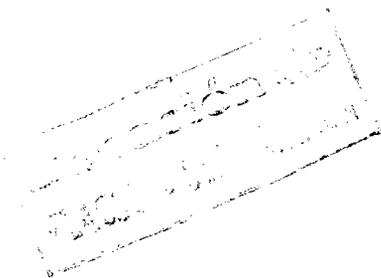


La transición española a la democracia

25 años después - un debate desde Ecuador

Seminario internacional
Quito - Ecuador



321.8
S51s
ej. 3

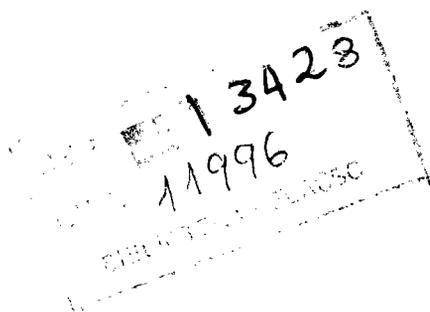
© De la presente edición:
FLACSO, Sede Ecuador
Páez N19-26 y Patria,
Quito – Ecuador
Telf.: (593-2-) 2232030
Fax: (593-2) 2566139
www.flacso.org.ec

Embajada de España
Oficina de Cooperación
Francisco Salazar E12-73 y Toledo
Telf: 2501-118
2905-095
Fax: 2501-117
aeci-ecu@andinanet.net
Quito - Ecuador

BIBLIOTECA - FLACSO - E C
Fecha: <u>23 marzo 2005</u>
Compra: _____
Procedido: _____
Código: _____
Donación: <u>FLACSO - ECUADOR</u>

ISBN-9978-44-034-8
Coordinación editorial: Alicia Torres
Cuidado de la edición: Jesús Pérez de Ciriza
Diseño de portada y páginas interiores: Antonio Mena
Imprenta: RISPERGRAF C.A.
Quito, Ecuador, 2005
1ª. edición: enero, 2005

Índice



Presentación 9

Acto de inauguración

Fernando Carrión 13

Andrés Collado 15

Raúl Baca Carbo 18

Primera sesión

La transición política

Justo Zambrana 23

Gabriel Cisneros 35

Felipe Burbano de Lara 47

Segunda sesión

Acuerdos económicos y sociales:

Los “Pactos de la Moncloa”

José Enrique Fuster 57

Andrés Mellado 63

Sanriago Ribadeneira 73

José Arciniegas 79

Humberto Cholango 83

Tercera sesión

Organización territorial:

La España de las Autonomías

Isidro Hernández Perlina	87
Fernando Cordero	101
Fernando Carrión	111
César Montúfar	119

Cuarta sesión

La Constitución Española

Luis Aguilar	127
León Roldós	143
Luis Fernando Torres	149
Guillermo Landázuri	155

Acto de clausura

Fernando Carrión	163
Andrés Collado	167
Lucio Gutiérrez	171
Ponentes españoles	175
Ponentes ecuatorianos	176

Panelista:

Fernando Carrión

Director de FLACSO-Ecuador

...el límite de la autonomía está en la construcción de un nuevo Estado, la autonomía puede darse en los términos que sean, pero al interior del Estado, porque lo otro sería una forma de negarse a sí mismo construyendo nuevos estados, que por las características del país, las características de América Latina, las características de la integración regional, sería un suicidio.

Quiero hacer tres tipos de observaciones a la exposición hecha por el economista Isidro Hernández, una primera observación que va en el orden conceptual, me parece que es importante tener en cuenta que la descentralización lo que busca, fundamentalmente, es el equilibrio de los poderes al interior del Estado, y a partir de esto surge claramente una diferencia con el modelo español.

El equilibrio de poderes se expresa principalmente en dos formas, una en términos horizontales; es decir, básicamente en el equilibrio que pueda haber entre el Poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, que se expresa en los distintos niveles del Estado, y la otra es que el equilibrio que debería existir entre las diferentes formas de organización del territorio, por ejemplo entre el cantón y la provincia y el nivel nacional. Este punto de partida es importante porque me da la impresión de que en el país, y en general en América Latina, lo que nosotros tenemos probablemente es una descentralización por la vía vertical y una recentralización por la vía horizontal. Me explico: las reformas constitucionales que hemos hecho en el Ecuador, y la mayoría de las que se han hecho en América Latina, lo que tienden es a fortalecer el presidencialismo, las grandes discusiones que hemos tenido aquí en el país, sobre todo en la última Reforma Constitucional, han sido por buscar la fa-

mosa gobernabilidad, y la gobernabilidad no se entendió bajo otra óptica que no sea el fortalecimiento del presidencialismo, por lo que hoy el Congreso tiene menos funciones. Los distintos órganos del poder nacional tienden a concentrarse en el ejecutivo, si nosotros tenemos una descentralización de competencias, que efectivamente se ha dado en el país, una descentralización de recursos, que efectivamente se ha dado en el país, pero por otro lado tenemos un fortalecimiento del presidencialismo, da la impresión de que entramos en un camino sin salida. En el caso español, da la impresión de que éste no es el camino seguido.

Un segundo punto de partida que me parece interesante es que, siguiendo a Manuel Castells que plantea que los Estados nacionales son pequeños para el proceso de globalización y son demasiado grandes para la pluralidad de intereses locales, en otras palabras el proceso de descentralización tiene que ser entendido en la relación global y local, debe ser entendido en la relación entre descentralización e integración. Si vemos la discusión en el país, en los niveles que sean, éste es un tema que no está presente y les pongo ejemplos: algunas empresas de telefonía transnacional han empezado a entrar en nuestros países, principalmente exigiendo el proceso de descentralización, ya que por esa vía logran mejores tarifas, logran mejores formas de regulación que por la vía de negociación con el Estado, que indudablemente es mucho más fuerte. Es imprescindible entrar en esta relación entre lo local y lo global para entender la descentralización. Me da la impresión de que en España esto es mucho más claro o más bien dicho está asumido y en el caso ecuatoriano está ausente. De estos dos puntos de partida de la exposición que nos ha hecho el economista Hernández quisiera extraer alrededor de seis o siete lecciones. La primera, que me parece clarísima la exposición del economista Hernández y que no trata de vender ni de presentar a la descentralización española como si fuera un modelo, creo que no hay modelos de descentralización. Si uno compara la propuesta española con la propuesta italiana, con la propuesta alemana, con la propuesta francesa, vamos a darnos cuenta de que cada una de esas experiencias es totalmente distinta, si venimos a América Latina y comparamos la experiencia boliviana con la colombiana, que quizás son las más evolucionadas, cada una de ellas tiene su propia lógica, y aquí quisiera preguntar al economista Hernández, si esto significa que los españoles han encontrado su propia salida a sus propios problemas, probablemente ellos no han tenido a la Cooperación Internacio-

nal atrás impulsando proyectos. Porque me da la impresión de que el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, algunas agencias de cooperación bilateral, lo que tienden, en América Latina, es a reproducir las experiencias de determinados países, y a reproducir esas como las mejores. En algunos casos, no solo que viene de la cooperación internacional sino que desde nuestros países, tendemos a ver lo que ocurre en otros países como si esa fuera la salida, y ese es el caso concreto de la propuesta que se hizo hace un par de años, talvez un poco más, respecto de las consultas en algunas de las provincias del país, donde básicamente lo que se planteaba era una reproducción mecánica de la propuesta de las autonomías españolas para el Ecuador.

Primera lección que me parece importante: no hay modelo. La segunda, que también creo que es interesante para el país, es que la Constitución Española y el sistema legal expuesto aquí por el economista Hernández lo que nos muestra es la existencia de un modelo de Estado, modelo de Estado autonómico. En el caso ecuatoriano, no tenemos ningún modelo de descentralización ni tampoco ninguna propuesta de un modelo de Estado. Si ustedes revisan la Constitución que fue aprobada en referéndum, las Reformas Constitucionales que se han hecho y el sistema legal, lo que vemos es una sucesión de proyectos donde cada una de esas propuestas no tiene conexión con la otra. Entonces, la segunda lección que tendríamos que sacar es que es imprescindible tener un modelo de Estado legítimamente construido a través de un marco legal. La tercera lección —y en esto, quizás voy a discrepar con mi buen amigo el Alcalde de Cuenca—, creo que la gran lección respecto del modelo de la lógica de la descentralización española es que el eje está en el nivel de gobierno intermedio. De lo que he tenido la oportunidad de revisar y estudiar, en general, en Europa los proyectos de descentralización están fundados mucho más en el nivel intermedio de gobierno que en los municipios, que en los Ayuntamientos, con los nombres que se los vea. Creo que esto es fundamental porque el nivel intermedio de gobierno le da estructura al Estado, el municipio no le da estructura al Estado, pienso que ese es uno de los problemas que, en general, ha tenido la descentralización en América Latina, y en particular en el caso ecuatoriano. Veán qué es lo que ocurre en Europa, y en particular en España, más bien hay una reducción del número de municipios, si no me equivoco en Alemania bajan de veinticinco a algo así como a dos o tres municipios; en Francia igual, en

el caso de España no conozco la tendencia pero me da la impresión de que es una tendencia general europea a reducir el número de municipios. Nosotros vamos por una línea totalmente distinta, aumentar el número de municipios. Desde el año 1975 hasta el año 2000 duplicamos el número de municipios que en toda la Historia del Ecuador habíamos construido. ¿Creen ustedes que a través del fraccionamiento, de la localización vamos a construir Estado, vamos a construir instituciones? Yo lo dudo.

El artículo octavo, como nos decía el economista Hernández, define el peso en las Comunidades Autónomas pero lo interesante no es eso, sino que ya en el proceso mismo empieza a perder peso otra de las estructuras organizativas del Estado que es la provincia, de tal manera que da la impresión de que este proceso de las autonomías españolas, en un futuro, no sé en cuánto tiempo, probablemente va a tener tres niveles del Estado: el Estado nacional, por decirlo de alguna manera, el nivel autonómico y el nivel municipal. Creo que eso también es interesante e importante, no multiplicar los niveles del Estado sino más bien tratar de irlos simplificando.

La cuarta lección, que creo que es significativa, es que la descentralización en España, como en toda Europa, se caracteriza por ser supranacional; en otras palabras, la dinámica que introduce la Unión Europea ha puesto a los estados nacionales incluso en un nivel intermedio autonómico frente a la Unión Europea. El Parlamento Europeo genera tal cantidad de leyes, leía hace algún tiempo que supera el 65 o el 68% de toda la legislación europea. Esto significa que tenemos cuatro niveles de organización del Estado: el nivel supranacional, el nivel nacional, el nivel comunitario y el nivel local o municipal. Y qué es lo que ocurre con esto, que a su vez como se están construyendo en España las instituciones locales, autonómicas, etc., etc., también se están construyendo instituciones donde la supranacionalidad se expresa. Yo creo que aquí, en el Ecuador, en el área Andina, en la Comunidad Andina de Naciones, si ese es el ámbito en que tiene que darse la integración, debemos ir de la mano de la localización con la internacionalización e ir construyendo las instituciones que sean propias de ese proceso.

La quinta lección que me surge, es el gran respeto que ha tenido la respuesta española a la diversidad, sustentado en grados de altísima solidaridad. El mismo hecho de que haya unas Comunidades Autónomas que puedan darse sus propios estatutos, creo que muestra el grado de diversidad; pe-

ro también un mecanismo de redistribución de los recursos nacionales a nivel comunitario y a nivel de cada uno de los ayuntamientos. Me parece que, por un lado, tenemos un respeto a la diversidad en términos de las localidades, pero también tenemos un respeto a la diversidad desde la perspectiva sectorial, lo que les hablaba de las competencias.

La sexta lección que encuentro, es que el proceso es un proceso de largo plazo. Si las comunidades históricas empezaron su debate de la autonomía en la Segunda República y hasta ahora se sigue debatiendo, significa que este proceso no tiene menos de 60 años. El Ecuador es un país de urgencias, por eso creemos que de un día para otro podemos tener, con una ley o con un decreto, resuelto el problema. En este caso, la gran lección de ese largo plazo que nos presenta España es que han logrado negociar, o han logrado construir un consenso, no sobre el presente sino sobre el futuro y me parece que hay una lección de futuro, porque lo que se discutió en la Constitución del 78 es básicamente un proyecto de futuro de un modelo de Estado Autonómico. En el Ecuador lo que discutimos en este rato es que en el presupuesto de este año me tienen que dar tanto, porque no discutimos un proyecto de modelo de descentralización en el país de aquí a 20 años, eso está clarísimo. En el caso español, se necesita un sentido de futuro negociable y consensuado, y que haya altísima continuidad en ese proyecto. ¿Cómo puede haber un proyecto de continuidad sobre descentralización con cambios ministeriales? En el caso de los Ministros de Economía, un estudio hecho en el país indica que la duración promedio del Ministro de Economía es de seis meses, el Ministro Poso en eso es un error estadístico, porque ya va para un año. En esto de largo plazo el economista Hernández nos ha mostrado también su importancia. Una cosa es cómo empieza el proceso de descentralización y otra es cómo probablemente terminará, o sea es un proceso en el que se negocia el futuro pero en el presente. También se van construyendo permanentemente consensos alrededor de ese proyecto. Y ahí nos muestra un aspecto importante, que es un peligro esto del largo plazo, que hay que saber distinguir exactamente lo que significa autonomía de lo que significa soberanía; o sea, el límite de la autonomía está en la construcción de un nuevo Estado. La autonomía puede darse en los términos que sean, pero al interior del Estado, porque lo otro sería una forma de negarse a sí mismo construyendo nuevos estados, que por las características del país, las características de América Latina, las características de la integración regio-

nal, sería un suicidio. Estas son algunas lecciones que veo, quisiera finalmente presentarles una pregunta: ¿Por qué no avanzamos en el Ecuador cuando todos estamos de acuerdo con la descentralización? Partido Social Cristiano, Partido Izquierda Democrática, PRIAN, PRE, todos los partidos políticos dicen que sí a la descentralización; los gremios, la UNE dicen que sí, los arquitectos dicen que sí, la cooperación internacional dice que sí, todos estamos de acuerdo. ¿Qué es lo que pasa? Me da la impresión —en primer lugar— de que es un concepto político escénico, exactamente igual a lo que significa el desarrollo, a lo que significa la democracia. Esto quiere decir que es un concepto alrededor del cual tenemos que llegar a consensos, a acuerdos respecto a lo que queremos; en otras palabras, tenemos que tener un proyecto de Estado descentralizado, de lo contrario va a ser imposible. En segundo lugar, creo que ya es hora de exigir al Ejecutivo que entre en el tema de la descentralización. De la cantidad de Gobiernos que han pasado en estos últimos 25 años en el Ecuador, no ha habido uno solo que haya entrado con seriedad en el tema de la descentralización, y de las experiencias que yo conozco en América Latina, y algo menos en Europa, la posibilidad de llegar a un proceso de descentralización real y efectiva es que el Ejecutivo, que el Gobierno Nacional, que el Congreso Nacional entren en esta lógica y no vean a las reivindicaciones como un mecanismo para minar su existencia, sino más bien tendrían que verlas como un mecanismo para construir un nuevo Estado. Y creo que tampoco podemos llegar a un consenso porque toda propuesta de descentralización del Estado implica también una descentralización de la sociedad civil; en otras palabras, si estamos planteando la descentralización en la competencia de educación, por ejemplo, estamos descentralizando también la UNE. Si estamos planteando la descentralización de la salud, estamos también planteando la descentralización de los gremios y sindicatos que existen alrededor de la salud, y así con todas las competencias, entonces aquí empiezan los fraccionamientos, las fracturas y quizás la principal fractura, que es en este caso la de los partidos políticos, porque nuestros partidos políticos son altamente centralistas, son terriblemente caudillistas y también clientelares; en otras palabras, si nosotros no transformamos el sistema de partidos políticos difícilmente vamos a poder llegar a un acuerdo respecto de este tema. Si a eso le sumamos las fracturas que tiene el país en términos étnicos, en términos cívico-militares, en términos regionales, yo creo que por ahí

tenemos que empezar a construir nuevas formas de representación. La descentralización —en última instancia— lo que busca es fortalecer la Democracia, y el fortalecimiento de la Democracia pasa por reconstruir las formas de representación.

Muchas gracias.