

4

Diciembre
2006

la **T***endencia*
—revista de análisis político—

Director

Francisco Muñoz Jaramillo

Editor General

Ángel Enrique Arias

Consejo Editorial

Jaime Arciniegas, Augusto Barrera
Jaime Breilh, Marena Briones, Carlos Castro
Galo Chiriboga, Eduardo Delgado
Julio Echeverría, Miryam Garcés
Luis Gómez, Ramiro González
Virgilio Hernández, Guillermo Landázuri
Luis Maldonado Lince, René Maugé
Paco Moncayo, René Morales
Melania Mora, Marco Navas
Gonzalo Ortiz, Nina Pacari
Andrés Páez, Alexis Ponce
Rafael Quintero, Eduardo Valencia
Andrés Vallejo, Raúl Vallejo
Gaitán Villavicencio

Coordinadora editorial

Alejandra Adoum

Diseño y diagramación

María Dolores Villamar

Fotografías

Archivos Revista *Nueva*

Archivos diario *Hoy*

Juan Sebastián Roldán

Auspicio

ILDIS-FES

Avenida República 500, Edif. Pucará

Teléfono: (593) 2 250 96 08

Quito - Ecuador

Edición y distribución

Editorial TRAMASOCIAL

Reina Victoria N 21-141 y Robles

Edificio Proinco II, piso 6, Oficina 6B

Teléfono: (593) 2 255 29 36

Quito - Ecuador

tramasocial@andinanet.net

Los editores no comparten, necesariamente, las opiniones vertidas por los autores, ni estas comprometen a las instituciones a las que prestan sus servicios. Se autoriza a citar o reproducir el contenido de esta publicación, siempre y cuando se mencione la fuente y se remita un ejemplar a la revista.

la **Tendencia**
—revista de análisis político—

© de esta edición: cada autor

ISSN: 13902571

Diciembre de 2006

Editorial	7
-----------	---

Análisis de coyuntura

La coyuntura electoral en un contexto de comparaciones históricas	11
--	-----------

Juan J. Paz y Miño Cepeda

¿Una nueva izquierda latinoamericana?	18
--	-----------

Joaquín Hernández Alvarado

Integración sudamericana: de la retórica a los hechos	22
--	-----------

Ángel Enrique Arias

Rafael Correa: ¿fruto de la coyuntura «antipolítica» o de la irrupción ciudadana?	28
--	-----------

Pabel Muñoz L.

Derechos sexuales y reproductivos: a la hora de las decisiones	34
---	-----------

Myriam Garcés

Conducta política de centro izquierda

Los socialistas de cara al próximo gobierno	39
--	-----------

Rafael Quintero López

¿Un pacto en la izquierda?	43
-----------------------------------	-----------

Juan Sebastián Roldán y María Paula Romo

Un nuevo actor para una nueva democracia	47
---	-----------

Juan Cuvi

La renovación de los partidos de centro izquierda	53
--	-----------

Andrés Páez Benalcázar

Asamblea Nacional Constituyente: un acuerdo social por la patria	58
---	-----------

Carlos Castro Riera

Las elecciones de 2006 y el laberinto de la reforma política	64
---	-----------

Julio Echeverría

índice

Propuestas programáticas

La visión de un país desde los deseos y los sueños 71

Javier Ponce Cevallos

La política social y la necesaria elaboración de una visión estratégica 78

Fundación Diagonal, Capítulo Ecuador

El salto posible: un programa económico que beneficie a la gente 83

Diego Borja Cornejo

Lineamientos para una política petrolera en Ecuador 89

Carlos Izurieta

El nuevo gobierno en las relaciones internacionales 93

Gustavo Vega

El sistema financiero y su papel en el desarrollo económico y social 98

Hugo Jácome

La necesidad de un modelo económico alternativo 104

Leonardo Vicuña Izquierdo

Cambiar desde la comunicación política: potencial ciudadano y desafíos para la tendencia 108

Marco Navas Alvear

AUTONOMÍA

La autonomía que necesita Ecuador 119

Gustavo Baroja

Un país con autonomías, no unas autonomías sin país 122

Augusto Barrera G.

¿Es posible un «Régimen especial» autonómico en el ordenamiento jurídico ecuatoriano? 128

Diego Pazmiño

índice

¿Es posible un «régimen especial» autonómico en el ordenamiento jurídico ecuatoriano?

Diego Pazmiño*

El proyecto de Ley orgánica del sistema autonómico, remitido por el presidente de la República al Congreso Nacional, plantea un problema jurídico de principio que puede formularse de la siguiente forma:

En la actualidad, el ordenamiento jurídico ecuatoriano considera la posibilidad de establecer por ley un régimen especial de administración territorial autónomo, diferente o complementario del régimen seccional integrado por los Consejos Provinciales y Concejos Municipales.

Y de aquí surgen algunas de las principales interrogantes. ¿En qué radicaría la autonomía de estas administraciones especiales? ¿En qué se diferencia esta autonomía de aquella que caracteriza a los actuales gobiernos seccionales autónomos? ¿Este régimen especial de administración presupone un tipo de organización institucional especial? ¿Una forma especial de organización del poder público? ¿Un conjunto de nuevos órganos para su ejercicio?

Sin embargo, el problema no radica en encontrar o construir una consistencia jurídica, más o menos satisfactoria, mediante una formulación conceptual sistemática de un modelo ideal de ré-

gimen autonómico. Al parecer, la principal dificultad es la de identificar el régimen especial autonómico posible en el contexto político, social y económico del país. Entonces, hay que dirigir la mirada a otros ámbitos del ordenamiento jurídico ecuatoriano para visualizar aquellos principios jurídicos e instituciones consagradas constitucionalmente que apuntarían hacia la existencia de un régimen o una organización especial, cuyo rasgo característico sería el autogobierno como sinónimo de autonomía.

Si revisamos los mandatos constitucionales, los regímenes especiales de administración territorial por consideraciones ambientales en la provincia de Galápagos y en la región amazónica son posibles, puesto que de acuerdo al mismo texto constitucional se sostienen y reconocen en los derechos colectivos relativos al ambiente, cuyo titular es la población o la comunidad. Sin la vigencia de los derechos colectivos a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación, es inexplicable el establecimiento de regímenes especiales de administración territorial orientados a la conservación de los ecosistemas y al desarrollo sustentable.

Igual cosa sucede con las circunscripciones territoriales indígenas reconocidas en la Constitución Política como ámbito territorial de administración especial, por consideraciones demográficas, ambientales, culturales y sociales. Pese a carecer de ley para su establecimiento,

* Consultor ambiental del Programa de Apoyo a la Descentralización CONAM/BID.

este nivel de gobierno seccional autónomo representa la forma organizativa reconocida constitucionalmente para la vigencia y el ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades indígenas y afrodescendientes relativos al territorio, cuyos titulares son esos pueblos y esas nacionalidades.

Por otro lado, también el Distrito Metropolitano es, constitucional y legalmente, un régimen de administración territorial por consideraciones demográficas, que puede ser asumido por aquellos cantones o ciudades cuya población sobrepase los 200 mil habitantes. Tal es el caso de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, aplicable a ciudades como Guayaquil o Cuenca o a cantones asociados para una gestión mancomunada dentro de varias unidades político-administrativas del territorio nacional.

Dentro de esta misma lógica, en el caso del régimen especial autonómico —entendido como un régimen especial de administración territorial por consideraciones políticas y demográficas— sería necesario que el orden constitucional reconozca y garantice derechos colectivos a las sociedades políticas que son los Municipios, en función de su desarrollo y participación en la riqueza generada nacionalmente. Más aún, este tipo de derechos, si se los puede denominar así, ya están reconocidos para los Consejos Provinciales y Municipios —en tanto atribuciones, facultades y competencias—, que son sus titulares exclusivos.

En consecuencia, la pregunta por responder se orienta a identificar el sentido y los principios que deben orientar a un régimen especial autonómico en el país. ¿Se van a definir y estructurar las características de este régimen desde las demandas y requerimientos para el desarrollo económico y social? ¿Desde las necesidades de las

regiones más empobrecidas, con mayores índices de necesidades básicas insatisfechas? ¿O desde la magnitud de presiones políticas y económicas que puede ejercer un grupo local de poder? Esta, al parecer, es una de las principales interrogantes que deben resolverse con claridad y nitidez antes de pensar en normas que regulen una organización especial de administración territorial, basada en el autogobierno y la independencia fiscal, administrativa y legal.

Pero además existen otros preceptos constitucionales que parecen oponerse a un régimen especial autonómico como el que se ha delineado. Uno de ellos es la declaración constitucional de Ecuador como Estado Social de Derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico. Si en la voluntad del legislador hubiese estado la intención de establecer la posibilidad de un régimen autonómico por el cual determinadas regiones o circunscripciones territoriales —por consideraciones

de orden demográfico, económico, social o cultural— se autogobiernen, debería haber reconocido la posibilidad y las condiciones para el establecimiento de este tipo de organización administrativa, declarando al Estado ecuatoriano como uno compuesto, integrado por regiones sujetas a un régimen administrativo autonómico.

La ausencia de una declaración constitucional de este tipo ahonda más la diferencia entre aquellos que, por una parte, sostienen que el acceso a un régimen autonómico no implica ningún derecho sino únicamente un régimen administrativo diferente y los que, por otra, han levantado la bandera del autogobierno y el autonomismo como una reivindicación ciudadana que tiene resonancias históricas y de identidad política y cultural.

Por otra parte, toda vez que las instituciones del Estado —entre otras, sus funciones—, las

La principal dificultad radica en identificar el régimen especial autonómico posible en el contexto político, social y económico del país.

entidades del régimen seccional autónomo, sus organismos, dependencias y funcionarios públicos no podrán ejercer otras atribuciones que las consignadas en la Constitución y la ley¹, el principio de legalidad establecido constitucionalmente es una condición difícil de cumplir si la Carta Política nada dice expresamente sobre el régimen especial autonómico. Este mandato constitucional puede dejar sin fundamento todo intento de establecerlo puesto que sus actuaciones carecerían de valor legal y serían fácilmente impugnables.

Pese a todas las reflexiones y argumentaciones, el interés del análisis no es cerrar el paso a un proyecto de Ley cuya finalidad es regular la creación, establecimiento y funcionamiento de regímenes autonómicos sino, por el contrario, identificar las limitaciones y determinaciones existentes en el ordenamiento jurídico, en función de visualizar e identificar el régimen autonómico posible que responda a las necesidades del desarrollo sustentable de las diferentes regiones del país y la reforma constitucional necesaria para establecer legalmente las funciones, atribuciones, competencias y responsabilidades que deben asignarse a los órganos del gobierno autonómico, en el marco de un gobierno republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada.

El régimen autonómico es una oportunidad para perfeccionar la organización del Estado ecuatoriano y concertar un instrumento que fortalezca el desarrollo

económico y social de manera armónica y equitativa, estableciendo territorios competitivos donde se instrumenten y concreten las políticas económicas y sociales nacionales y territoriales.

La posibilidad de un desarrollo regional más equitativo

Si se reconoce que el desarrollo económico y social nunca ha sido ni armónico, ni equitativo, ni equilibrado sino que, por el contrario, se ha mostrado desigual, concentrado en determinadas regiones, centralizado, y que la asignación y movilización de recursos públicos responden a esta lógica, es entonces comprensible que represente una oportunidad la propuesta de formular, dictar y poner en vigencia una nueva ley sobre la capacidad de los gobiernos seccionales autónomos

para establecer regímenes de administración territorial autonómica, que permitan al poder público regular las condiciones de organización institucional, presupuestarias, administrativas, territoriales para el desarrollo de las diferentes regiones del país.

Es legítimo que el poder público regule la administración de los recursos naturales renovables y no renovables en función del desarrollo económico y social dentro de territorios con formas institucionales que permitan una mejor y más eficiente gestión administrativa. Esto es, en territorios integrados por un régimen autonómico, que

establezca relaciones de coordinación y gestión asociada y complementaria con otros territorios contiguos. En territorios y regiones con capacidad administrativa, económica y financiera para emprender aquellos megaproyectos de desarrollo regional que establecen reales posibilidades de

El proyecto de Ley orgánica del «régimen especial» autonómico es una oportunidad de construir una alternativa para definir una estrategia nacional de desarrollo beneficiosa para todos los ecuatorianos.

¹ Constitución Política de la República, Art. 119.

desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes. Territorios competitivos, como base de poder y capacidad de decisión en función del desarrollo sustentable.

El proyecto de Ley orgánica del «régimen especial» autonómico, con todas las omisiones y dificultades conceptuales que plantea; con todos los retos que supone, para la concertación y entendimiento

entre los diferentes niveles de intereses económicos y sociales; con todos los riesgos que entraña para las regiones más prósperas y para las más olvidadas, es una oportunidad de construir una alternativa para definir una estrategia nacional de desarrollo beneficiosa para todos los ecuatorianos.

La respuesta a la interrogante inicial está por trabajarse.

