pienso que aquí tenemos una confusión grande con respecto a eso. En el Ecuador hemos enfocado la descentralización como sesión o traslado de competencias ejecutivas. Hay un solo ejemplo en otro sentido: en la Asamblea Constituyente del 98 se estipuló la transferencia de los temas de capacidad del Congreso Nacional del Ecuador a los municipios en materia de creación de tarifas de tasas y de lo que nosotros llamamos contribución de mejoras, todo lo cual, si se hace una evaluación justa y precisa, fue una muy buena inclusión de la Asamblea sobre la descentralización en materia legislativa.

También creo que es muy importante que aquí en el Ecuador, por lo menos en los títulos, también hemos estado preocupados por entender la descentralización como construcción de ciudadanía. De hecho, la ley de descentralización en el Ecuador se llama Ley de Descentralización y Participación Popular, y esto por lo menos ha activado un

Hablamos mucho sobre el desarrollo local, pero el desarrollo local siempre se mentaliza con criterios rentistas, esperando que nos pasen la plata y no pensando en cómo incorporar la variable del criterio de sostenibilidad, ese criterio económico productivo. En el Ecuador hemos enfocado la descentralización como sesión o traslado de competencias ejecutivas.

conjunto de nuevos actores en torno a los temas de desarrollo local de esta discusión nacional. Aunque creo que no hemos conseguido esa construcción con suficiencia, de todas maneras, lo que está viviendo hoy día el Ecuador nació hace algunos años y ha creado la enorme ilusión de poder, una construcción ciudadana, cierta claridad de lo que es nacional y, a la vez, una enorme capacidad descentralizada, todo ello con el fin de ir adquiriendo una autonomía que sea sustentada juntamente con sus ciudadanos en el sentido íntegro de la palabra.

La multiplicación de ciudadanía es algo regional para toda América del Sur. Muchos en el Ecuador opinan que si no hubiese sido por los gobiernos locales, especialmente los municipios, algunos gobiernos provinciales y algunas prefecturas, lo público estaría todavía en mucho peor estado del que nos ha inducido a caminar hacia la Asamblea Constituyente. Lo local salva lo nacional por sus ejecutorios, por sus ratificaciones de avance y desarrollo en todas las direcciones, y me parece que, nuevamente, los cuadros políticos de alguna manera también empiezan a surgir de las realidades locales de las municipalidades, e incluso de las juntas parroquiales.

Ahora estamos viviendo procesos políticos que otros países han vivido hace poco, y en algunos casos lo hacemos más rápido que lo que a otros hermanos países les ha tocado hacerlo. Ahora empiezan a haber unos temas de concurrencia y de coincidencia, como es justamente esta discusión en torno a la descentralización. ¿Descentralizar qué y para qué? ¿Descentralizar de quién y para quién? Ahí es en donde los temas territoriales a lo mejor nos están confundiendo. Así como nos hemos pasado años dividiéndonos la plata sin hablar de competencia, hoy día podríamos cometer el error de dibujar los mapas y después pensar en qué hace cada uno de esos pedacitos dibujados en forma horizontal, vertical, transversal o

como los geógrafos y los urbanistas a lo mejor estén pensando.

Franz Xavier, con su relato, nos hace vivir con intensidad lo que el Ecuador vivió hace diez años. Creo que está latente una discusión en estos niveles aparentemente contradictorios de la descentralización, que son los municipios y los consejos provinciales —en el caso de ustedes los departamentos—. En el año 98, esto era casi una confrontación. Posiblemente seguimos divididos, pero hay un síntoma muy interesante: los propios gobiernos provinciales hoy empiezan a cuestionar su rol. Eso es bueno, porque me parece que realmente abre la posibilidad de encontrar que el nivel intermedio no es exactamente un elemento de conexión, apenas un conector entre lo local y lo nacional, sino que puede ser un elemento de complementariedad indispensable para un territorio que tiene 219 cantones, muchos de ellos creados arbitrariamente, como en muchas partes de América, tan heterogéneos que no tienen nada que ver con los procesos europeos a los que ustedes han estado aludiendo.

En Europa es bastante común que los municipios tengan no más de 5.000 habitantes y no más de 20 km². Aquí tenemos tanto municipios de 1.500 personas como municipios de dos millones y medio de personas, con promedios de 1.500 km², y algunos mucho más, lo cual termina generando un caos que no puede significar unidad ni igualdad en materia de qué es descentralizable y quién lo puede hacer. En nuestro caso, la descentralización no ha sido aquí un proceso reflexivo; ha sido más un discurso que una realidad vivida intensamente desde el gobierno central; ha sido más un reclamo de las iniquidades y las injusticias. Nos parecería que, aprovechando la experiencia de ustedes en el debate, podríamos hacer algunas preguntas sobre cómo se resuelven estas dificultades entre la sesión de competencias y la de los recursos.

La multiplicación de ciudadanía es algo regional para toda América del Sur. Muchos en el Ecuador opinan que si no hubiese sido por los gobiernos locales, especialmente los municipios, algunos gobiernos provinciales y algunas prefecturas, lo público estaría todavía en mucho peor estado del que nos ha inducido a caminar hacía la Asamblea Constituyente. Lo local salva lo nacional por sus ejecutorios, por sus ratificaciones de avance y desarrollo en todas las direcciones, y me parece que, nuevamente, los cuadros políticos de alguna manera también empiezan a surgir de las realidades locales de las municipalidades, e incluso de las juntas parroquiales.

Las consecuencias de este ejercicio entre los españoles fueron radicales, y tienen más o menos los mismos años que nuestra actual democracia. De todas formas, cuando ahí se tomaron decisiones para descentralizar competencias, seguramente muchos tuvieron hasta cambiar de domicilio. Aquí, en cambio, los procesos de descentralización significan pasar las competencias sin ningún recurso, por lo que la situación se mantiene exactamente igual que antes de la descentralización. En otras palabras, los niveles de gobierno adquieren competencias supuestas, pero se quedan con los mismos recursos y con unas dificultades de definición de sus roles a lo mejor peores que antes.

La Constitución de hace diez años habla de la circunscripción de los pueblos ancestrales, pero este aspecto no ha sido ni delimitado ni existe claridad de lo que significa. ¿Cómo, pues, vamos a poder administrar estas circunscripciones territoriales? ¿Qué grado de relación mantendrán éstas con el gobierno central y qué tipo de competencias asumirían?

Entrando al tema que Franz llamaba diseño constitucional, me parece muy interesante que, aprovechando estos meses que quedan para llegar a la Asamblea, todos estos debates puedan cumplir el rol de construir principios o elementos básicos previos sobre organización y ordenamiento territorial. El esfuerzo es importante porque parece que algunos colectores invisibles nos vendieron la idea —o se la vendieron a las élites que dirigen nuestros países— de que la planificación había pasado de moda o había muerto, y esa desestructuración de la planificación, esa eliminación de la capacidad colectiva de poder pensar en mañana y en pasado mañana, nos ha llevado a una situación de improvisación que tiene consecuencias hoy en día en la organización del territorio.

Es fundamental que, a través de seminarios como éste, empecemos a reflexionar en temas como cuáles son los componentes territoriales y económicos que podrían ser entendidos de manera consensual y previa, en un gran acuerdo nacional, como concernientes a todos. Si nos descuidamos de esos temas, los procesos llamados de centralización, que están latentes y concurrentes con la Asamblea Constituyente, empezarán a tener sus propias reglas y sus propias improvisaciones. Ha habido en estos días alguna propuesta que dice: “Dennos un puerto y nosotros les damos la mitad”. Pero, ¿la mitad de qué? ¿De quién? Si funcionara así, alguien nos podría proponer “dennos los pozos de petróleo

y la mitad es de ustedes", otros dirían "déjennos los ríos y la mitad de la electricidad que se produzca por acá es de ustedes", etc. Esos pretendidos derechos de apropiarse de todos los recursos de un territorio se basan en una falta de definición y claridad de lo que es el Estado.

No nos podemos seguir equivocando y pensar que la descentralización es anular al Estado central. Si queremos una descentralización seria, con posibilidades de llegar a las autonomías, tenemos que construir simultáneamente una centralidad coherente. Los exponentes de esta tarde nos están haciendo notar lo difícil y, al mismo tiempo, indispensable de esta autonomía con coherencia, de esta autonomía con contenido, de esta autonomía en donde realmente podamos encontrar las relaciones adecuadas entre los territorios y las competencias, entre las marcas que exigen límites, porque así conviene para la administración, y las competencias que deciden qué hacer y para quién. Aquí nos están haciendo notar que la descentralización no es estrictamente un tema de transferir competencias ejecutivas.

Creo que es muy importante, y que le va a hacer muy bien al desprestigiado y deteriorado espacio legislativo ecuatoriano, empezar a pensar que muchas cosas podrían hacerse mejor en distintos niveles. De hecho, aquí hay una materia legislativa radical en los municipios que yo creo que tiene más éxitos que fracasos. Se trata de un tema que tiene mucha historia y que se nutre de sus propios éxitos, los cuales tienen raíces más antiguas que la creación del Ecuador. Los cabildos, que dan origen, con alteraciones en sus contenidos formales, a los que hoy día son los consejos cantonales y los municipios, tienen justamente la capacidad de tomar decisiones sobre sus competencias; competencias que, antes de existir en leyes, existían en la práctica cotidiana.

Descentralizar es discutir el poder. ¿Cuánto del poder hay como compartir? ¿Cuánto del poder hay como ceder? Esto, a lo mejor, es lo que más difícil resultará para algunos niveles, pero, sin sesión de poder, que significa también recursos en algún momento, la discusión sobre la descentralización es apenas formal.

Intervención en el debate de FRANZ XAVIER BARRIOS

Hasta el día de ayer, la tendencia en Bolivia es que no se altere el monopolio de legislación en el falso entendido de que eso llevaría al país a un Estado federal. De hecho, una de las grandes confusiones que hay en Bolivia es creer que el departamento, al legislar, llevaría al desmembramiento de la Nación o por lo menos la volvería federal. Y federal huele a división.

Los expertos del palacio van a trabajar arduamente para que eso no suceda y van a tratar de meter una trampa impecablemente efectiva al decir que se "norme". Esa podría ser la transacción engañosa, porque "normar" puede hacer referencia desde a un instructivo hasta a un reglamento. También hay que reconocer que el Gobierno obra no sin cierta buena fe al temer la cesión de legislación.

En otras palabras, el Gobierno cree, desde su concepción izquierdista —que fue también la explicación de buena fe del unitarismo francés— que la garantía de la igualdad y del acceso a los servicios se garantizan mejor cuando hay una uniformización legislativa desde el nivel nacional. El problema que enfrenta Evo Morales en este punto es que tiene dos grandes interlocutores que no le van a aceptar eso: Santa Cruz y los cuatro departamentos del "sí". Santa Cruz hizo un pronunciamiento hace tres semanas donde explícitamente nombra, entre los diez requisitos de la futura autonomía, el de la legislación. Esa va a ser una carta de negociación muy dura en la Constituyente y, para colmo de males, se metieron también a presionar y exigir la legislación, por su parte, los municipios. Entonces, yo diría que hasta ayer el oficialismo

no hubiera permitido eso de la ruptura del monopolio legislativo, pero Evo va a tener que lidiar duramente con esta posibilidad.

Lo que yo quisiera que pase ahora en Bolivia es que se dé la legislación a los departamentos y municipios. No es en sí el hecho de legislar por legislar; es el hecho de que legislar implica unos efectos especiales en la vida de un país. Si yo legislo, puedo con más facilidad imponer tributos, pues a nadie le gusta que los tributos los imponga el gabinete del ejecutivo, pero cualquiera quisiera que se pronuncie sobre ello una asamblea que represente a la población y que debata el asunto.

Hay países que, a partir de un momento, necesitan romper ese monopolio legislativo no por el valor en sí de ese paso, sino porque se justifica por razones de desarrollo económico, cultural, etc. Si hay una posibilidad de que se meta la legislación, entonces debería ser para tres niveles, partiendo del municipio —porque éste no va a querer quedarse atrás cuando se dé cuenta de que la legislación sólo se le conferiría al departamento— el departamento y, obviamente, la nación.

La pregunta es en dónde quedan los indígenas. Si calculan bien, les conviene esta ruptura del monopolio, pues, al declararse un departamento indígena o un municipio indígena, se beneficiarían de esa cualidad legislativa.

En relación al tema de lo fiscal, recuerdo que hasta hace poco en Bolivia tenía fuerza la teoría de que la mejor constitución es la constitución anoréxica. Yo tengo ahí mis dudas cada vez más grandes. Comparto la idea técnica clásica de que una constitución no debería ser reglamentista, pero resulta que las constituciones de los últimos treinta y cinco años, incluyendo la española, la alemana y la sudafricana, han acabado siendo mucho más gorditas de lo que uno quisiera. Es decir, esa teoría de que no se metan porcentajes financieros o de que no pase lo del Brasil ("obesidad textual"), no es ya muy actualizada.

En un Estado compuesto, es muy difícil no subir a la Constitución los temas financieros. La Constitución alemana sube porcentajes sobre las masas tributarias nacionales, por ejemplo, sobre el impuesto a la renta o el impuesto al valor agregado. Todos eso son temas que han subido a la Constitución. Claro que a cierta doctrina esto de que los alemanes hayan subido el tema de los porcentajes de las masas tributa-

rias por nivel territorial a su Constitución les parecerá una aberración, pero en un Estado compuesto, como decía, esto es inevitable. Subiendo este tema a la constitución se impide, entre otras cosas, que el gobierno de turno modifique la alícuota de las masas tributarias fundamentales en desmedro de los niveles autonómicos. Es una especie de candado de seguridad de la autonomía. Lo propio sucede a propósito del tema competencial en relación a ascender capítulos competenciales y municipales.

El caso austriaco es el uno de los pocos, sino el único, que siendo federal ha subido un catálogo municipal a la Constitución, pues normalmente el catálogo que se sube es el del nivel intermedio. Sobre todo los países bisegmentados, como España y Alemania, suben sólo los catálogos medios.

Los que no quieren subir los catálogos a la constitución son los que argumentan a favor del Estado unitario y centralista, porque quieren dejar que sea la legislación ordinaria la que defina según la correlación de fuerzas congresales. En resumen, creo que se va a tener que subir a la Constitución en Bolivia un régimen fiscal detallado, si bien hay cosas que deberán ir a ley especifica, por ejemplo, cuantificar los parámetros para prorrateos fiscales por territorio según población o el esfuerzo fiscal. Las fórmulas podrían ser quinquenales, como se hace en muchos países, pero la ley tendría que respetar los parámetros de asignación establecidos en la Constitución. Olvidemos lo de la constitución anoréxica, no lleguemos a la obesa y encontremos una solución más práctica. En España, tienen más de 3.800 palabras en su título constitucional, y lo mismo ocurre con el volumen colombiano. Mucho para cierto dogmatismo constitucionalista, pero les comento que cuanto más compuesto un Estado es, más inevitable será asumir ciertos costos de estética en un texto constitucional.

Intervención en el debate de CARLOS HUGO MOLINA

Yo voy a tratar de ayudar a mi amigo Franz. Como no soy asesor de la Asamblea Constituyente, puedo analizar esto desde el ámbito de la ciudadanía y no tengo ninguna esperanza de que pueda hacerse lo que está diciendo Franz, porque esa es la opinión de un ciudadano sensato que está tratando de encender luces en espacios en donde no es

ese el tipo de iluminación que se está discutiendo. Desgraciadamente, mi opinión hace seis meses o un año atrás sobre el proceso boliviano era totalmente distinta a la que tengo ahora. Lo digo con toda tristeza, porque se nos está yendo de las manos una opción de reforma del Estado para la que hemos peleado durante muchos años y para la que hemos trabajado con el fin de obtener un resultado.

No hay ninguna comisión, incluida la de Franz, en la que se haya alcanzado algún grado de consenso. De hecho, no existe en el país. Yo he hecho un recorrido para recoger la preocupación ciudadana, y como resultado hay un listado de más de 4.000 propuestas. Para expresar nuestra tristeza de la realidad, me atrevo a decir que tengo la esperanza de que las cosas puedan ser distintas en otros lugares. En este momento se está planteando la discusión de lograr un aumento del período de ejercicio de la Asamblea Constituyente, porque, obviamente, si durante ocho meses no lograron aprobar reglamentos, ¿se imaginan ustedes qué puede hacerse en cuatro meses con relación a temas que no están todavía consensuados en ninguna materia?

Queda en evidencia de que, a pesar de que en Bolivia se ha peleado mucho porque exista una Asamblea Constituyente, nadie creyó que esto iba a llegar a ocurrir. Si lo hubiéramos creído, hubieran habido trabajos previos que pudieran haber permitido una gran aproximación a diferentes temas. Cuando se abrió la opción y se libró a la suerte democrática la elección de los 255 asambleístas, nos encontramos frente a una anomia política total desde el punto de vista institucional. Los 255 asambleístas no podían discutir absolutamente nada porque no tenían un reglamento en debate.

Si finalmente hay una solución de aprobación, ésa será, desgraciadamente, una solución a la boliviana, digna de los Récords Guiness, lograda tres minutos antes de que se cumpla el plazo perentorio y definitivo para que la cosa reviente. Más adelante veremos cómo concertaron los "polisémicos", como les decimos allá, abstractos en su decir. En el curso del camino veremos cuáles serán los resultados que prevalezcan en ese momento.

Lo paradójico es que la primera propuesta autonómica de contenidos reales que se ha ido permitiendo en la discusión está tan diluida en este momento que terminará por reforzar nueva y desgraciadamen-

te las posiciones intransigentes de derecha, que son las que tienen la capacidad realmente de la movilización política y económica. Otro punto paradójico es el de la reelección. El presidente Evo Morales está absolutamente preocupado por incorporar el elemento de la reelección. Ya ha anunciado que el próximo año va de reelección en el país, cuando aún no existe el texto constitucional y no hay posibilidades de reelección constitucional en el próximo año sin una Constitución aprobada.

Un tercer punto, que está enrareciendo mucho más todo esto, es el traslado de los poderes públicos de la ciudad de La Paz a la ciudad de Sucre, lo cual es un elemento que no formaba parte de la Constituyente y que puede convertirse en el elemento detonante por el tema de lo territorial y de la apropiación territorial. Parece que no se recuerda que la única guerra civil real que hubo en Bolivia fue precisamente por el traslado de la capitalidad a finales del siglo XIX.

Entonces, si no hay solución previa —y que me desmienta Franz—, aun reconociendo los esfuerzos de racionalidad y de equilibrio que se está tratando de lograr y que compartimos acá (los cuales no son escuchados en el marco de la comisión porque allí tienen otras lógicas), mientras no se apruebe la reelección, mientras no se resuelva si va a haber o no traslado de la capital de la República, mientras no se asignen claramente las competencias a la forma de apropiación del contenido de la comisión que está trabajando, que es en la de la mancomunidad y las autonomías, en fin, mientras no se resuelva nada, entonces va a ser muy complicado cualquier tratamiento del lado de materias, aun cuando la magia de la conectividad quiera darles parte del informe que todos los días a las seis de la tarde se emite a través de diferentes fuentes acerca de lo que se ha discutido en el día en la Asamblea Constituyente.

Ya el MAS no quiere prorrogar la Constituyente de Chuquisaca, los cívicos ratifican marcha por el traslado de poderes, la visión plurinacional del MAS no encuentra consenso político, tienen que sancionar a los faltones en la Comisión de Asamblea, la Iglesia demanda que se penalicen la eutanasia y el aborto mientras la informalidad continúa y la ampliación se estanca en el traslado del poder a Sucre, lo que genera mayores conflictos con movilizaciones... Esos son los temas de hoy día, a la puerta de ver el vaso medio lleno y medio vacío.

Esperamos que, en este tiempo, en parte pueda llegarse al equilibrio y la racionalidad que requieren las más de 4.000 propuestas para que se pueda redactar una Constitución. Los 80 artículos del Reglamento de Debate han tardado ocho meses en aprobarse, y ahora se quiere que los alrededor de 250 artículos de la nueva Constitución —si es que tomamos el texto histórico—, tarden en aprobarse solo tres. En definitiva, estamos frente a un elemento que nos obliga a pisar tierra para efectos de no autoengañarnos; estamos frente al fracaso de un proceso constituyente que amenaza con colocarnos exactamente en la misma situación de potencial confrontación de la que todos esperábamos que nos saque. Esa es la tragedia que estoy compartiendo. No es nada optimista, pero me siento en la necesidad de decirlo porque, de otra manera, no honraríamos esta invitación que nos han hecho para efectos de señalar lo que no debe hacerse en un proceso de esta naturaleza.

CLAUSURA

Gustavo Pedraza
Director del SNV

Primero quiero agradecer la gentileza de Ágora Democrática, del SENPLADES y de todos quienes hicieron el esfuerzo para que este evento pueda concluir hoy día y que pueda tener la presencia de experiencias tan valiosas de otros países, expresadas por personas que han luchado y que nos ha traído enseñanzas fundamentales para que podamos aprovecharlas en este país o en otros países de nuestro patio latinoamericano. Pido unos pocos minutos para una reflexión que voy a hacer, solamente una reflexión que me parece valioso compartir con ustedes, aunque genere polémica en algunos escenarios.

La institución en la que trabajo, el Instituto Holandés de Cooperación y Desarrollo, me ha encargado hacer una investigación en los 32 países en los que está presente para ver cuáles son las similitudes y las diferencias entre esos países en su área económica, política y social. En América Latina estamos en 5 países; en África en 19. También estamos en Asia y en los Balcanes, por lo que creo que tenemos un buen material para poder construir un aporte para nuestros países, donde se hace el esfuerzo de cambiar la realidad o la virtualidad de los Estados.

En nuestros países, ¿cuál es el más real de los tres elementos estatales: el territorio, la población o el gobierno? Sin duda alguna, lo más real es la gente y el territorio. El gobierno, con su construcción constitucional jurídica, suele ser lo más virtual, porque hay derechos que no se cumplen, hay derechos que no se protegen, hay constituciones que no se obedecen, por lo menos en un buen porcentaje. Eso vemos en el país del que hoy se ha hablado, en los países vecinos, en

países donde se ha hecho más esfuerzo, donde los Estados han desarrollado mas músculo en la forma de su gobierno, en la protección formal o virtual de derechos o en la difícil inclusión del sector excluido, en la practica política, en el ejercicio constitucional de los derechos. También lo vemos en los Estados que han hecho menos esfuerzos y que tienen menos músculo en la economía. En fin...

La economía es la realidad más fundamental que hace caminar a las sociedades. La política hace gimnasia y la economía camina. Por eso creo que el Ecuador tiene una gran oportunidad para poder innovar, para poder construir una arquitectura constitucional e institucional con la que pueda desarrollar su musculatura de una manera equilibrada. La gran enfermedad de nuestros países es esa: hemos tenido éxito de alguna manera real, visible y perceptible en materia social y en materia política, pero la tarea económica nos la han hecho otros.

Por eso, ahora que estamos en un proceso tan importante para redefinir la forma de gobierno y la organización territorial, yo creo que hay que tomarse todos los minutos, las horas y los meses necesarios para poder producir una forma de Estado lo mas útil posible, lo mas fructífero posible. Así quizás no tengamos la virtualidad que ahora tienen en Bolivia, en donde, mientras la economía camina, mientras la política camina en las calles, la Asamblea Constituyente, los 250 constituyentes, no saben qué hacer todavía. Por mencionar un dato: 400.000 ciudadanos de Bolivia salieron el año pasado a España, sin contar otros países, de los cuales, según un estudio que se ha mencionado en algunas partes, el 80% habían votado por el gobierno.

¿Qué está pasando en la realidad económica, o en la realidad de la sociedad boliviana? Lo que está pasando es que a la gente no le esta importando lo que pueda haber en la Asamblea Constituyente, y seguramente el trabajo estadístico que ha hecho el PNUD en La Paz así lo puede afirmar. Al empezar las sesiones de la Asamblea Constituyente, ésta tenía como un 85% de respeto, de esperanza. La expectativa ciudadana ahora está por debajo del 40%. Eso quiere decir que la Asamblea Constituyente ha dejado de ser un referente para la sociedad boliviana, para los bolivianos de a pie, que son finalmente los que van a sentir el beneficio o el prejuicio de un cambio constitucional. Es más, me animo a decir que incluso los que promovieron la Asamblea Constituyente, con la cual difícilmente uno podía estar en desacuerdo, ya han perdido en muchos casos la esperanza.

Este es un caso que obviamente vale la pena tomar en cuenta para poder superar dificultades que puedan presentarse en el proceso en el que el Ecuador ha decidido, de una manera democrática, ingresar.

Quiero concluir diciendo, como ya se dijo ayer, que la política clásica ya ha muerto. Como lo han afirmado varios pensadores contemporáneos importantes, ya no hay una teoría política clásica de los tres poderes o de la democracia típica. Yo creo que hay que animarse a cambiar esa política que tendía al partido político como el único referente de participación ciudadana. Si alguna institución esta desprestigiada es el partido político en la mayoría de nuestros países, lo cual quiere decir que hay que cambiar de práctica y de codificación de la política en América Latina.

Ese es el gran desafió del Ecuador. Nos encontramos en un momento de cambio importantísimo, y ojalá que con el apoyo de quienes no somos ecuatorianos, pero que nos sentimos en este caso ejerciendo el trabajo, podamos lograrlo y podamos aterrizar con éxito en lo que se ha pretendido buscar.

Pavel Muñoz
Subsecretario de Reforma del Estado y Gestión Programática (SENPLADES)

Simplemente quiero dar unas breves palabras de cierre y de agradecimiento, y lo quiero hacer a partir de cómo me siento en este momento. Mi estado de ánimo esta caracterizado por cuatro sensaciones: me siento muy contento, muy agradecido, con un poco de miedo y con optimismo. Y quiero explicar por qué cada uno de esos sentimientos.

Primero, estoy muy contento por la calidad de los expositores y las exposiciones. Hemos tenido gente que ha venido de Bolivia, Colombia y España, hemos tenido candidatos presidenciales, expertos en leyes aunque no sean juristas, hemos tenido operadores políticos y académicos, hemos tenido un debate de profunda calidad que lo que nos hace ver, en el caso ecuatoriano, que no solo nos enfrentamos a un debate procedimental ni a un debate instrumental: nos enfrentamos a un debate conceptual que tiene que definir el modelo de Estado que queremos y eso es una cosa que a mí me tiene muy contento.

Lo segundo es que estoy muy agradecido con los expositores, porque siento que se han puesto la camiseta. Esta mañana tuvimos una sesión muy interesante, y creo que todos ellos se han puesto la camiseta pensando en sus países y también en un acto de generosidad pensando en el Ecuador y en las mejores opciones para el Ecuador. No han pensado en la posibilidad de recetas que se puedan repetir ni que haya modelos que se puedan replicar, sino simplemente teniendo en

mente que el Ecuador se juega una oportunidad de cambio trascendente, y los comentarios que han hecho lo han hecho desde esa generosidad. Por eso estoy profundamente agradecido con ustedes.

También me siento con un poco de miedo porque, debido a la significación y la potencialidad del cambio, un gran conflicto se puede generar. Este tema nos obliga a saber que, si ejecutamos alguna parte de lo que estamos pensando, vamos a tener un país absolutamente distinto, y yo tengo un poco de miedo y recelo por saber si como ecuatorianos, si como sociedad estamos dispuestos a enfrentarnos a un país absolutamente distinto. Creo que estamos ante posibilidades ciertas de tener un país que rompa las inequidades, un país que sea distinto en su estructura territorial, un país que sea distinto en las fuerzas políticas que lo representen, un país de cambio, un país de renovación, un país de cambio generacional en todo sentido, más abierto, de radicalización de sus principios, de radicalización de sus derechos... Eso asusta; asusta porque es una gran tarea. Esperemos que como sociedad estemos dispuestos y queramos asumir esa tarea.

Finalmente, estoy optimista porque basta ver algunos datos que grafican las expectativas de los ciudadanos hoy: 82% ha dicho que sí y 11% ha dicho no. Esto significa que la sociedad ecuatoriana clama por un cambio profundo, lo cual me parece que es un tema que debemos tener en mente. El 70% de la población tiene expectativas de que la Asamblea haga algo, de que cambie y, aunque suene algo paradójico, el 60% tiene expectativas de que ese cambio sea para mejor. Esta es una situación que los ecuatorianos no teníamos antes. Vivíamos de decepción en decepción, de fracaso en fracaso, sabiendo que quienes están en el poder del Estado o los que quieren acceder a él eran los mismos de siempre, con las mismas prácticas de siempre. Eso ya no se percibe así hoy en día.

Hay quienes dicen que eso no es verdad, que esos datos solamente reflejan lo que se piensa en Quito, Guayaquil y Cuenca, pero cuando yo he tenido posibilidad de conversar, por ejemplo, con los compañeros de las juntas parroquiales rurales, me he convencido de que ese dato refleja la realidad nacional. El 70% de la población tiene la expectativa de que el país pueda cambiar y pueda cambiar bien. En ese sentido y en ese contexto, cerrarnos a la posibilidad de un cambio profundo y radical sería un nuevo error histórico que espero no estemos dispuestos a repetir. La Asamblea Nacional es una posibilidad de cambio, así que es nuestra obligación hacer una apuesta seria, no corporativa, no pensando en nuestro beneficio, no pensando si tenemos asegurado el trabajo y la platita y ese tipo de cosas, sino buscando un país de equidad para todos y para todas.

Permítanme, sobre esa base, agradecer de manera personal a Franz Barrios. Lo conocí hace tres semanas, pero lo siento ya como un amigo. Quisiéramos que nos acompañe para que tengamos un poco más de tiempo para entender la complejidad de su potente presentación. A Carlos Hugo Molina, con quien estaremos conversando a lo largo de estos meses, ya que está trabajando con el SNV. A José Luis García, porque nos ha dejado esa idea del Estado regional que a mí me a quedado sonando muy fuerte y que creo que es una opción interesante sobre la que quisiéramos seguir conversando. La formalidad y la rigurosidad de exposición de Ferran Requejo me ha parecido bastante valiosa y fundamental para nuestro caso. A Antonio Navarro Wolf, con quien estamos acercándonos, y no estoy pensando en mí o en el Gobierno, sino en el Ecuador, con quien el hermano pueblo colombiano está cercando lazos políticos. A Jaime Castro, que ya no está presente, a los compañeros de la Cooperación Internacional. A Gustavo Pedraza. Y un saludo especial para Antonio Aranibar.

Tal vez algunos quieran escuchar qué es lo que desde el gobierno se está pensado sobre estos temas. Me guardo eso para provocar un futuro debate, pero lo que les puedo decir es que estamos haciendo las cosas con responsabilidad. Lo que hemos discutido ahora nos obliga a tomar esto con más responsabilidad, así como con bastante recato y precaución. Reitero mi agradecimiento desde este sentimiento personal. A todos y a todas: muchas gracias por haber asistido estos dos días. Gracias.

Descentralización y autonomías: hacia una reforma democrática para Ecuador, publicación conjunta de IDEA Internacional y el NIMD, a través de su programa Agora Democrática. Tiraje 300 ejemplares. Impreso en los talleres de V&O Gráficas en Quito-Ecuador el día 15 de mayo de 2008