

José Suing Nagua,
Gobiernos autónomos descentralizados, Loja, Editorial
UTPL, 2010, 212 pp.

por Edison Toro
Calderón*

Ciertamente que en el Ecuador la temática de la descentralización no ha sido lo suficientemente abordada desde lo jurídico. Desde que vimos con entusiasmo que este proceso podía servir como herramienta idónea para una modernización del Estado central, la sociología y la ciencia política se encargaron de darnos las pautas para entender tan complejo mecanismo. Valdría decir incluso que el propio derecho municipal ha carecido de suficiente análisis doctrinario por parte de autores ecuatorianos.

Contadísimos han sido los esfuerzos intelectuales para abordar la temática seccional desde la perspectiva jurídica, aún cuando han sido recurrentes las discusiones sobre el alcance que en nuestra realidad política debe dársele a estos temas.

Y, en este contexto, no puede ser más oportuna y pertinente la aparición de la obra *Gobiernos autónomos descentralizados*, del doctor José Suing Nagua, más aún cuando la Asamblea Legislativa del Ecuador se encuentra debatiendo el proyecto de una nueva ley que define la nueva organización del territorio ecuatoriano.

El autor, como estudioso y especialista en la materia jurídica pública, se ha dedicado a la temática municipal y seccional desde la academia y desde el ámbito profesional, lo que le autoriza plenamente a presentarnos esta propuesta sobre un acercamiento directo y práctico a esta temática. Como conocedor de primera mano de los problemas jurídicos que se generan en la realidad política de los niveles de gobierno subnacional, es capaz de describirnos claramente, desde la teoría, los elementos caracterizantes de la descentralización y las autonomías, no siempre entendidas en su real dimensión cuando estos temas son tratados en nuestro país.

El doctor Suing se vale para esto de una estructuración didáctica de su obra, dividiéndola metodológicamente en seis capítulos, que van desde la descripción de la nueva organización territorial del Ecuador a partir de la vigencia de la Constitución de la República; pasan por la explicación clara sobre los niveles de gobierno que el constituyente adoptara para nuestro país; la disquisición del alcance que tiene el término descentralización, sus antecedentes, principios, características, el marco normativo que la reguló antes de la nueva Carta Magna; el estudio siempre apreciable del municipio, entendido como sociedad política más cercana a la ciudadanía; la reseña del sistema tributario municipal, piedra angular si se quiere

* Especialista jurídico de la Dirección Nacional Jurídica del Servicio de Rentas Internas.

construir un concepto válido tanto de descentralización como de autonomía; terminando en una definición de la rama jurídica municipal.

Y quizás valdría por empezar subrayando este último punto: el autor nos remarca la importancia del Derecho municipal, que “existe y se desarrolla día a día con las acciones de los órganos de legislación, con las acciones de los ejecutivos municipales, con las actuaciones de la administración, de funcionarios, de procuradores, de directores, que tienen en sus manos todos los días una gama importante de temas que deben resolverse con razones y argumentos jurídicos y que con sus acciones aportan con contenidos específicos para esta materia, derivada del derecho público, pero con sus especificidades que justifican su abordaje especializado”. (Introducción, p. 10)

Toda la obra girará alrededor de este concepto, alrededor de lo municipal, más allá que Suing se encarga de implantarnos en la definición tan novel de los gobiernos regionales, cuyo establecimiento todavía se debatirá por algún tiempo en nuestro país, pero que constituye, quizás, la respuesta al centralismo que todavía se desdén y que, al mismo tiempo, mantiene tanta vigencia en el manejo del Estado.

Este constituye uno de los mayores aportes de la obra que se comenta. Y es que al describir las particularidades constitucionales introducidas en Montecristi respecto a la organización política ecuatoriana, el autor nos va señalando los potenciales conflictos y problemas que se evidenciarían al momento de plasmar en el nuevo ordenamiento territorial del Ecuador las regiones autónomas. En la Constitución quedan cabos sueltos respecto al procedimiento para constituir una región autónoma; el peso jurídico que la normativa de creación ostentaría en el ordenamiento ecuatoriano, por ejemplo; o la solución jurídica que debería darse ante una desaprobación por parte de la población de una provincia frente a la aprobación de otra, que persiguen ambas la regionalización. Cuestiones que sin lugar a dudas deben esclarecerse en el texto legal que se viene discutiendo. Así lo plantea el doctor Suing, evidenciando un conocimiento y un análisis crítico exhaustivo que realizó al afrontar este polémico tema. El primer capítulo, por tanto, se centra en la descripción de las normas constitucionales respecto a la organización territorial del Estado ecuatoriano, concentrándose particularmente en las regiones autónomas y su problemática jurídica.

Pero su tratamiento no termina en este primer apartado. Las regiones autónomas siguen ocupando la atención del autor en el capítulo II, quien de manera didáctica, hace una comparación crítica respecto a las regiones autónomas españolas, que con evidente interés debemos acercarnos, ya que el sistema adoptado por los asambleístas que redactaron la Constitución recoge en gran parte las particularidades y elementos del país ibérico.

Hemos señalado que respecto a la regionalización de nuestro país el autor identifica varios problemas. Académicamente, no estaría completo el análisis sin el correspondiente indicio de soluciones a aquellos. Esto es lo que nos da el segundo gran aporte de la obra. Cuando describe las competencias de cada nivel de gobierno, Suing también va aportando, desde su experiencia práctica, a los posibles escenarios que podrían darse para evitar la superposición de facultades y atribuciones entre regiones, provincias, cantones y juntas parroquiales.

La didáctica y la pedagogía en la exposición de las ideas viene dada por la faceta de docente del autor. Con estos recursos clarifica términos para mejorar el manejo de los procesos de descentralización. No será lo mismo hablar de competencias que de atribuciones y facultades. Tampoco se debe confundir descentralización con desconcentración y menos aún con autonomías, así en plural, porque no se puede ser tan sesgado en creer que existe un solo sentido de este término; válido también la conceptualización diferenciadora entre organización territorial y forma de gobierno. Suing nos “entrega” esta terminología que ha sido tan poco comprendida por los actores involucrados en estos procesos.

Y es que la descentralización no terminará de ser un tema distante para la comprensión completa de los procesos de modernización institucional. Una gran mayoría de la población desconoce el alcance del concepto; e, incluso, los que se han encargado en el país del manejo de los procesos de descentralización han desconocido en forma integral lo que implica. Esta obra tiene esta prerrogativa –otra más–, el acercarnos a las definiciones de delegación, desconcentración, autonomías, descentralización... El capítulo III denota varias particularidades. Por una parte, evidencia la perspectiva del autor respecto a este fenómeno, nos dice que es un ferviente defensor del municipalismo y de la descentralización. Por otra parte, nos demuestra que el país no está estrenando, con la nueva Constitución, los principios y los esfuerzos por implantar este modelo de Estado en nuestro país. El análisis que el autor nos presenta es una apreciable sinopsis de la historia reciente respecto a los procesos llevados a cabo por algunos organismos para alcanzar la descentralización en el Ecuador. Acompaña esta reseña de antecedentes la descripción de las normas jurídicas que enmarcaron las actuaciones de los gobiernos seccionales y enumera las razones para explicar el fracaso en el cumplimiento de objetivos. En este punto, somos capaces de evaluar el proceso anterior y realizar la comparación necesaria con el sistema actual.

Luego de entender estos procesos, nos vemos abocados a la definición de descentralización y al estudio de los principios que la rigen, y solo ahí podemos comprender que el término comprende una variedad de acepciones y que en un sentido amplio se entiende como la transferencia de competencias, el reparto de poder o la distribución de responsabilidades desde la centralidad hacia la periferia. También se

entiende en este capítulo que existen varios grados de descentralización, de donde se derivan los conceptos de delegación, privatización, devolución o desconcentración. Aquí me surge una pregunta: actualmente, con la tendencia ideológica del gobierno, ¿es posible hablar de descentralización en el Ecuador? Parecería que con el objetivo que persigue el descentralizar, que es servir como herramienta de desarrollo local, la respuesta es bastante difícil de alcanzar.

Por otro lado, instructiva resulta la descripción de las categorías de descentralización brindada por el autor. Nos dice que hay una política, una administrativa, una fiscal, otra territorial y, finalmente una funcional. Sirve la descripción para acercarnos a los conceptos de competencias, facultades, atribuciones y responsabilidades, como materialidad de los procesos de descentralización.

Ya en este punto de la lectura, nos enfrentamos a la distinción entre este proceso y las autonomías. Nos dice el autor que

[...]hay diferencias entre descentralización y autonomías, la descentralización supone transferencia de competencias, acompañadas de recursos y de decisión política; autonomía implica un cambio en el modo de Estado que permita compartir el *monopolio legislativo*, característica del modelo de Estado unitario, en el espacio territorial en el que se reconozca su ejercicio, capacidad o potestad legislativa, que no se consigue con el reconocimiento de la llamada *facultad legislativa*, mal entendida, a todos los niveles subnacionales, pues ésta no pasa de simple capacidad normativa, es decir el ejercicio de atribuciones normativas, acotada al ámbito competencial que tenga cada nivel de gobierno, con respecto siempre de la ley, a la que no puede contradecir ni contraponer.[...] (p. 115)

Remarco especialmente, como meritorio de este capítulo, la clarificación conceptual de los términos y la comprensión sobre el fenómeno de la descentralización, que si bien “ha estado presente en la discusión pública nacional por cerca de veinte años, sus pocos avances dejan lecciones que deben aprovecharse para salvar los errores y proyectarse hacia una profundización y generalización del proceso”. (p. 120) Así de claro resulta el análisis que se hace en esta obra.

El siguiente apartado nos ilustra sobre ese *cuero social* que constituye el municipio. Interesante resulta la breve reseña histórica que nos hace respecto al origen y desarrollo de esta forma de organización, que se remonta a la antigua Roma y que debemos su existencia en el Ecuador a la colonización española. Resulta novedoso el conocimiento del origen del término *concejo* cuyo antecedente es la junta de vecinos dotada de poderes administrativos que se denominó *concilio*, latinismo que significa asamblea o junta con capacidad decisoria.

Esto nos sirve para comprender qué es el cantón, qué el municipio, en qué consiste su diferencia con la municipalidad y con el gobierno municipal. Además, nos

topamos con la naturaleza jurídica de la municipalidad y su autonomía frente a los otros niveles de gobierno, sus fines, sus funciones, los órganos de gobierno, el concejo municipal investido de facultades, las dignidades que se eligen para la representación orgánica de las organizaciones municipales...En fin, todo lo que sirve para acercarnos a esa forma de gobierno que tiene su importancia en relación directa con los objetivos que persigue en beneficio directo de los ciudadanos.

El quinto capítulo describe el sistema tributario municipal, que también adolece de descuido en su tratamiento y en dotarle un lugar importante en la ciencia de la hacienda pública en nuestro país.

Se inició esta breve reseña afirmando que era oportuna la obra en el contexto político actual; y, en realidad, el aparecimiento de esta obra y su importancia como aporte en la temática seccional trasciende el ámbito académico, pudiendo ser de utilidad para quien ejerce funciones públicas en relación con los gobiernos autónomos descentralizados.