



Gobiernos regionales en Uruguay, Ecuador y Rumania

Autonomía y organización

Autor

Rafael Hernández A.
Email: rhernandez@bcn.cl
Tel.: (56) 32 226 3190

Comisión

Elaborado para la Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización de la Cámara de Diputados.

Nº SUP: 120582

Resumen

El presente documento aborda la autonomía de los gobiernos regionales en tres países: Ecuador, Rumania y Uruguay. La selección de los tres casos responde a un intento por conjugar países que cuenten con población, nivel de desarrollo y sistema de gobierno similar al de Chile.

En Ecuador y Rumania se observa que existe un *Gobernador* o *Prefecto* en las entidades sub-nacionales bajo el Gobierno Central, cuyo rol es representar al Presidente o al Gobierno Central en su respectiva jurisdicción. En el caso de Rumania el Prefecto ostenta mayor peso toda vez que puede anular actos de las administraciones descentralizadas cuando considere que exceden el marco jurídico aplicable. Adicionalmente, en ambos países se considera el establecimiento de regiones, que serían entidades de mayor amplitud respecto a las actualmente conformadas; sin embargo en Ecuador no se han conformado y en Rumania solo tienen fines estadísticos. Además la distribución de competencias obedece a las capacidades que tenga cada administración descentralizada, por lo que distintas administraciones de un mismo nivel, pueden tener competencias distintas.

En Uruguay, los ejecutivos a la cabeza de los Departamentos se reúnen mensualmente en un Congreso de los Intendentes, donde discuten y fijan posiciones respecto al Gobierno Central en políticas territoriales.

Introducción

Según solicitud de la Comisión de Gobierno Interior de la Cámara de Diputados, se presentan antecedentes relativos a al tipo de autonomía del que gozan los gobiernos regionales en la legislación extranjera. En primer lugar se describen los criterios para seleccionar los casos incorporados, atendiendo al criterio expresado originalmente en la solicitud: “que sean países unitarios y presidencialistas, con un número de habitantes similar a Chile y con un grado de desarrollo equivalente”. Posteriormente, se expone cada uno de los tres casos elegidos, para luego presentar someramente la naturaleza del vínculo de los funcionarios con los gobiernos regionales. Se finaliza con una breve conclusión, a modo de síntesis.

Para la elaboración del material se ha recurrido principalmente a la consulta de las normas de cada país, extraída de los sitios web que presentan las versiones oficiales de la legislación. Adicionalmente, se consultó la literatura especializada. Las traducciones son propias.

Criterios de comparación

Según solicitud parlamentaria, se requiere abordar legislación comparada en “países unitarios y presidencialistas, con un número de habitantes similar a Chile y con un grado de desarrollo equivalente”. A este respecto, cabe hacer presente que en el mundo existen aproximadamente 25 países con Estados federales y 165 unitarios (Fisch, 2018). Por su parte, los presidencialismos corresponden a cerca de 52 casos¹.

En lo relativo a la población, los datos del Banco Mundial muestran que, ordenando los países del más al menos poblado, Chile se encuentra en la posición 63². Respecto a su nivel de desarrollo, el Índice de Desarrollo Humano de Naciones Unidas sitúa a Chile en el puesto 44, de un total de 189 países³.

Así, considerando al unísono estos cuatro criterios -unitario, presidencialista, población, y desarrollo- es prácticamente imposible encontrar otro país que se asemeje a Chile en cada uno de aquellos factores. Por ejemplo, países con cantidad de población similar son Senegal, Camboya, Zimbabue, Ecuador, Guatemala, Zambia, Países Bajos (Holanda), Kazajistán, Siria, Mali, Malawi, Burkina Faso, Rumania, Sri Lanka, Níger y Camerún. Sin embargo, de estos, aquellos con nivel de desarrollo relativamente parecido a Chile -Países Bajos y Rumania-, tienen sistemas de gobierno de tipo parlamentario. Igualmente, países más cercanos a Chile en el Índice de Desarrollo Humano, como Argentina o Rusia cuentan con Estados de tipo federal, u otros como Croacia, Hungría, Portugal o Eslovaquia, tienen población sustantivamente menor.

En un esfuerzo por hacer una selección que minimice las extensas diferencias, se abordarán los casos de Ecuador, Rumania y Uruguay. El primero tiene similar población y es presidencial, pero su nivel de desarrollo es menor a Chile. El segundo, tiene población y nivel de desarrollo parecido, pero su régimen es parlamentario. Finalmente, el tercero es presidencial y con similar desarrollo, pero su población es sustantivamente menor.

Tabla 1. Criterios para incluir países en la comparación

País	Población	Sistema de gobierno	Ranking de Desarrollo Humano
Chile	18.054.730	Presidencial	44
Ecuador	16.624.860	Presidencial	86
Rumania	19.583.990	Parlamentario	52
Uruguay	3.456.750	Presidencial	55

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial y PNUD.

¹ Robert Elgie: *List of presidential, parliamentary and other countries*. Disponible en: <http://bcn.cl/2a3nf> (Agosto, 2017).

² Con 18.054.730 habitantes según las proyecciones del Banco Mundial. Esto difiere de las proyecciones del INE para 2019, que corresponde a 19.107.216. Sin embargo, esta diferencia es marginal respecto a la ubicación de Chile por criterio de población, en relación a la totalidad de países. Disponible en: <http://bcn.cl/2a3oo> (Agosto, 2019).

³ *Human Development Index (HDI) Ranking*. Disponible en: <http://bcn.cl/2a3op> (Agosto, 2019).

Uruguay

En la actualidad, Uruguay cuenta con tres niveles de gobierno: nacional, departamental y municipal. A nivel nacional, las políticas orientadas territorialmente son responsabilidad de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), en conjunto con 13 ministerios sectoriales. Así, el rol de la OPP es “construir y apoyar una coherencia entre políticas públicas, y promover la coordinación entre los ministerios con un enfoque integrado del desarrollo” (Michalun, 2018:53). Además, los ministerios mantienen presencia territorial para brindar servicios públicos, y algunas políticas sectoriales que implementan los ministerios están coordinadas con las autoridades departamentales.

Respecto al nivel sub nacional, los Gobiernos Departamentales cuentan con un Intendente, que se constituye como el Poder Ejecutivo unipersonal electo en votación directa por mayoría simple; el Poder Legislativo departamental se denomina Junta Departamental, y se integra por 31 Ediles elegidos por votación directa en un sistema mayoritario y subsidiariamente proporcional⁴. Respecto al nivel municipal, su órgano de gobierno y administración se compone de cinco miembros, elegidos por un sistema de representación proporcional, y el más votado es nombrado como Alcalde y los cuatro restantes como concejales.

El primer hito del proceso de descentralización fueron las reformas constitucionales del año 1996. Posteriormente, en la última década se promulgaron dos leyes: las de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable, y de Descentralización Política y Participación Ciudadana. Ambos pueden considerarse los mayores hitos en el proceso de descentralización actual, que instalaron definitivamente la descentralización en la agenda (Rodríguez, 2011).

La reforma de 1996 implicó la “institucionalización del Congreso de Intendentes, la creación de la Comisión Sectorial de Descentralización (espacio de planificación regional y desarrollo del Interior) y la separación en el tiempo de las elecciones nacionales y departamentales” (Rodríguez, 2011:12). En primer lugar, como se ha mencionado, el Intendente es el órgano ejecutivo de los Gobiernos Departamentales. Así, el Congreso de Intendentes es un órgano integrado por quienes ejercen el cargo de Intendentes, y sesiona en Pleno al menos una vez al mes. Sus objetivos institucionales son la coordinación de las políticas de los Gobiernos Departamentales, y la celebración de convenios con otras entidades públicas para la organización y la prestación de servicios, en directa comunicación con ellos. De esta forma, el Congreso de Intendentes “ayuda a los departamentos a establecer posiciones coordinadas sobre temas subnacionales y a fortalecer sus capacidades de lobby frente al gobierno nacional” (Michalun, 2018:54).

Además de ser un órgano de coordinación de las políticas departamentales, el Congreso de Intendentes forma parte constitutiva de otro órgano, denominado Comisión Sectorial, la que se encarga de proponer planes de descentralización a la OPP. Esta Comisión Sectorial se conforma por los miembros del Congreso de Intendentes, más representantes de los ministerios que corresponda⁵.

Así, en síntesis, los Intendentes de cada uno de los 19 Gobiernos Departamentales ejercen su función de Poder Ejecutivo del Gobierno Departamental, pero también conforman el Congreso de Intendentes,

⁴ Esto es, el partido del Intendente tiene un mínimo de 16 bancas y, si obtiene más del 50% de los votos, obtiene tantas bancas como corresponda en forma proporcional. En otras palabras, si el partido del Intendente obtiene menos del 50% de los votos, de todas maneras se le asignan la mayoría de los escaños, que de un total de 31 corresponde a 16. Si el partido del Intendente obtiene más del 50% de los votos, obtiene tantos escaños como corresponda, usando el procedimiento regular de los sistemas proporcionales. Así, al partido del Intendente se le asegura siempre una representación de al menos 16 de 31 escaños, o aproximadamente.

⁵ Ministerios de Economía y Finanzas, de Transporte y Obras Públicas, de Ganadería, Agricultura y Pesca, de Industria, Energía y Minería, de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y de Turismo.

y a través de éste, componen también la Comisión Sectorial. Así, además de ejercer las funciones ejecutivas en su territorio, participan en instancias de coordinación de políticas entre departamentos, y participan en la propuesta de planes de descentralización para ser presentados a la OPP.

Respecto a la Junta Departamental, sus miembros –así como los de las Juntas Locales en los municipios-, ejercen sus cargos *ad honorem*. Sus funciones son duales, de carácter legislativo y contralor. Para esto, la Junta emite decretos y resoluciones que han de ser promulgados por el Intendente, para su aplicación dentro de la jurisdicción departamental: “los decretos son actos legislativos que contienen normas generales y abstractas, y las resoluciones son actos administrativos que contienen normas particulares y concretas” (Borche, 2014:41). Así, dentro de sus funciones legislativas puede sancionar el presupuesto departamental –previa propuesta del Intendente-, fijar impuestos, tasas o contribuciones, o solicitar modificaciones a la Ley Orgánica de los Gobiernos Departamentales. En lo referente a sus potestades contraloras, se encuentran el solicitar la intervención del Tribunal de Cuentas para informarse sobre las cuestiones relativas a la administración financiera departamental, citar al Intendente a sus sesiones, o destituir a los funcionarios departamentales en caso de ineptitud, omisión o delito.

Respecto a los municipios, su institucionalización es reciente, ya que su puesta en funcionamiento data del año 2010. En ese año, comenzó el nuevo régimen local con 89 municipios. A la fecha, se cuenta con un total de 112.

La ley de 2009 estableció la creación obligatoria de municipios en localidades de más de 2.000 habitantes, aunque también pueden crearse en zonas de menor población, si es que la Junta Departamental a propuesta del Intendente así lo dispone: “a consecuencia de esto sólo una parte del territorio uruguayo está municipalizado” (Michalun, 2018:54), ya que existen numerosas zonas del territorio del país con población menor a 2.000 habitantes, y en las que las Juntas Departamentales no han dispuesto la creación de administraciones locales. Respecto a sus funciones:

Las competencias municipales incluyen el desarrollo de anteproyectos de decretos y resoluciones departamentales para colaborar en la implementación y mantenimiento de obras públicas, tales como vías, tránsito, espacios públicos, alumbrado y el drenaje de agua (canaletas). También tienen atribuciones en las áreas de salud, higiene, protección del medio ambiente, aseo, mantenimiento de sitios con valor patrimonial o histórico, cobro de tasas o impuestos para el departamento, gestión de los mercados y ferias, y pueden adoptar medidas para promover el desarrollo de tales sectores económicos como ganadería, industria, turismo, etc., en coordinación el gobierno departamental (Michalun, 2018:54-55).

Cabe mencionar que tal como los Intendentes cuentan con una instancia denominada Congreso de Intendentes, los municipios han dispuesto un espacio similar. En este último caso, su institucionalización no se realizó por ley, sino que el propio Congreso de Intendentes por propia resolución, acordó crear un espacio que representara los intereses generales de todos los municipios. En esta instancia, cada municipio es representado por el Alcalde o el representante que se designe en su reemplazo; se reúne al menos una vez al año para intercambiar experiencias de gestión municipal, identificar ámbitos de capacitación, entre otras⁶.

⁶ Plenario de Municipios del Uruguay. Disponible en: <http://bcn.cl/2ag38> (agosto, 2019).

Ecuador

La Constitución establece que el Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Existen otras instancias de división territorial para distintos efectos, pero solo estas cuatro se constituyen para formar Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs); es decir, cuentan con representantes elegidos por votación popular.

En la práctica, la organización administrativa del Estado ecuatoriano comprende 24 provincias, que corresponden al nivel regional, y 221 municipalidades, también llamadas “cantones”. Las regiones y las parroquias rurales, sin embargo, se constituyen únicamente cuando así lo disponen alguna, o algunas, provincias o municipios⁷, respectivamente. Por su parte, las provincias y municipios son creadas por ley, de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. Así, en realidad la organización territorial comprende fundamentalmente provincias y municipios, mientras que las regiones y parroquias son creadas a partir de la facultad de éstas.

De hecho, la Constitución de octubre de 2008 estipuló que habiendo transcurrido 360 días de su promulgación, el Congreso debía de aprobar –entre otras- la ley que establecería el procedimiento para crear regiones, el que tendría que culminar en un plazo máximo de ocho años. Es decir, al 2016 las regiones tendrían que haber estado creadas. Sin embargo, el Congreso promulgó cuando el plazo para ello ya había expirado, y además, una vez publicada la ley, y habiendo transcurrido ocho años desde ello, ninguna región ha sido creada aún. Así, si bien el texto constitucional y la ley disponen de un proceso para la creación de las regiones, como la entidad territorial de mayor extensión, hasta el momento ninguna se ha conformado.

Adicionalmente, el Presidente de la República nombra en cada provincia a un Gobernador que ejerce como representante suyo en el territorio.

Respecto a las parroquias rurales, su caracterización se establece constitucionalmente como nivel de gobierno con énfasis en la participación social, concebido para intermediar entre las personas y el municipio (Barrera, 2015:11; OCDE, 2016). Son creadas por los municipios, y para ello se dispone del requisito de contar con población no menor a 10.000 habitantes. Es importante mencionar que el territorio de los municipios se divide en parroquias, que pueden ser *rurales* o *urbanas*; sin embargo, solo las primeras se constituyen como un GAD, y sus miembros son elegidos por votación popular; las segundas se conforman como una instancia anexa al municipio. Al año 2017, existían 1.228 parroquias, 412 urbanas y 816 rurales.

Respecto a la conformación de los GADs, como se ha dicho, hasta el momento existen en las provincias, municipios, y las parroquias rurales que se han conformado por decisión de los municipios. Los GADs de las provincias se componen de un Prefecto elegido por votación popular, y un consejo conformado por los alcaldes o concejales de las comunas ubicadas en la respectiva provincia, y por representantes de las juntas parroquiales ubicadas dentro de esas comunas. Por su parte, los gobiernos municipales comprenden un alcalde y concejales elegidos por votación popular; la ley establece mecanismos para que la población urbana y rural esté proporcionalmente representada en los municipios. Finalmente, las Juntas Parroquiales se conforman de vocales elegidos por votación popular, y el más votado de los mismos funge como presidente.

Algunos GADs, por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población, alguna o algunas provincias, cantones o parroquias rurales pueden adquirir un estatus especial. Así, la Provincia de Galápagos cuenta con un régimen especial en función de las particularidades de su

⁷ OECD. Ecuador: *Country profile*. Disponible en: <http://bcn.cl/2aizc> (agosto, 2019).

ecosistema. Por otra parte, en aquellos GADs que cuenten con mayoría de población indígena, se pueden constituir circunscripciones especiales indígenas con el objeto de administrar sus territorios según sus propios usos y costumbres mientras sean compatibles con la Constitución y la ley. Finalmente, uno o varios municipios contiguos en los que existan conurbaciones, con un número de habitantes mayor al siete por ciento de la población nacional, pueden constituir un distrito metropolitano autónomo, encabezado por un alcalde metropolitano junto a un concejo metropolitano, elegidos todos por sufragio popular.

Existen competencias exclusivas establecidas en la Constitución para los distintos niveles de gobierno. A cada GAD se le ha asignado genéricamente la responsabilidad por la planificación del desarrollo y los correspondientes planes de ordenamiento territorial, dentro de su jurisdicción. Además, deben velar por la planificación, construcción, y mantención de la vialidad en su respectivo nivel, y gestionar la cooperación internacional en lo referente al ejercicio de sus propias competencias. Adicionalmente, cada uno de los niveles de gobierno cuenta con una serie de competencias que les son particulares:

- Para el Gobierno Central son defensa nacional; relaciones internacionales; extranjería; política económica; y políticas de educación, salud, seguridad social, vivienda; espectro radioeléctrico, y los recursos energéticos.
- Al nivel regional le corresponde gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas; determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías en el ámbito regional; fomentar la seguridad alimentaria regional, entre otras.
- Los GADs provinciales se encargan de planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego; ejecutar, en coordinación con el gobierno regional, obras en cuencas y micro cuencas; la gestión ambiental provincial, entre otras.
- Los municipios, por su parte, ejercen el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón; prestan los servicios públicos de agua potable y manejo de desechos sólidos; establecimiento de tasas o contribuciones; uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas; administrar la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, entre otros.
- Finalmente, a las parroquias rurales les corresponde gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno; y promover la organización de los ciudadanos de asentamientos rurales, con el carácter de organizaciones territoriales de base.

Aquellas son las competencias establecidas en la Constitución, llamadas “exclusivas”. Sin embargo, existen también competencias “adicionales” y “residuales”, que no están incluidas en la nómina taxativa del texto constitucional, pero que son susceptibles de asignarse a los GADs de distintos niveles. Para esto, en Ecuador se cuenta con un organismo técnico encargado de la definición de competencias adicionales y residuales, para cada nivel de gobierno. Se denomina Consejo Nacional de Competencias, y es presidido por un representante de la Presidencia de la República, quien ejerce en conjunto con otros cuatro consejeros, uno por cada nivel de gobierno –regiones o distritos metropolitanos, provincias, municipios y parroquias rurales-. Su principal función es organizar el proceso de descentralización, velando por el cumplimiento efectivo de las responsabilidades asignadas a cada nivel de gobierno, y gestionando la asignación de nuevas competencias a los distintos GAD.

Son varias las competencias que han sido transferidas por disposición del Consejo Nacional de Competencias. A modo de ejemplo, el año 2011 se transfirió la competencia para planificar, construir, operar y mantener los sistemas públicos de riego y drenaje a favor de los gobiernos provinciales del país⁸. Los sistemas de riego son estructuras que permiten suministrar una cantidad de agua al suelo con fines de mejorar la producción y garantizar la soberanía alimentaria; mientras que los sistemas de drenaje son conductos subterráneos que cumplen la función de desecación de las aguas que se acumulan en un terreno. Así, la transferencia de competencias implicó también el traspaso físico de los sistemas de riego tanto públicos, como comunitarios y privados, y de drenaje.

También, el año 2012 se transfirió el ejercicio de la competencia para planificar, regular y controlar el tránsito, transporte terrestre y seguridad vial (TTTSV) a los gobiernos metropolitanos y municipales del país⁹. Así, se transfirieron una serie de competencias genéricas a los GADs en lo referente al tránsito. Adicionalmente a las competencias genéricas, se asignaron a las áreas metropolitanas y a los municipios un respectivo modelo de gestión (modelos A, B y C). A los distintos municipios se le designó alguna de las tres modalidades de gestión; el Modelo A tiene competencias sobre centros de revisión técnica, permiso anual de circulación, operativos de control de tránsito, selección y capacitación de agentes de control de tránsito, citaciones por multas o infracciones a la legislación de tránsito, entre otras. A los municipios del Modelo B, les corresponde asumir solo centros de revisión técnica, y permiso anual de circulación, pero no las siguientes. Finalmente, a los municipios del Modelo C se les asignaron únicamente las competencias genéricas.

Rumania

Rumania cuenta con una organización administrativa que en lo fundamental, es prácticamente la misma que se estableció en 1968, cuando el país se encontraba bajo ocupación soviética. A pesar de contar con una Constitución sancionada en 1991, la estructura del Estado a lo largo de los territorios continúa conformándose por el mismo esquema estatuido en 1968; esto es, 42 condados (*județe*) que se constituyen como el segundo nivel de gobierno después del Estado central, sumado a entidades locales con distintas denominaciones. Las *municipiu* son las conurbaciones más grandes, usualmente sobre 15.000 habitantes, que en la actualidad suman 103. Adicionalmente hay 217 localidades urbanas, usualmente entre 10.000 y 15.000 habitantes, a las que se les llama *orașe*. También, existen 2.861 *comune* que corresponden a localidades rurales, usualmente con población menor a los 10.000 habitantes. Cada parte del territorio entonces forma parte de, a nivel intermedio, algún condado, y localmente por alguna entidad de alguno de los tipos ya mencionados (*municipii*, *orașe*, *comune*) las que en total suman 3.181¹⁰; todas son, en su respectivo formato, entidades locales pues cuentan con personería jurídica propia y tienen estatus legalmente reconocido.

Se ha hecho mención a la existencia de localidades rurales; estas, no necesariamente hacen referencia a las condiciones habituales de ruralidad, sino que más bien hacen mención a localidades fuera de las conurbaciones más densamente pobladas. De esta forma, existen a lo largo del territorio “no urbano” entidades denominadas “poblados” que en total suman 12.957. Es decir, cada entidad administrativa local rural (las 2.861 *comune*) es una agrupación de “poblados”. Sin embargo, estas últimas no cuentan con ningún tipo de responsabilidad administrativa y su constitución responde más bien a fines demográficos y estadísticos.

⁸ Resolución N° 008-CNC-2011. Disponible en: <http://bcn.cl/2at0t> (agosto, 2019).

⁹ Resolución N° 006-CNC-2012. Disponible en: <http://bcn.cl/2asy4> (agosto, 2019).

¹⁰ OECD. Romania: *Country profile*. Disponible en: <http://bcn.cl/2aw0v> (agosto, 2019).

De esta forma, la organización administrativa en el territorio contempla los 41 condados y las 3.181 entidades locales (*municipii, orașe, comune*). En el caso de los condados, la Constitución únicamente menciona a los consejeros como cargos de elección popular; respecto al Presidente del Consejo del Condado hasta 2008 éstos eran elegidos por los miembros del Consejo del Condado, pero una ley aprobada en el Parlamento estableció la elección por sufragio popular del Presidente del Condado para las elecciones sostenidas entre 2008 y 2015. Sin embargo, a partir de 2016 se volvió al sistema en que el Presidente del Consejo del Condado es elegido por los miembros del Consejo; la justificación para ello fue que el sistema de mayoría privilegiaba a los partidos grandes y promovía la mantención de las mismas personas en el cargo. Pero recientemente, en junio de 2019, a través de una *ordenanza de emergencia*¹¹ se volvió a establecer la elección del Presidente del Consejo del Condado por elección popular, a implementarse en los comicios de 2020.

Existe, asimismo, una figura denominada *Prefecto*, que corresponde al representante del Gobierno central en cada uno de los 41 condados. En lo medular, cuenta con dos funciones principales: dirigir los servicios públicos descentralizados de los ministerios y otros organismos de la administración pública central en las unidades administrativo-territoriales¹². Adicionalmente, el Prefecto ejerce el control de legalidad de los actos y resoluciones emanados desde los Consejos del Condado, los Concejos Municipales o del Alcalde; si el Prefecto considera que exceden el marco legal, puede solicitar su revocación. Si la solicitud es rechazada, el Prefecto cuenta con la atribución para elevar un recurso ante los tribunales de lo administrativo: “a pesar de algunos pocos casos de excesos y abuso por parte del Prefecto en la supervisión administrativa, sus decisiones suelen ser apropiadas y proporcionadas” (Tanasescu, 2012).

Además, la Constitución señala que entre los Prefectos, los Consejos del Condado, y las autoridades municipales no existen una relación de subordinación. Más bien, se dispone que la relación se base en los principios de autonomía, legalidad, *accountability*, cooperación y solidaridad. Esto, se ha traducido en un creciente rol para el Consejo del Condado, quien coordina los esfuerzos y acciones de los concejos municipales en orden a definir las materias de interés común dentro de su jurisdicción (Profirou *et al.*, 2017); esto, en coherencia con el rol que la Constitución en su art. 122 explícitamente les asigna¹³. La nómina de competencias para cada nivel de gobierno corresponde a:

- Los condados (*județe*) se encargan de la administración de aeropuertos locales, de bienes de uso público, instituciones culturales, y unidades de salud pública de alcance del condado.
- Los municipios (*municipii*) se ocupan de la administración de los bienes de uso público, instituciones culturales, y unidades de salud pública de alcance municipal. También, de la infraestructura de transporte local, suministro de agua, alcantarillado, alumbrado público, saneamiento.

¹¹ El art. 115, numeral 4 y 5, de la Constitución de Rumania, indica que las Ordenanzas de Emergencia son emitidas por el Poder Ejecutivo solo en casos excepcionales; su particularidad radica en que una vez emitidas se le da a cada cámara un plazo de 30 días para su pronunciamiento, ante cuya ausencia la Ordenanza se entiende por aprobada.

Disponible en: <http://bcn.cl/2azt2> (agosto, 2019).

¹² Bajo su jurisdicción se encuentran los servicios de “emergencia y protección civil, salud pública, cultura y patrimonio, protección del consumidor, PYMES, protección laboral, pensiones, empleo, beneficios de la seguridad social, coordinación de la educación primaria y secundaria, deportes y juventud, finanzas públicas, servicios agrícolas, protección medioambiental, control de los recursos hídricos y forestales, estadísticas y seguridad alimentaria” (Profirou *et al.*, 2017:357).

¹³ Constitución de Rumania. Disponible en: <http://bcn.cl/2b1pk> (agosto, 2019).

También se disponen competencias compartidas para los distintos niveles de gobierno. Así, el Gobierno central en colaboración con los condados asume la infraestructura de interés del condado, educación especial, servicios especializados de asistencia social para discapacitados, niñez, adulto mayor, cooperación a la industria agrícola y financiamiento del personal, medicamentos y operación de los servicios de salud de nivel local –es decir, el financiamiento viene del nivel central y la administración es local o del condado, según cada establecimiento de salud-.

La legislación establece la posibilidad de que las entidades territoriales puedan asociarse entre sí para formar personas jurídicas sin fines de lucro, financiadas con las contribuciones de las administraciones locales que las componen, con el objetivo de implementar iniciativas de desarrollo en conjunto para alguna zona determinada¹⁴ (Profirou *et al.*, 2017). Igualmente, la ley¹⁵ dispone el concepto de descentralización “asimétrica”, toda vez que se le permite a la Administración central diferenciar entre las entidades locales de acuerdo a sus capacidades administrativas para ejercer eficientemente las responsabilidades asignadas. Si la Administración central observa una falta de capacidad por parte de algún municipio, por ejemplo, esa competencia se re asigna al condado (Profirou *et al.*, 2017). La ley indica que la evaluación de las competencias de las entidades administrativas sub nacionales se realiza con metodologías y sistemas específicos de indicadores de monitoreo, desarrollados por los ministerios y otros organismos especializados de la administración pública central, en colaboración con el Ministerio de Administración e Interior. Para que les sea transferida alguna o algunas competencias en particular, las entidades territoriales pueden asociarse usando los mecanismos ya mencionados, con el objeto de cumplir con los criterios de eficiencia requeridos para la asignación de la competencia.

Adicionalmente, en 1998 se constituyeron por ley ocho regiones de desarrollo; estas entidades, tampoco corresponden a sub divisiones administrativas del territorio, puesto que su creación responde más bien a la adhesión al esquema estadístico de la Unión Europea¹⁶; cada una de estas ocho regiones cuenta con un Consejo de Desarrollo compuesto por representantes de los condados y de las administraciones locales bajo su territorio. Su función es generar estrategias de desarrollo y deliberar sobre el uso de los fondos de desarrollo asignados desde la Unión Europea en concordancia con su política de cohesión territorial (Dragoman, 2011; Săgeată, 2015).

Finalmente, cabe mencionar que aunque las regiones no existen como una entidad político-administrativa, propiamente tal, de todas formas en numerosas ocasiones la legislación ha establecido para los organismos desconcentrados a lo largo del territorio arreglos para áreas sectoriales de política. Esto, no reemplaza a la presencia que los servicios puedan tener en cada uno de los condados, sino que los servicios sectoriales disponen de autoridades que coordinan regionalmente (entendiendo que las regiones no son parte de la división político-administrativa) sectores como medioambiente, estadísticas, autopistas y carreteras nacionales, meteorología, protección del consumidor, fronteras, comunicaciones, regulación de la construcción, servicios postales, entre otros (Profirou *et al.*, 2017).

Funcionarios públicos a nivel regional

Para el caso de Uruguay, los funcionarios de los Gobiernos Departamentales no se rigen por un cuerpo normativo único, sino que cada Gobierno Departamental emite un Estatuto Funcionario en el que se disponen las condiciones del vínculo laboral entre el funcionario y los Departamentos. En caso que el Gobierno Departamental no emita tal Estatuto, rige para sus funcionarios supletoriamente el

¹⁴ Ley N° 215/2001 de las administraciones locales. Disponible en: <http://bcn.cl/2b1ux> (agosto, 2019).

¹⁵ Capítulo II, Párrafo 3° de la Ley marco de descentralización N° 195/2006. Disponible en: <http://bcn.cl/2b1vc> (agosto, 2019).

¹⁶ NUTS (*Nomenclature of territorial units for statistic*). Disponible en: <http://bcn.cl/2axvu> (agosto, 2019).

Estatuto del Funcionario Público de la Administración Central. Este régimen de estatutos múltiples no es exclusivo de los Gobiernos Departamentales, sino que “dependiendo de la persona jurídica estatal para la que trabajen, el sistema orgánico al que pertenezcan o incluso, dentro de un mismo sistema orgánico, el tipo de funciones o cometidos que realicen, es que quedarán sujetos a distintos estatutos” (Díaz, 2017: 136).

Adicionalmente, el art. 62 constitucional indica que en los Gobiernos Departamentales se pueden calificar ciertos cargos como “de carácter político” o de “particular confianza”, además de declarar la amovilidad de funcionarios; para esto, se requieren la concurrencia de los tres quintos del total de los componentes de la Junta Departamental.

Distinto es lo aplicable en Ecuador y Rumania. En ambos casos, los funcionarios de las entidades sub-nacionales se rigen por la normativa general del funcionariado del sector público¹⁷. La norma es que prácticamente la totalidad de los funcionarios cuente con un estatuto único para la administración pública; sin embargo, existen excepciones en su aplicabilidad: tanto en Ecuador como en Rumania las excepciones abarcan a los funcionarios legislativos, diplomáticos, magistrados, docentes, entre otros.

En Ecuador, por su parte, se da un caso particular para la definición de las remuneraciones de los funcionarios de las entidades sub-nacionales. El art. 3 del COOTAD indica que *las escalas remunerativas de las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado se sujetarán a su real capacidad económica y no excederán los techos y pisos para cada puesto o grupo ocupacional establecidos por el Ministerio de Relaciones Laborales, en ningún caso el piso será inferior a un salario básico unificado del trabajador privado en general*. En consecuencia, el Ministerio, actuando como ente rector, convoca a un comité consultivo y conjuntamente definen para cada uno de los 24 gobiernos autónomos provinciales las bandas (“techo” y “piso”) en las que se puede fijar las remuneraciones; la fijación de las remuneraciones la asume cada gobierno provincial pero está obligado a remitirse a los “techos” y “pisos” establecidos en el acuerdo correspondiente¹⁸.

Conclusiones

En síntesis, respecto al grado de autonomía de las entidades sub-nacionales, existen varias similitudes entre Ecuador y Rumania en lo referente a su esquema administrativo. En ambos hay un representante del Gobierno Central en las entidades provinciales o del condado; sin embargo en Rumania la figura tiene mayor presencia toda vez que puede declarar jurídicamente la nulidad de los actos de los GADs provinciales. En ambos casos se dispone la creación de regiones, pero que no se constituyen como entidades administrativas con peso propio; en Ecuador aún no se conforman y en Rumania se establecen solo con fines estadísticos para planificación, pero no de administración. Además, en ambos existe la posibilidad de tener un esquema de competencias asimétrico; se evalúan las potencialidades y capacidades de cada entidad descentralizada y en función de eso se le entregan competencias, lo que deriva en que algunas entidades sub-nacionales cuenten con más o menos competencias, en comparación a sus símiles.

Finalmente, en Uruguay se da el caso que los Intendentes a la cabeza de cada Departamento conforman un cuerpo colegiado llamado Congreso de Intendentes en el que mensualmente debaten y fijan posturas frente al Gobierno Nacional en materia de descentralización.

¹⁷ Rumania: Ley N° 188/1999 sobre el Estatuto de los funcionarios. Disponible en: <http://bcn.cl/2b54i> (agosto, 2019).

Ecuador: Ley Orgánica del Servicio Público. Disponible en: <http://bcn.cl/2b54j> (agosto, 2019).

¹⁸ Acuerdo Ministerial N° MDT 2015-0071

Bibliografía

- Barrera, A. (2015). *El proceso de descentralización en Ecuador: 8 años después de la Constitución de Montecristi*. Quito: Friedrich-Ebert-Stiftung – Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales. Disponible en: <http://bcn.cl/2ajuk> (agosto, 2019).
- Borche, A. (2014). La publicación de los decretos de los Gobiernos Departamentales con fuerza de ley en su jurisdicción, *Revista de Derecho Público*, 23(45), pp. 37-55. Disponible en: <http://bcn.cl/2afit> (agosto, 2019).
- Díaz, R. (2017). Los servicios descentralizados y el estatuto de sus funcionarios. Comentario a sentencia N° 640/015 del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, *Revista de Derecho Público*, 26(51), pp. 135-141. Disponible en: <http://bcn.cl/2b53w> (agosto, 2019).
- Dragoman, D. (2011) Regional Inequalities, Decentralisation and the Performance of Local Governments in Post-Communist Romania, *Local Government Studies*, 37(6), pp. 647-669.
- Enríquez, F. (2017). Gobierno intermedio y desarrollo regional. En Enríquez, F. (Coord). *Gobiernos intermedios: entre lo local y lo nacional*. Quito: Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE). Disponible en: <http://bcn.cl/2aj4o> (agosto, 2019).
- Michalun, V. (2018). *Diagnóstico de desarrollo territorial de Uruguay (Estudio N° 24)*. Madrid: Programa EuroSocial. Disponible en: <http://bcn.cl/2b6i9> (agosto, 2019).
- OECD (2016). *Sub national Governments around the World. Part III: Country profiles*. Barcelona: OECD/UCLG.
- Profioru, C., Profiroiu, A. and Rares, S. (2017). The Decentralization Process in Romania. Ruano y Profiroiu (Eds.). *The Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe*. Palgrave Macmillan.
- Rodríguez, J. (2011). Introducción. En Rodríguez, J. (Ed.). *Aportes y reflexiones para la Agenda Nacional de Descentralización*. Montevideo: Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Disponible en: <http://bcn.cl/2aeq2> (agosto, 2019).
- Săgeată, R. (2015). A proposal for Romania's administrative organization based on functional relations in the territory, *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 46, pp. 178-19. Disponible en: <http://bcn.cl/2b1k2> (agosto, 2019).
- Tanasescu, S. (2012). Local Government in Rumania. Moreno, A. (Ed.). *Local Government in the Member States of the European Union: A Comparative legal perspective*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Disclaimer

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)