

EL FEDERALISMO Y LA NUEVA GOBERNANZA LOCAL

Dr. Andrés Ortiz Herbener, MDE¹

“...Todavía no hemos podido enterrar esos fantasmas en la más honda profundidad del pasado y no acertamos aún a vivir el presente en paz y con confianza. Una vigilia permanente es necesaria para impedir que resuciten los fantasmas del hiperestatismo, el autoritarismo, el populismo, el nacionalismo de clausura, el igualitarismo, endémicamente suspicaces de las libertades económicas, intelectuales, morales y políticas de los ciudadanos, y que vueltas a la vida esas criaturas, nos lleven a reeditar los extremismos ideológicos y las crisis fiscales y políticas que han hecho perder rumbo, tiempo, oportunidades y respeto a nuestros países...”²

RESUMEN:

Una vez aprobada y en vigencia la nueva Constitución, creemos necesario estudiar lo que este importante cuerpo normativo ha consignado sobre la descentralización, las autonomías y la regionalización, no sin antes escudriñar las raíces de la autonomía en la Doctrina Social de la Iglesia y en el Derecho ecuatoriano, así como un sucinta aproximación al federalismo, y en especial el federalismo asimétrico, como la nueva forma de organización territorial que debería regir en nuestro país, y que lastimosamente fuera desechada por los señores asambleístas en Montecristi, quienes plantearon como alternativa la regionalización, forma de

¹ Catedrático de Derecho Municipal de la Universidad Católica de Guayaquil. Profesor de la Maestría de Derecho Administrativo de la Universidad Católica de Guayaquil. Profesor del Diplomado Superior en Gerencia de Gobiernos Seccionales, Universidad Católica de Guayaquil. Máster en Derecho de Empresa por la Universidad de Navarra, España. Especialista en Sociedades Mercantiles: Gobierno Corporativo y Cambios de Control, Universidad Castilla La Mancha, Toledo. Miembro de la Academia Ecuatoriana de Derecho Societario. Asesor del Alcalde de Guayaquil en temas de Descentralización y Autonomías. Asesor Jurídico de la Corporación Municipal Zumar para el Progreso. Socio de Larrea, Ortiz & Cía. Sociedad de Abogados. Correo electrónico y página web: aortiz@larreayortiz.com y www.larreayortiz.com.

² Luis F. Aguilar Villanueva, “Gobernanza y Gestión Pública”, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 2006, p. 12.

organización territorial totalmente ajena a nuestra historia, además de confusa, y –en principio, conculcadora de la autonomía municipal en particular y de la descentralización en general. Finalizaremos este estudio con una aproximación a lo que se conoce como nueva *gobernanza* local y de la importancia de su inmediata incardinación en el municipalismo ecuatoriano.

PALABRAS CLAVES:

Regionalización, descentralización, autonomías, federalismo, federalismo asimétrico, *gobernanza*, *e-government*

SUMARIO

- I.- De la nueva forma de organización territorial vigente en el Ecuador a partir de la constitución del 2008.
- II.- La autonomía en la Doctrina Social de la Iglesia.
- III.- La evolución de la autonomía municipal en el Ecuador.
- IV.- El Estado federal.
- V.- Federalismo asimétrico: Los hechos diferenciales.
- VI.- La Gobernanza local.
 - 6.1.- Concepto.
 - 6.2.- Un poco de historia.
 - 6.3.- Los desafíos de la nueva gestión local: la nueva gobernanza y sus principios.
 - 6.4.- Guayaquil y la gobernanza local.- Una propuesta.
 - 6.4.1.- Hacia el *e-government*.

I.- DE LA NUEVA FORMA DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL VIGENTE EN EL ECUADOR A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DEL 2008.

1.1.- Al tenor del Art. 238 de la Constitución, *los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional.*

Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los concejos provinciales y los concejos regionales.

Según este artículo en nuestro país deberán existir gobiernos autónomos descentralizados. Sin embargo en ninguna parte se desarrolla o explica el alcance de esta expresión. Es de esperar que en la Ley que regule la descentralización territorial de los distintos niveles de gobierno y el sistema de competencias, y que sustituirá a la actual Ley Orgánica de Régimen Municipal, se defina o esclarezca lo que quiso decir el constituyente con esta frase³, ya que lo que debería inferirse prima facie, es que estamos en presencia de gobiernos con una capacidad autonómica para reglar y administrar sus asuntos y servicios públicos a través de sus organismos de gobierno, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus pobladores⁴. Sin embargo, comparando las competencias que podían asumir los Municipios con la Constitución de 1998, con las competencias que le han sido establecidas en el Art. 264, podemos apreciar una clara disminución de la capacidad de administración de sus propios asuntos y en la prestación de servicios, lo que constituye sin lugar a dudas un serio retroceso al proceso de descentralización que venía transitando el Ecuador en la última década. Una muestra palpable de esta disminución e intromisión en la administración de sus asuntos propios, lo encontramos en el reciente Código Orgánico de la Función Judicial cuando se establece que los concejales de los distintos municipios del país ya no gozarán de fuero de Corte Superior, sino que podrán ser encausados por jueces de primer nivel.

En consonancia con lo dicho anteriormente, parecería que esta capacidad autonómica se vería reducida simplemente a facultades ejecutivas por una parte y legislativas, por otra, en el ámbito de sus compe-

³ En el borrador de la Ley Orgánica de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (en adelante LOOTAD), a la que he podido acceder al momento de la revisión final de este artículo, se definen a los gobiernos autónomos descentralizados como las: "comunidades políticas integradas por ciudadanos de un territorio específico".

⁴ En este mismo borrador, en el Art. 4 específicamente, encontramos una interesante definición de Autonomía, la cual compartimos plenamente: "La autonomía política, administrativa y financiera de los Gobiernos Autónomos Descentralizados prevista en la Constitución se entiende como el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos propios, en sus respectivos espacios territoriales, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes".

tencias y jurisdicciones territoriales, lo cual nada tiene que ver con lo que comporta ontológicamente la autonomía. Una breve explicación de lo que es y también lo que *debe ser* un gobierno autonómico, lo encontramos desarrollado en la exposición de motivos del proyecto de Ley Orgánica del Sistema Autonómico que un grupo de Alcaldes propuso al país en el gobierno del Presidente Alfredo Palacio. Al respecto, cito uno de esos considerandos:

“1.3.- Por lo anterior, es necesario idear nuevas formas de ejercer el Poder y para ello es fundamental distinguir entre descentralización administrativa y descentralización política. Lo primero implica encargar la gestión de servicios o actividades públicas a los entes locales; lo segundo implica trasladar el poder político del Estado Nacional a los ciudadanos, quienes lo ejercen a través de sus gobiernos regionales y locales. No se trata por tanto de una relación entre el Estado nacional y los gobiernos locales. Se trata de una relación entre los ciudadanos y el poder.

Trasladar el centro del poder político a los ciudadanos permitirá a los ciudadanos de los gobiernos locales ser artífices de su propio destino...”⁵.

Con esta explicación de lo que comporta la autonomía política⁶, debemos inferir una notable contradicción en el texto Constitucional. Por una parte, el Art. 238 sí consagra la autonomía política de los gobiernos autónomos descentralizados –lo que es sin lugar a dudas un importante avance- pero de otro lado, restringe absolutamente su capacidad de asunción de competencias, en comparación con la Constitución de 1998 (se le confieren 14 competencias exclusivas solamente). Es más, la actual Carta Magna consagra más de 30 competencias exclusivas al Estado central, en detrimento de los gobiernos regionales, provinciales y locales. Un completo contrasentido además de ser algo completamente

⁵ Revista Iberoamericana de Estudios Autonómicos. Goberna y Derecho. Guayaquil. 2007, p. 238.

⁶ “...cualquier investigación histórica permite comprobar que el elemento político en las Corporaciones locales está tanto o más presente que en las Comunidades Autónomas, ya que desde la Alta Edad media, los municipios se consolidan como piezas fundamentales de la política regia, llegando a incorporarse a las Cortes del Reino para contrapesar el poder de la nobleza y del clero. En su adhesión a la Corona, las Entidades locales suscriben pactos con aquélla para poblar o repoblar los territorios, bajo del nombre de Cartas Pueblas, Fueros, Privilegios, etc., documentos todos ellos de indudable contenido político...”. Antonio Iglesias Martín, Autonomía municipal, descentralización política e integración europea de las Entidades locales, Ariel Derecho, Barcelona. 2002, p. 57.

ajeno al espíritu supuestamente descentralizador que inspiraría la reforma constitucional. Es de esperar sin embargo, que la Ley de Organización Territorial que se expida, no sólo defina y complemente el alcance de la expresión Autonomía Política, sino que además, establezca las genuinas competencias que históricamente han tenidos los cabildos en el Ecuador, ya que debemos inferir que una cosa son las competencias exclusivas que se consagran en la Constitución para los diversos niveles de gobiernos intermedios y otra muy distinta, las competencias que deben asumir, por ejemplo los Municipios, en atención a la Ley Orgánica que se expida al efecto.⁷

1.2.- Una de las cuestiones innovadoras que se introducen en la actual Constitución, es la posibilidad de establecer regiones a partir de la unión de dos o más provincias con continuidad territorial, superficie regional mayor a veinte mil kilómetros cuadrados y un número de habitantes que en conjunto sea superior al cinco por ciento de la población nacional. Más allá de lo ajeno que resulta esta conformación territorial a nuestra historia republicana, esta innovación resulta ciertamente desconcertante, cuando se obliga a que dicha *regionalización* se produzca obligatoriamente en el plazo máximo de 8 años, según la disposición transitoria primera de la Constitución.

Lo primero que hay que preguntarse es el mecanismo que utilizará el Estado para obligar tal regionalización, ya que el mismo no aparece ni en la Constitución ni en ninguna de las leyes aprobadas hasta el momento por la Asamblea Nacional. En mi criterio es muy poco probable que este sistema se logre consolidar en dicho plazo. En primer lugar repito, por ser completamente alejado de nuestra realidad histórico-política y segundo y el más importante, por cuanto los ciudadanos no ven en dichas regiones autónomas el mecanismo o vía más adecuado para desarrollar este nuevo paradigma democrático que comporta, por una parte, la participación activa de los ciudadanos en la toma de decisiones; y, por otra, el hacer que la ciudadanía se acerque e interese

⁷ Como no podía ser de otra forma, los Art. 4 y Art. 53 del proyecto de la LOOTAD establecen por una parte que la Autonomía Política *se expresa en el pleno ejercicio de las facultades normativas y ejecutivas sobre las competencias de cada nivel de gobierno, en la capacidad de emitir políticas públicas territoriales y en la elección directa que los ciudadanos hacen de sus autoridades mediante sufragio universal, directo y secreto*; y, por otra, que existen 17 funciones primordiales de los gobiernos municipales, sin perjuicio de las demás competencias y funciones que les atribuyan la Constitución y otras leyes.

más activamente en los asuntos públicos de su comunidad. La solución de la región en definitiva está completamente alejada del concepto de *gobernanza* y más aún de la *nueva gobernanza*, conforme lo explicaremos al final de este artículo.

1.3.- Otro desarrollo constitucional nuevo constituye el hecho que los distritos metropolitanos (cantón o conjunto cantones contiguos en los que existan conurbaciones, con un número de habitantes mayor al siete por ciento de la población nacional), podrán dictar su propio estatuto de autonomía o norma institucional básica. Si bien esto representaría en el papel un avance en materia de autonomías, lo cierto es que conforme lo hemos explicado anteriormente, y al estar situados dentro de un Estado unitario y no federal, esta suerte de Estatuto, lo único que realmente se constituirá es en una gran Ordenanza metropolitana reguladora de sus instituciones, una suerte de Código Municipal avalado en las urnas⁸, más no lo que realmente comporta un Estatuto Autonómico, esto es, la materialización del ejercicio real y efectivo del poder constituyente municipal, a través del derecho a dictarse su propia carta orgánica municipal.⁹

II.- LA AUTONOMÍA EN LA DOCTRINA SOCIAL DE LA IGLESIA.-

La doctrina social de la Iglesia (en adelante DSI) manifiesta:

“...una estructura social de orden superior no debe interferir en la vida interna de un grupo social de orden inferior, privándole de sus competencias,

⁸ Es de reconocer que este estatuto según la norma constitucional al tener que pasar por una consulta popular para su aprobación (mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos según Art. 245) constituye un importante un esfuerzo, y un primer paso, en la búsqueda de la tan ansiada autonomía municipal plena o absoluta que debe consolidarse en nuestro país a favor de los gobiernos locales.

⁹ Como nos dice Miriam Mabel Ivanega, citando a Horacio Rosatti, *“...la calificación de autonomía supone, entre otras facultades, la de legislar, autoadministrarse, administrar justicia, elegir autoridades...”*. Según Ivanega, este concepto incluye cinco atribuciones: *“...autonormatividad constituyente, que no es otra cosa que la capacidad para darse la propia norma fundamental; autocefalia, que es la capacidad para elegir sus autoridades; autarquía, que es la autosatisfacción económica y financiera; el reconocimiento de un contenido específico en materias propias con facultades de legislación, ejecución y jurisdicción; y, autodeterminación política, como reconocimiento de garantías frente a las presiones políticas o económicas que pudieran condicionar el ejercicio de sus atribuciones...”*. Apuntes acerca del Estado y el Federalismo. Revista Iberoamericana de Estudios Autonómico. Goberna y Derecho, Guayaquil, 2007, p. 48

sino que más bien debe sostenerle y ayudarle a coordinar su acción con la de los demás componentes del cuerpo social, en orden al bien común... ”¹⁰.

Esta doctrina, que lo que hace es recoger lo que comúnmente la academia denomina el principio de subsidiariedad¹¹, y que se gobierna bajo la idea de libertad responsable, ha sido objeto de un desarrollo progresivo en diversas encíclicas papales como lo reseña brillantemente Manuel José Silva Sánchez:

“...León XIII, en la *Rerum Novarum* reconoció las estructuras sociales intermedias basadas en la subsidiariedad de la función atribuible al Estado para promover el bien común en el orden temporal, reconociendo el derecho de asociación como un derecho natural de la persona. Cuarenta años después, Pío XI, en la *Quadragesimo anno* amplió el concepto de subsidiariedad no sólo como justificación social de los cuerpos intermedios, sino también como respuesta al intervencionismo estatista procedente del hegelianismo, que se imponía por entonces en Italia, rechazando el totalitarismo fascista. Juan XXIII, en la *Mater et Magistra* elevó el principio de subsidiariedad a “principio inamovible e inmutable” en defensa de “las comunidades menores e inferiores”... Finalmente *Juan Pablo II*, en la *Centessimus annus* ha reafirmado que la sociabilidad de la persona no se agota en el Estado, sino que se realiza en diversos grupos intermedios, comenzando por la familia y siguiendo por los grupos económicos, sociales, políticos y culturales, los cuales, como provienen de la misma naturaleza humana, tienen su propia autonomía...”¹².

Para este mismo autor, además, este principio de subsidiariedad no se refiere solamente al reparto de competencia entre los diferentes niveles territoriales, sino que constituye la expresión de un concepto partici-

¹⁰ Catecismo de la Iglesia Católica.

¹¹ Según el Art. 238 de la Constitución, los gobiernos autónomos descentralizados se regirán entre otros principios, por el de subsidiariedad. Sin embargo, si nos atenemos a la definición antes expresada, no cabe hablar de este principio cuando el orden superior, en este caso el Estado central le priva competencias, a los órdenes inferiores, como claramente lo hemos demostrado con la comparación de las Constituciones de 1998 y la del 2008. ¿De qué subsidiariedad entonces estamos hablando?

¹² “El Estado compuesto, principios y metodología”, artículo publicado en la Revista Iberoamericana de Estudios Autonómicos, G&D Goberna & Derecho y Syntagma, p 16, bajo el auspicio de la M.I. Municipalidad de Guayaquil.

pativo de las relaciones entre los poderes públicos y la sociedad, así como de las libertades de los ciudadanos. En otras palabras, considera que la subsidiariedad supone, en primer lugar, autonomía para el cumplimiento de sus legítimos fines y además, un diálogo civil y social, esto es, una participación en el diseño de políticas, en su ejecución y evaluación, lo que constituye, en conjunto, la expresión más pura de la *democracia participativa y de la buena gobernanza*.

III.- LA EVOLUCIÓN DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN EL ECUADOR.-

Sobre la Autonomía municipal me he pronunciado ya en algunas ocasiones¹³, y sobre dicha instituto creo que he dejado claramente sentada mi posición. No obstante, mi vocación autonomista la estoy reconduciendo hacia un sistema que en mi percepción y en la práctica es así, más evolucionado: el federalismo. Al efecto es importante dejar sentado que a lo largo de nuestro desarrollo como República, se ha creado un mito desde el centralismo más radical, en el sentido que el federalismo es ajeno a nuestra historia política y que por ende no puede ni debe ser considerado como nuevo modelo de división político territorial para el Ecuador.

Bastaba revisar lo que Aurelio García decía en Quito en 1941, para coincidir con que era necesario y urgente un cambio de paradigmas en lo atinente a la forma de organización territorial que debía regir en el Ecuador, lo que lamentablemente no ha ocurrido:

“...Las relaciones entre el Estado y los Municipios han estado gobernadas en algunos regímenes por el sistema denominado centralista, que se ha originado siempre que el Estado se ha considerado como la única entidad capaz de asumir todas las funciones esenciales y accidentales dentro del radio nacional...ha invadido soberanamente la esfera municipal y ha invadido sus deci-

¹³ “Autonomía Municipal: Análisis comparativo entre la Carta de la Autonomía Municipal Iberoamericana y la normativa jurídica ecuatoriana (versión corregida y aumentada con base al proyecto de Ley Orgánica del Sistema Autonómico), Revista Iberoamericana de Estudios Autonómicos No. 2, julio de 2007; “Hacia un nuevo modelo de desarrollo: La Autonomía Municipal”, Revista Novedades Jurídicas, No. 21, Junio de 2007; “Autonomía Municipal: Análisis comparativo entre la Carta de la Autonomía Municipal Iberoamericana y la normativa jurídica ecuatoriana”, Revista Jurídica de la Universidad Católica, No. 19, 2005.

siones.....Frente a este sistema se encuentra el del pleno respeto a la personalidad del Municipio, el sistema de la autonomía...".¹⁴

Al efecto, consideré desde antes de la promulgación de la nueva Constitución y sigo insistiendo en ello ahora, que se torna necesaria y urgente la implementación de un régimen evolucionado de autonomías en el Ecuador¹⁵, que por cierto no es otra cosa que establecer un Estado federal, como nuevo modelo de división territorial. Es uno de los mecanismos más eficaces con lo que se cuenta en el mundo contemporáneo para involucrar al ciudadano en la toma de decisiones de las cosas más importantes que pasan en su comunidad y por cierto, la forma más dinámica para que la administración pública resuelva los problemas de sus vecinos, de manera eficaz y por cierto, eficiente.

Se torna oportuno citar en este momento al Dr. Luis Tobar Ribadeneira, quien hace más de 50 años en su obra: "Las Personas Jurídicas en el Ecuador: Estudio especial de las de Derecho Público y de las de Derecho Privado con Finalidad Pública", dijo lo siguiente:

*"...el bien común nacional o local exige un esfuerzo conjunto; en definitiva Estado y Municipio deben concretarse en servicios y, respetando la posición de cada uno, deben en lo posible aunar iniciativas y están obligados a dirigir sus actividades al fin anotado, que se conseguirá con mayor facilidad en un ambiente de coordinación. Sin embargo, debemos tener en cuenta la enorme complejidad de las necesidades públicas y del papel que modernamente ha asumido el Estado y frente a ello tenemos que también se ha realizado un imponderable crecimiento de la vida urbana y, consecuentemente, de sus problemas. La materia de actividad municipal se presenta así perfectamente definida y clara; los problemas locales adquieren una caracterización definida frente a los nacionales y el Municipio exige, para el estricto cumplimiento de sus finalidades, no sólo un régimen legal bien determinado sino un respeto real y efectivo a sus atribuciones y organización..."*¹⁶.

¹⁴ "La Autonomía Municipal: Relaciones entre los gobiernos central y local, Quito, 1941, págs. 12 y 13, citado por Luis Tobar Ribadeneira, en su obra: "Las personas jurídicas en el Ecuador", p. 197.

¹⁵ Régimen a través del cual se le atribuya a estas entidades territoriales públicas, la capacidad de actuación para la gestión de sus respectivos intereses.

¹⁶ Colección "Monografías Universitarias" de la Revista "Pensamiento Católico", Quito, Ecuador, 1956, p. 197.

Me explico mejor: si bien es cierto que soy un convencido de la autonomía municipal -con los reparos que existen obviamente¹⁷- en este artículo quisiera dejar consignado, para luego desarrollar en un trabajo posterior, mi abierta simpatía al federalismo. Pasó inmediatamente a explicar porqué.

Considero que el Ecuador a partir del año 2000 incrementó de manera importante su madurez autonómica, no sólo en el plano dogmático-conceptual, sino también en el plano legislativo (reformas a la Ley Orgánica de Régimen Municipal del año 2004 y codificada a través del R.O. 159 del 5 de diciembre de 2005), así como en el fáctico, a través de la asunción efectiva y real por parte de varios gobiernos seccionales de algunas competencias que estaban siendo administradas por el Gobierno central. Bajo esta realidad incuestionable consideré que la implementación de un Estado federal era la opción que debieron haber escogido los señores asambleístas, en vez de un régimen mentirosamente regional supuestamente descentralizado¹⁸ como lo han querido denominar, ya que el Estado federal -como lo explico posteriormente- es incluso más flexible, dinámico e integrador que el autonómico. Resta leer el artículo 246 de la Constitución para darse cuenta que lo de gobiernos

¹⁷ Como nos dice Francisco Sosa Wagner: "Proyectemos ahora nuestra mirada a los municipios. A nuestro juicio, es imprescindible que dispongan de una complejidad robusta. Para ello deben disponer de una esfera propia y acotada de autonomía. Pero, y esta conjunción adversativa es clave, tal autonomía sólo será admisible y apta para desplegar sus efectos jurídicos y constitucionales cuando alcancen un tamaño y una dimensión poblacional adecuadas: la broma de los ocho mil y pico municipios españoles- miles de ellos con cifras irrisorias de habitantes- debería pasar resueltamente a la historia. Y además -otro extremo trascendental- han de disponer de una fuentes de financiación objetivas, ancladas en preceptos legales y en mecanismos transparentes, que aseguren, en la sociedad sobre la que ejercen su jurisdicción, un funcionamiento autónomo o sea independiente. Si no es así...entonces es mejor recortar esa autonomía o simplemente olvidarse de ella porque ese respetable concepto se habrá degenerado y convertido en un artilugio destinado a encubrir el poder rellanado con un tóxico caciquil...". **El Estado fragmentado: Modelo austro-húngaro y brote de naciones en España**. Editorial Trotta/Fundación Alfonso Martín Escudero, Madrid, marzo de 2007.

¹⁸ Como nos indica Eliseo Ajá: "Algunos autores han pretendido utilizar una tercera categoría, Estado regional, pero o se adopta como una concepto relativamente preciso o, desde el punto de vista de la teoría constitucional, es inútil. Así sucede cuando en términos muy amplios se alude a las Regiones en la terminología comunitaria: sabemos que incluye todo tipo de estructura descentralizada que esté por encima de los municipios, incluyendo tanto a las regiones de los Estados unitarios como a los länder; es un término descriptivo, útil como referencia, pero inútil desde el punto de vista constitucional porque no indica la aplicación de criterios determinados, a los que sí se alude en cambio si hablamos de Estado unitario o federal...". **El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales**. Alianza Editorial, Madrid, 2003, p. 47.

autónomos descentralizados es una falacia: “El estatuto aprobado será la norma institucional básica de la región y establecerá su denominación, símbolos, principios, instituciones del gobierno regional y su sede, así como la identificación de los bienes, rentas, recursos propios y la enumeración de las competencias que inicialmente asumirá...”. Yo me pregunto, ¿puede hablarse de un verdadero estatuto de autonomía o carta orgánica constitucional, así como mecanismo para viabilizar a una verdadera descentralización, a un documento que tiene como único objetivo establecer símbolos y principios así como bienes y rentas? Huelgan los comentarios.

IV.- EL ESTADO FEDERAL.-

En la última obra jurídica del Dr. Rodrigo Borja Cevallos expone, sobre el Estado federal, lo siguiente: “Se forma bajo los principios del federalismo, o sea de la descentralización política. Su territorio está dividido en unidades autónomas que, sobre determinadas materias, se gobiernan bajo su propia Constitución, leyes y autoridades, mientras que otras están sometidas al ordenamiento jurídico central del Estado y al gobierno de la federación. Corresponde a la Constitución federal distribuir las competencias entre los órganos centrales y los descentralizados¹⁹”.

Adicionalmente, conforme lo reseña el ex Presidente, cada una de estas unidades territoriales que se pueden llamar *estados, departamentos, provincias, distritos, cantones, länder, comunidades autónomas* -las cuales están dotadas de una profunda descentralización política y económica- tienen la facultad, además de dictar su propia Constitución como lo hemos dejado consignado, la de legislar sobre determinadas materias, ejercer parte del poder ejecutivo no reservada al órgano central del Estado, manejar sus propios recursos económicos y administrar justicia dentro de su respectiva circunscripción territorial.

Esta pequeña explicación académica puede servir para dimensionar por qué este tipo de propuestas fueron mal vistas por la mayoría gobiernista, que apostó por una re-centralización y la mega planificación estratégica. Es penoso que no se haya decidido adoptar la forma de un Estado federal, toda vez que éste último, permite que coexistan un sistema jurídico central, válido para todo el país, y subsistemas jurídicos

¹⁹ “Sociedad, Cultura y Derecho”, Editorial Planeta, 2007, Quito, pág. 159.

que rijan en cada una de las comunidades o regiones autónomas. Es más, los ciudadanos ya no estarían sometidos a una sola autoridad, sino a dos: la del gobierno federal y la de los gobiernos locales, cada una ejerciendo su poder dentro del ámbito de sus respectivas competencias.

Como correctamente lo resume Borja Cevallos, las características fundamentales del federalismo son:

- 1.- Un alto grado de descentralización jurídica, política y económica, que permita a cada unidad territorial dictar su propia Constitución o carta orgánica y leyes, siempre que no contradigan los principios establecidos en la Constitución Federal ni versen sobre materias reservadas a la Función legislativa central. Asimismo, impartir justicia por sus tribunales y judicaturas dentro de los límites de su jurisdicción; ejercer actos de gobierno y administración local; recaudar y manejar sus propios recursos económicos y elegir funcionarios de naturaleza representativa vía sufragio universal.
- 2.- Coexistencia de normas jurídicas de validez nacional, dictadas por el órgano legislativo federal compuesto de dos cámaras: la de senadores y la de diputados; y, normas jurídicas de validez local, expedidas por los órganos legislativos distritales o provinciales.
- 3.- Prevalencia del Derecho constitucional federal sobre el de los distritos autonómicos y seccionales e inamovilidad de la forma del Estado y la forma de gobierno establecida por la Constitución Federal.
- 4.- Distribución del poder político, con sentido territorial, entre los órganos de gobierno federales –legislativo, ejecutivo y judicial- y los órganos de gobierno seccionales – legislativo, ejecutivo y judicial- de acuerdo con el esquema de división de competencias establecido en la Constitución federal.
- 5.- Distribución de los centros estatales de decisión política en función territorial, de modo que cada uno de ellos tengan *autonomía* pero no *soberanía*. Esto significa que, dentro de las materias cuya competencia les ha sido asignada, ellos pueden decidir inapelablemente mas no en las materias reservadas a los órganos federales. Para que no se produzca ninguna contradicción o conflicto de competencias,

es el Tribunal Constitucional (Corte Constitucional) el que debe asumir el control de la constitucionalidad de las normas jurídicas y actos administrativos que se dicten.

- 6.- Una sola personalidad jurídica en el campo internacional que permite al Estado federal presentarse como unidad política soberana frente a los demás Estados y la comunidad internacional.

V.- FEDERALISMO ASIMÉTRICO: LOS HECHOS DIFERENCIALES.-

Como nos ilustra la profesora Esther Seijas Villadangos, traductora del libro del profesor Ronald L. Watts: "Sistemas Federales comparados": *"El Estado Federal es aquella formación estatal que a través del reparto del poder entre las instituciones centrales y los Estados miembros, con base en sus respectivas constituciones, promueve la integración de las diferentes entidades territoriales, respetando su diversidad y observando la imprescindible unidad estatal"*²⁰.

La esencia del Estado federal, nos dice también Seijas, radica en la *combinación equilibrada de unidad y autonomía, de participación y de autogobierno*. Ciertamente no es este el momento para entrar en un análisis profundo del Estado federal, pero sí esbozar aunque sea brevemente el por qué considero que el Estado federal asimétrico es la forma territorial que más se ajusta a la situación actual del Ecuador, luego de este intenso transitar autonómico en los últimos diez años: *"La asimetría para el Derecho Constitucional, concretamente en su apartado dedicado al estudio de las formas de Estado, supone una modalidad de estructuración estatal que presentan determinados Estados en los que los entes territoriales dotados de autonomía política que lo componen, disfrutan de un trato constitucional diferenciado, legitimado por el reconocimiento positivo de disponer de singularidades de diversa índole (lingüísticas, culturales, jurídicas o financieras) en relación a los restantes componentes del Estado"*. En definitiva, lo que se propone y a lo que no debió tenerse miedo por supuestamente novedoso, es que la principal consecuencia que deviene de esta asimetría es su función integradora, ya que persigue

²⁰ "Sistemas Federales comparados", brillantemente traducido por la profesora Esther Seijas Villadangos, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2006,

dotar –paradójicamente- de estabilidad a la organización social en la que se incardina, ya que – a pesar que pudiera pensarse que en la medida que se acepten constitucionalmente hechos diferenciales entre una provincia o región, pudiera hablarse de desunión- es todo lo contrario. El ente territorial que se sienta que se encuentra legitimado constitucionalmente como titular de especiales diferencias no discriminatorias con otra región o Estado, fortalece al país, así lo dicen los países más evolucionados que el nuestro, como España con los ejemplos vivos de hechos diferenciales que existen aceptados incluso con raigambre constitucional, en las comunidades autónomas de Navarra y el País Vasco.²¹

VI.- LA GOBERNANZA LOCAL.-

6.1.- CONCEPTO.-

Para los entendidos en la materia, se debe entender a la *gobernación* o *gobernanza* como el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia –fundamentales y coyunturales- y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección²². Hecha esta precisión conceptual, es necesario acotar entonces que la *gobernanza* es un concepto bifronte. Por un lado, mira hacia el pasado oscuro de los gobiernos en crisis (centrales, provinciales o municipales) y otras formas arcaicas de dirección social (caudillismo, patrimonialismo, intervencionismo, etc.), pero eso sí marcando su deslinde de estos modelos gubernativos que tanto daño hicieron en la historia. Por otro, mira hacia el futuro perfil de la sociedad, cuyo funcionamiento es modelado por la presencia de nuevos sujetos colectivos, más independientes e interdependientes en sus actividades, que indican el nuevo modo de gobernar que se ha ido configurando obligadamente en ese nuevo tejido social. Dicho en otras palabras, la *gobernanza* hace referencia a la descomposición del sujeto clásico de la

²¹ Ronald L. Watts ya decía en 1996 que: “en la actualidad hay 23 países que comprenden aproximadamente el 40 por 100 de la población mundial que presentan las características fundamentales de una federación”. No creo –digo yo- que sea necesario comentarles que estos 23 países están –por mucho- en mejores condiciones que el nuestro, a saber: EEUU, Canadá, Australia, Argentina, Brasil, México, India, Sudáfrica, Austria, Suiza, Alemania, Bélgica, etc.

²² Luis F. Aguilar Villanueva, ob.cit., p.90

gobernación de la sociedad, el gobierno, y en parte hace referencia a la recomposición que sucede en el proceso actual de dirección de la sociedad, mediante la construcción de relaciones entre el gobierno y los nuevos actores colectivos de las últimas década, que suelen ser reticentes a la unilateralidad directiva del gobierno por considerarla insuficiente, y eventualmente contraproducente. Nos atrevemos a decir, como lo hace Aguilar Villanueva, que la gobernanza representa un nuevo nivel conceptual y práctico que niega, conserva y rebasa la forma gubernamentalista anterior de dirigir a la sociedad bajo un solo criterio.²³

En esta misma línea de pensamiento, Carmen Navarro Gómez, nos dice que se ha pasado de una noción de gobierno en la que el Estado era el incuestionable centro del poder político y tenía el monopolio en la articulación y persecución del interés colectivo, a una situación en la que las decisiones son el producto de la interacción y las dependencias mutuas entre las instituciones políticas y la sociedad.²⁴

6.2.- UN POCO DE HISTORIA.-

La fecha del nacimiento del término *gobernanza* parecería encontrarse en el reporte del Banco Mundial de noviembre de 1989: *El África subsahariana; de las crisis al desarrollo sustentable. Una perspectiva de largo plazo*, en el que se señaló que la incapacidad de gobernar y administrar del gobierno constituía el origen del fracasado desarrollo de la África negra, por lo que se requería menos y mejor gobierno, así como que un “mejor gobierno/mejor gobernación (*a better governance*) requiere una reforma política” que debe incluir la afirmación del imperio de la ley, la lucha contra la corrupción, la rendición de cuentas, la transparencia en las transacciones y construir o asegurar la capacidad de los gobiernos para gestionar los recursos económicos y sociales mediante un diseño correcto y una implementación efectiva las políticas económicas y de desarrollo social.

Posteriormente este reporte fue actualizado por llamarlo de alguna manera en otro estudio denominado *Governance and development* de 1992.

²³ Ídem. P. 80 y 81.

²⁴ “Gobernanza en el ámbito local”: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/434412.pdf>

Un año después, el término fue recogido por la Agencia para el desarrollo de los países de ultramar, el cual fue adaptado como *good governance*. Años después, para ser más preciso en 1997 la OCDE (Organización para la cooperación y desarrollo económico) y el PNUD – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo- incorporaron esta terminología en sus informes y conclusiones. No obstante y para finalizar esta breve síntesis histórica, es necesario manifestar que la primera utilización y primer intento de definición de la *gobernanza*, no fue en el sector público sino en el sector privado desde los años ochenta y quizás antes, con la expresión *corporate governance*, del cual también nos hemos ocupado en alguna ocasión anterior.²⁵

6.3.- LOS DESAFIOS DE LA NUEVA GESTIÓN LOCAL. LA NUEVA GOBERNANZA Y SUS PRINCIPIOS.-

6.3.1.- Como nos dice Federico Castillo Blanco, los municipios actuales deben responder a 5 tipos de retos:

- Gobernabilidad democrática y generación de un nuevo concepto de ciudadanía.
- Nueva base económica: oportunidad y competitividad.
- Infraestructura urbana: articulación regional y apertura a los territorios vecinos.
- Calidad de vida, integración social y sostenibilidad.
- Generación de espacios urbanos de alta calidad.

Estos nuevos retos, hablan necesariamente de una nueva Gobernanza local que deben plantearse los gobiernos locales, la misma que se contiene entre otros extremos a lo siguiente:

- Un escenario en que los problemas colectivos sólo pueden ser resueltos por los poderes públicos con la cooperación de otros

²⁵ “Análisis del buen Gobierno Corporativo: su necesaria implementación en el Derecho Societario Ecuatoriano”, Revista Jurídica de la Universidad Católica de Guayaquil, No. 20, 2006;

protagonistas por medio de fórmulas de participación, colaboración, mediación, arbitraje y autorregulación que hacen más eficaz y legítima la acción pública.

- Regulación por reglas formales e informales que hayan sido elaboradas de modo participativo por los implicados en su posterior aplicación y evaluación.
- Utilización de las estructuras sociales, de las redes de cooperación y los mecanismos de mercado y del management para la mayor eficacia de la gestión.
- Funcionamiento de los gobiernos locales con lógica de medios-fines, aportaciones-resultados, eficacia y eficiencia. Así como que este funcionamiento se funde en los valores que pregona la ética democrática como son la transparencia, la integridad, la honestidad, la responsabilidad, la confianza, la igualdad, a efectos de que la toma de decisiones políticas sean adoptadas por agente políticos y en marcos políticos, no sólo por gestores y tecnócratas.

6.3.2.- Los principios de gobierno que serían aplicables a los gobiernos locales, según Osborne y Gaebler citados por Castillo Blanco son los siguientes:

- Gobierno dirigido a la ciudadanía y no a la burocracia.
- Gobierno empresarial, que genere recursos en vez de gastarlos.
- Gobierno anticipador, con una postura activa y no reactiva frente a los problemas.
- Gobierno descentralizador, que promueva la participación y el trabajo en grupo.
- Gobierno orientado al mercado para alcanzar metas públicas.
- Gobierno catalizador, que capacite y dirija en vez de remar.
- Gobierno dirigido por la misión y no por las reglas.
- Gobierno competitivo, que inyecte competencia en la prestación y provisión de servicios públicos.
- Gobierno dirigido por los resultados y no por las inversiones.

Para finalizar este apartado resta decir que *una nueva visión de la política municipal exige promover una voluntad de liderazgo y negociación que articule las energías de la ciudad en un proyecto común. Esta labor de coordinación corresponde a los poderes públicos y a la sociedad civil organizada en la ciudad porque el mercado no siempre favorece la convergencia de esfuerzos. La relación con otros niveles de gobierno o la concertación público-privada integran la agenda del nuevo gobierno local. Una agenda en la que la negociación y la estrategia primarán sobre el imperium. El municipio promotor es la manifestación más clara de la repolitización del gobierno local*²⁶.

6.4.- GUAYAQUIL Y LA GOBERNANZA LOCAL.- UNA PROPUESTA.-

El desarrollo que ha experimentado Guayaquil y su área de influencia en los últimos años requieren reforzar la articulación y la puesta en marcha de acciones conjuntas con los diversos actores de la sociedad guayaquileña y guayasense, que garanticen un crecimiento futuro sostenible y atractivo para la ciudadanía y los visitantes. Ello requiere la puesta en marcha de proyectos como tener una Ordenanza que contenga un código el buen gobierno municipal del cantón Guayaquil, en el que se establezca como uno de sus objetivos, el innovar la forma de administrar el Cabildo Porteño, lo que a su vez abonará a la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones de una manera más activa, tratando de esa forma en buscar un gobierno municipal multinivel; así como implementar de manera definitiva políticas de *e-government*.

Ahora bien, no se puede llegar a lo local sin tomar en cuenta que los municipios son sólo una parte del tejido territorial de un Estado. Al efecto, la auténtica gobernanza urbana requerirá una gestión de los recursos públicos necesariamente participada con los ciudadanos y coordinada entre administraciones locales, provinciales y nacionales, a través de una planificación, sí, pero que no venga impuesta desde el

²⁶ "REFLEXIONES SOBRE LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LOS GOBIERNOS LOCALES IBEROAMERICANOS. Artículo que se encuentra compendiado en el libro: "Análisis de los procesos de descentralización en América Latina: Balance y perspectivas. Director Federico Castillo Blanco. Unión Iberoamericana de Municipalistas. Instituto de Investigación Urbana y Territorial. Granada. 2008, p. 20-21.

centro, sino propuesta y discutida por la periferia (municipios provincias y regiones), que es lo lógico.²⁷

6.4.1.- HACIA EL E-GOVERNMENT.-

Una de los objetivos fundamentales del *e-government* es afianzar la transparencia institucional, así como la adecuación de los diversos estamentos municipales a la aplicación de las TICs (nuevas tecnologías), además que se agilicen los trámites y se permita al ciudadano el conocimiento de los documentos, trámites y expedientes administrativos por vía telemática. A través del *e-government*, se busca:

- *e. información:* informar a la ciudadanía a través de las nuevas tecnologías, de la forma en que se está desarrollando la gestión alcaldía, de los proyectos futuros a realizarse a efectos de retroalimentación inmediatamente con la ciudadanía: saber qué opina tanto sobre la gestión actual y sobre lo que se quiere hacer en el futuro, etc.
- *e. tramitología: pagos y trámites en línea:* Conseguir ya no sólo pagar los impuestos prediales en los Bancos, sino que los mismos trámites como obtención de tasas, patentes, permisos de construcción, registros de solar, etc., se los pueda realizar a través de Internet.
- *e. gestión:* transparentar y descentralizar la gestión. Desarrollar información para promover una buena gestión con mejores procesos. Aprobaciones electrónicas sin papeles. Esto incluso evita la demora y lentitud de los trámites y evita la burocracia.
- *e. capacitación:* Enseñanza y formación en tecnologías de información y comunicación como también en temas administrativos a la ciudadanía.
- *e. desarrollo local:* Establecimiento de cadenas productivas para PYMES. Sistema de información económica, estadísticas, etc.

²⁷ Lo inverso, que la planificación se haga desde el centro, es lo que en principio aparece bosquejado en la actual Constitución y aparece recogido en diversos documentos emitidos por la SENPLADES.

DR. ANDRÉS ORTIZ HERBENER, MDE

A través del *e-government* en definitiva, se busca mejorar la gestión de calidad de los servicios públicos que presta el municipio, así como en la atención al ciudadano. Sólo a través de la búsqueda de la excelencia en los servicios públicos se puede producir el cambio administrativo necesario para lograr una mayor participación ciudadana y de cooperación con otros organismos en la construcción de un nuevo concepto de ciudad.

Estos son los nuevos desafíos que se le imponen al municipalismo ecuatoriano, no obstante, la actual Constitución pocas luces brinda al respecto. Una lástima para quienes creemos en el municipalismo y en las autonomías, como eje fundamental para el desarrollo y el bienestar de los ecuatorianos.