



# UTMACH

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

CARRERA DE JURISPRUDENCIA

LOS GOBIERNOS REGIONALES EN EL ECUADOR: ANÁLISIS DE LAS  
CAUSAS QUE HAN DEVENIDO EN UNA UTOPIA CONSTITUCIONAL

CORDOVA BUSTAMANTE JONAS ARIEL  
ABOGADO DE LOS JUZGADOS Y TRIBUNALES DE LA REPÚBLICA

HERRERA ORTEGA MARIA ALEJANDRA  
ABOGADA DE LOS JUZGADOS Y TRIBUNALES DE LA REPÚBLICA

MACHALA  
2020



# UTMACH

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

CARRERA DE JURISPRUDENCIA

LOS GOBIERNOS REGIONALES EN EL ECUADOR: ANÁLISIS DE  
LAS CAUSAS QUE HAN DEVENIDO EN UNA UTOPIA  
CONSTITUCIONAL

CORDOVA BUSTAMANTE JONAS ARIEL  
ABOGADO DE LOS JUZGADOS Y TRIBUNALES DE LA  
REPÚBLICA

HERRERA ORTEGA MARIA ALEJANDRA  
ABOGADA DE LOS JUZGADOS Y TRIBUNALES DE LA  
REPÚBLICA

MACHALA  
2020



# UTMACH

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

CARRERA DE JURISPRUDENCIA

TRABAJO TITULACIÓN  
ANÁLISIS DE CASOS

LOS GOBIERNOS REGIONALES EN EL ECUADOR: ANÁLISIS DE LAS CAUSAS  
QUE HAN DEVENIDO EN UNA UTOPIA CONSTITUCIONAL

CORDOVA BUSTAMANTE JONAS ARIEL  
ABOGADO DE LOS JUZGADOS Y TRIBUNALES DE LA REPÚBLICA

HERRERA ORTEGA MARIA ALEJANDRA  
ABOGADA DE LOS JUZGADOS Y TRIBUNALES DE LA REPÚBLICA

CORREA CALDERON JOSE EDUARDO

MACHALA, 21 DE DICIEMBRE DE 2020

MACHALA  
2020

# Trabajos de Titulación

---

## INFORME DE ORIGINALIDAD

---

3%

INDICE DE SIMILITUD

3%

FUENTES DE  
INTERNET

0%

PUBLICACIONES

1%

TRABAJOS DEL  
ESTUDIANTE

---

## FUENTES PRIMARIAS

---

1

[repositorio.uasb.edu.ec](http://repositorio.uasb.edu.ec)

Fuente de Internet

<1%

2

[repositorio.ucsg.edu.ec](http://repositorio.ucsg.edu.ec)

Fuente de Internet

<1%

3

[documents.mx](http://documents.mx)

Fuente de Internet

<1%

4

[derecho.itam.mx](http://derecho.itam.mx)

Fuente de Internet

<1%

5

Submitted to College of Europe

Trabajo del estudiante

<1%

6

[www.oficinaparlamentariajoven.org](http://www.oficinaparlamentariajoven.org)

Fuente de Internet

<1%

7

The Ways of Federalism in Western Countries  
and the Horizons of Territorial Autonomy in  
Spain, 2013.

Publicación

<1%

8

[www.nodo50.org](http://www.nodo50.org)

Fuente de Internet

<1%

---

## CLÁUSULA DE CESIÓN DE DERECHO DE PUBLICACIÓN EN EL REPOSITORIO DIGITAL INSTITUCIONAL

Los que suscriben, CORDOVA BUSTAMANTE JONAS ARIEL y HERRERA ORTEGA MARIA ALEJANDRA, en calidad de autores del siguiente trabajo escrito titulado LOS GOBIERNOS REGIONALES EN EL ECUADOR: ANÁLISIS DE LAS CAUSAS QUE HAN DEVENIDO EN UNA UTOPIA CONSTITUCIONAL, otorgan a la Universidad Técnica de Machala, de forma gratuita y no exclusiva, los derechos de reproducción, distribución y comunicación pública de la obra, que constituye un trabajo de autoría propia, sobre la cual tienen potestad para otorgar los derechos contenidos en esta licencia.


Los autores declaran que el contenido que se publicará es de carácter académico y se enmarca en las disposiciones definidas por la Universidad Técnica de Machala.

Se autoriza a transformar la obra, únicamente cuando sea necesario, y a realizar las adaptaciones pertinentes para permitir su preservación, distribución y publicación en el Repositorio Digital Institucional de la Universidad Técnica de Machala.

Los autores como garantes de la autoría de la obra y en relación a la misma, declaran que la universidad se encuentra libre de todo tipo de responsabilidad sobre el contenido de la obra y que asumen la responsabilidad frente a cualquier reclamo o demanda por parte de terceros de manera exclusiva.

Aceptando esta licencia, se cede a la Universidad Técnica de Machala el derecho exclusivo de archivar, reproducir, convertir, comunicar y/o distribuir la obra mundialmente en formato electrónico y digital a través de su Repositorio Digital Institucional, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico.

Machala, 21 de diciembre de 2020

  
CORDOVA BUSTAMANTE JONAS ARIEL  
0107001661

  
HERRERA ORTEGA MARIA ALEJANDRA  
0706252269

## **DEDICATORIA**

*Dedicado a nuestros familiares por el apoyo  
incondicional hacia nosotros, en todo el  
proceso universitario.*

*Ariel Córdova.  
Alejandra Herrera.*

## **AGRADECIMIENTO**

*Agradecemos a Dios, ya que con Él todo y  
sin Él nada, a la Universidad Técnica de Machala  
familiares, amigos y docentes;  
pilares fundamentales en nuestro recorrido académico.*

*Ariel Córdova.  
Alejandra Herrera.*

## **I. RESUMEN EJECUTIVO**

### **LOS GOBIERNOS REGIONALES EN EL ECUADOR: ANÁLISIS DE LAS CAUSAS QUE HAN DEVENIDO EN UNA UTOPIA CONSTITUCIONAL.**

**AUTORES:** Herrera Ortega María Alejandra  
Córdova Bustamante Jonás Ariel

**TUTOR:** Ab. Correa Calderón José Eduardo

En el presente estudio de caso se exponen y se analizan las causas que han devenido para que la puesta en marcha del proyecto de los Gobiernos Regionales en Ecuador no se haya materializado, aunque su creación se encuentre determinada en la Constitución ecuatoriana, la cual establece que el Ecuador se gobierna de manera descentralizada y que además, las regiones forman parte de su organización territorial, sin embargo, su inexistencia ha reflejado que únicamente se trata de una utopía constitucional.

Por lo tanto, en el desarrollo de este trabajo se contextualiza las diferentes formas de gobiernos tales como el Estado unitario, Estado federal, la descentralización, Estado regional y autonómico. Considerando las experiencias de otras latitudes, como el caso español y otros aportes con visión descentralizadora con el fin de hacer un análisis comparativo y comprender el por qué en España sí se pudo crear regiones autónomas, sin embargo, en Ecuador no se ha logrado instaurar el nivel de gobierno regional, aun siendo guiados por personajes importantes españoles.

Es por ello que, para darle el fundamento al presente trabajo, a más de la investigación documental y el derecho comparado que se utilizó; se mantuvieron conversaciones con dos importantes ilustres como Roberto Viciano y Gonzalo Guillén quienes siendo asesores de la Asamblea Nacional Constituyente aportaron con sus conocimientos de las Autonomías en España, lo cual ha permitido identificar las principales causas que han devenido para que el

esfuerzo por diseñar un nuevo organización territorial se haya convertido en mera expectativa.

Por lo cual, se ha criticado la materialización de las regiones como una inclusión de un modelo extranjero, indicando que el legislador constituyente no utilizó la "virtud de la prudencia política" y no cedió a la racionalidad de las regiones naturales y tradicionales de la costa, sierra, oriente e insular las cuales se encuentran delimitadas.

Por otra parte, se considera como elementos influyentes de la utopía constitucional, el desinterés social y las decisiones del gobierno. Al tener en su agenda otras prioridades que la materialización de las regiones, consecuencia, de la crisis económica, político, social, y otros factores que han hecho que la agenda política no avance, reestructurar al Estado territorialmente no es cosa menor, es decir, se trata de generar estructuras a las cuales se va a dotar de poder político, ya que no tendría sentido crear una región que se va a dedicar a replicar las funciones que puede llevar a cabo administrativamente otro ente, puesto que la región tiene sentido si se la dota de una particularidad añadida a lo que el Estado central le puede otorgar.

Por tal motivo, con la presente investigación se ha tratado de analizar esta quimera constitucional llamada "gobiernos regionales". Analizando el catálogo de competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Regionales y las posibles causas que han impedido su materialización. Sin dejar a un lado la crítica propia con el único fin de aportar en el debate jurídico, en el marco de este balance constitucional que se propone a lo largo de este texto.

**Palabras Claves:** Gobierno Autónomo Descentralizado Regional, Descentralización, Competencia, Estado Autonómico, Actores Políticos, Actores Sociales, Regionalismo



## **I. ABSTRACT**

### **REGIONAL GOVERNMENTS IN ECUADOR: ANALYSIS OF THE CAUSES THAT HAVE BECOME A CONSTITUTIONAL UTOPIA**

**AUTHORS:** Herrera Ortega María Alejandra  
Córdova Bustamante Jonás Ariel

**TUTOR:** Dr. Correa Calderón José Eduardo

In this case study, the causes that have resulted so that the implementation of the project of regional governments in Ecuador has not materialized are exposed and analyzed, although its creation is determined in the Ecuadorian Constitution, which establishes that Ecuador is governed in a decentralized manner and that in addition, the regions are part of its territorial organization, however, its inexistence has reflected that it is only a constitutional utopia.

Therefore, in the development of this work, the different forms of governments such as the unitary state, federal state, decentralization, regional and autonomous state are contextualized. Considering the experiences of other latitudes, such as the Spanish case and other contributions with a decentralizing vision in order to make a comparative analysis and understand why in Spain it was possible to create autonomous regions, however, in Ecuador it has not been possible to establish the regional government level, even being guided by important Spanish figures.

That is why, to give the foundation to this work, to more of the documentary research and comparative law that was used; Conversations were held with two important illustrious people such as Roberto Viciano and Gonzalo Guillén who, being advisers to the National Constituent Assembly, contributed with their knowledge of the Autonomies in Spain, which has made it possible to identify the main causes that have led to the effort to design a new territorial organization has become mere expectation.

Therefore, the materialization of the regions has been criticized as an inclusion of a foreign model, indicating that the constituent legislator did not use the "virtue of political prudence" and did not yield to the rationality of the natural and traditional regions Costa, Sierra, Oriente and Insular which are delimited.

On the other hand, it is considered as influential elements of constitutional utopia, social disinterest and government decisions. Having on its agenda other priorities than the materialization of the regions, a consequence of the economic, political, social crisis, and other factors that have prevented the political agenda from advancing, restructuring the State territorially is not a minor thing, that is, It is about generating structures that will be endowed with political power, since it should not make sense to create a region that will be dedicated to replicating the functions that another entity can carry out administratively, since the region makes sense if it is endowed with a particularity added to what the central State can grant it.

For this reason, this research has tried to analyze this constitutional chimera called "regional governments". Analyzing the catalog of competences of the Regional Decentralized Autonomous Governments and the possible causes that have prevented their materialization. Without leaving aside his own criticism with the sole purpose of contributing to the legal debate, within the framework of this constitutional balance that is proposed throughout this text.

**Keywords:** Regional Decentralized Autonomous Government, Decentralization, Competition, Autonomous State, Political Actors, Social Actors, Regionalism.

## ÍNDICE

DEDICATORIA .....	1
AGRADECIMIENTO .....	1
I. RESUMEN EJECUTIVO .....	2
I. ABSTRACT .....	4
ÍNDICE .....	6
INTRODUCCIÓN.....	8
CAPÍTULO I .....	9
1. GENERALIDADES DEL OBJETO DE ESTUDIO.....	9
1.1. Definición y contextualización del Objeto de estudio .....	9
1.2. Hechos de interés.....	10
1.3. Objetivos de la investigación .....	12
Objetivo general .....	12
Objetivos específicos: .....	12
CAPÍTULO II .....	13
2. FUNDAMENTACIÓN TEÓRICO EPISTEMOLÓGICA DEL ESTUDIO .....	13
2.1. Descripción del enfoque epistemológico de referencia.....	13
2.2. Bases teóricas de la investigación.....	17
2.3.1 Estado unitario. ....	17
2.3.2. Estado autonómico. ....	18
2.3.3. Estado regional italiano.....	20
2.3.4. Estado unitario descentralizado.....	21
2.3.5. Estado federal. ....	22
2.3.6. Descentralización. ....	24
2.3.7. Competencia. ....	25
2.3.8. Regionalismo en Ecuador. ....	26
CAPÍTULO III.....	29
3. PROCESO METODOLÓGICO .....	29
3.1. Tradición de investigación seleccionada.....	29
3.1.1. Aspectos Generales.....	29
3.1.2. Tipo de investigación.....	29
3.1.3. Estructura Metodológica .....	29

3.1.4. Técnicas de investigación. ....	30
3.2. Proceso de recolección de datos de la investigación. ....	30
3.3. Sistema de categorización de datos .....	31
CAPÍTULO IV.....	32
4. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	32
4.1. Descripción y argumentación teórica de resultados. ....	32
4.1.1. Causas culturales y sociales.....	33
4.1.2. Causas políticas.....	36
4.1.3. Comentario sobre la Distribución de competencias. ....	38
4.2. CONCLUSIONES.....	41
4.3. RECOMENDACIÓN.....	42
BIBLIOGRAFÍA.....	43
ANEXO.....	48

## INTRODUCCIÓN

El artículo primero de la norma constitucional determina las características del Estado ecuatoriano estableciendo que el Ecuador es un Estado unitario, organizado en forma de República, y tiene como forma de gobierno, la descentralización. Además, la organización territorial es uno de los objetivos del COOTAD y en concordancia con el artículo 242 constitucional, las regiones, las provincias, los cantones y las parroquias rurales son las formas de organización del territorio ecuatoriano. Sin embargo, la materialización de lo establecido en tales artículos, no se ha visto reflejado en la actualidad, de tal manera que solo existen las provincias, cantones y parroquias; dejando a un lado a los gobiernos regionales.

Es por ello que este trabajo de investigación titula: “Los Gobiernos Regionales en el Ecuador: análisis de las causas que han devenido en una utopía constitucional”. En el que se expone un estudio socio jurídico de las principales causas que han incidido en la no materialización de los gobiernos regionales establecidos en la Constitución de la República del Ecuador, focalizado en el Derecho constitucional y dentro de ello, el Estado unitario descentralizado.

De la misma manera, se pone en conocimiento que el presente trabajo de investigación se desarrolla en el campo del Derecho constitucional, cuyo objetivo principal es hacer un análisis comparativo de la inexistente materialización de los gobiernos regionales contemplados en la Constitución, principalmente con el caso español, considerando importante y necesario analizar la normativa ecuatoriana respecto de los gobiernos regionales y además, propone revisar el proceso de conformación de las autonomías en España, para entender aquellas causas que han devenido en la inexistencia de los mismos.

Con el fin de cumplir los objetivos propuestos, se desarrolla un proceso metodológico que consiste en la investigación documental la que dará la confiabilidad necesaria del caso y el rigor científico exigido en el desarrollo del presente estudio de caso, realizando entrevistas a catedráticos provenientes de la Universidad de Valencia y la UTMACH, quienes aportaron con el análisis normativo y bibliográfico de la investigación, para finalmente presentar los resultados, y en cuanto a la construcción de la conclusión y recomendaciones, se hará un breve análisis basándose en la lógica jurídica como una especie de método de investigación aplicable al Derecho.

## CAPÍTULO I

### 1. GENERALIDADES DEL OBJETO DE ESTUDIO

#### 1.1. Definición y contextualización del Objeto de estudio

En el presente trabajo de titulación, partiendo del análisis constitucional del Estado unitario descentralizado como la forma de gobierno existente en el Ecuador, se ha podido observar que la Constitución establece que deben existir gobiernos de región, sin embargo, es evidente que en la práctica no ha sido posible su materialización. De tal manera que, se ha considerado importante centrar la presente investigación en las posibles causas que han devenido en la inexistencia de los gobiernos regionales en el Ecuador.

De acuerdo con los artículos 1 y 242 de la Constitución de la República del Ecuador (a partir de ahora CRE), se encuentra organizado territorialmente por parroquias, cantones, provincias y regiones “aún no constituidas” ( Benabent & Cruz, 2017), y la forma de gobierno es descentralizada, de manera que cada uno de estos territorios disponen sus propios gobiernos que gozan de autonomía política, administrativa, y financiera, pero siguen siendo parte de la política del Estado central.

Dentro de las nuevas formas de organización, la futura conformación de los gobiernos regionales se preveía como un pilar en la recuperación y transformación del Estado, para superar “la histórica y aberrante inequidad territorial” (SENPLADES, 2012, pág. 7), y un regionalismo base de una discordia permanente, causado así mismo por tensiones entre el gobierno central, los gobiernos locales y su demanda de mayores atribuciones y recursos para de este modo, decidir sobre su futuro (Larrea, 2011).

En el 2007, durante plena Asamblea Constituyente, ya se señalaba la regionalidad como un avance sustancial en la búsqueda “de un sólido gobierno intermedio de base regional que le dé consistencia al Estado nacional. Esto es, rearmar el territorio nacional desde unidades superiores a las existentes para que el Estado en su conjunto pueda asumir la forma autonómica” (Carrión & Dammert, 2007, pág. 13).

El Estado ecuatoriano, al asumir un nuevo modelo de ordenamiento territorial (así como la posibilidad de la creación de las regiones), debe ser consciente que se necesita una vinculación fuerte y efectiva, “espacios de consenso institucional, vertical y horizontal, entre los distintos niveles político-administrativos y entre los gobiernos del mismo nivel” (Benabent & Vivanco, 2019, pág. 141) que permitan concatenar los principios de autonomía, coordinación, con atención a las competencias, vigilando también los principios de complementariedad y subsidiariedad. Por tanto, es acertada la creación del Sistema Nacional de Competencias, pero, como se verá más adelante; adolece de ciertas fallas.

Fuertes han sido las críticas, Benalcázar (2010) recuerda que la Constitución “caminaba” en un sentido contrario, o al menos que no concordaba con la realidad ecuatoriana, por prever lo que denomina “un complicado sistema de organización territorial, que en un pequeño territorio de 256.370 kilómetros cuadrados, incorpora las figuras de la región autónoma y del distrito metropolitano, junto a la ya existente división territorial en provincias, cantones y parroquias” (pág. 28).

Más fuerte es aún su crítica a la inclusión de un modelo extranjero como el de las regiones, donde indica que el legislador constituyente no utilizó la "virtud de la prudencia política" y no cedió a la racionalidad de las regiones naturales y tradicionales de costa, sierra, oriente e insular, mismas que están delimitadas sin “artilugios jurídicos o por el prurito de imitar” (Benalcázar J. , 2010, pág. 28).

En todo caso, en este trabajo se ha tratado de analizar esta quimera constitucional llamada “Gobiernos Regionales”. Analizando el sistema de competencias de los GADs Regionales y las posibles causas que han impedido su materialización. Además, se hace una crítica desde una postura comparada con el proceso de conformación de autonomías en España, tratando de aportar al debate jurídico en el marco de este balance constitucional que se propone a lo largo de este texto.

## **1.2. Hechos de interés**

Ahora bien, para la comprensión del problema del presente trabajo de titulación, se ha considerado importante resaltar los siguientes hechos de interés:

- A. Con la Constitución del Ecuador de 2008 se instaura la posibilidad de crear una nueva forma de gobierno local, esto es, el Gobierno Autónomo y Descentralizado Regional.
- B. El numeral 9 de la Disposición Transitoria Primera de la Carta Magna dispone que una futura ley que regularía la conformación del GAD Regional, debía ser creada en un plazo máximo que no exceda de 8 años, de cuyo texto se recoge:
- “La ley que regule la descentralización territorial de los distintos niveles de gobierno y el sistema de competencias, que incorporará los procedimientos para el cálculo y distribución anual de los fondos que recibirán los gobiernos autónomos descentralizados del Presupuesto General del Estado. Esta ley fijará el plazo para la conformación de regiones autónomas, que en ningún caso excederá de ocho años” (Constitución de la República del Ecuador, 2008).
- C. En el 2010, con la convicción del establecimiento del GAD Regional conforme a la Disposición Primera Transitoria de la CRE, entró en vigencia el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) donde se ordenaba en efecto, que en el plazo máximo de 8 años se conformarán los Gobiernos Regionales.
- D. Debido a la ausencia de propuestas unificadoras para la creación de un Gobierno Regional, con la Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización se extendió el plazo máximo a 20 años.
- E. España posee en la actualidad diecisiete comunidades autónomas, cada una con facultades administrativas, legislativas, judiciales y constitucionales, que, se desprenden de un derecho particular, forjadas en base a una carga histórica (Estupiñan, 2011, pág. 108). Su conformación, consecuencia directa de la dictadura de Franco, así como de la reticencia de unirse en un Estado unitario.
- F. Más allá de fortalecer las autonomías locales, parroquiales, municipales o provinciales que han sido costumbre del gobierno ecuatoriano, se apostó por una



posibilidad para que las provincias puedan unificarse y conformar una región, sin embargo, en la actualidad ningún gobierno de región se ha conformado.

### **1.3.Objetivos de la investigación**

#### **Objetivo general**

Analizar la inexistente materialización de los gobiernos regionales contemplados en la Constitución, mediante un estudio comparativo de las autonomías españolas y el ordenamiento jurídico ecuatoriano, con la finalidad de identificar las posibles causas.

#### **Objetivos específicos:**

1. Estudiar el proceso de conformación de las comunidades autónomas en España.
2. Revisar la normativa para el proceso de conformación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados regionales en el Ecuador.
3. Analizar críticamente el sistema de competencias para los Gobiernos Autónomos Descentralizados Regionales según lo establecido en la Constitución de la República del Ecuador; y,
4. Determinar las posibles causas que impidieron la conformación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Regionales en el Ecuador, realizando una comparación con el caso español.

## CAPÍTULO II

### 2. FUNDAMENTACIÓN TEÓRICO EPISTEMOLÓGICA DEL ESTUDIO

#### 2.1. Descripción del enfoque epistemológico de referencia.

La CRE permite la creación de los Gobiernos Autónomos Regionales, interponiendo tres requisitos principales para la conformación: las provincias tienen que ser contiguas, la población regional agrupada de más del cinco por ciento de la población nacional y la propuesta de conformación provendrá de los gobiernos provinciales interesados. La iniciativa también requiere de la creación de un proyecto de ley y del estatuto del nuevo GAD.

La tan anhelada autonomía de “los territorios nos ubican en un escenario de certezas en el inicio de los procesos, pero muy difícil predecir en donde pueden concluir” (Suing, 2016, pág. 41). La autonomía ha sido defendida e impulsada por partidos políticos con discurso regionalista y autonomista, a partir de conflictos en torno a la forma de división territorial y de autonomías, con enfoque en lo ambiental (SENPLADES, 2012). No es un secreto que los estados se transforman y modifican su estructura de acuerdo a la apertura y liderazgo de los gobiernos de turnos y sus dirigentes. “Lo ideal en las transformaciones de las estructuras del Estado es que las mismas tengan respaldo ciudadano a través de procesos democráticos que les brinden legitimidad” (Suing, 2016, pág. 40).

Por otro lado, la propia Constitución, en el artículo 262 establece 9 competencias para los gobiernos regionales que se desarrollan entre la rectoría, determinación, planificación, control, regulación, promoción, gestión de asuntos o materias (transito, transporte, sistemas hídricos y viales, seguridad alimentaria, desarrollo, producción, entre otros), exclusivos a cada nivel de gobierno (Benabent & Vivanco, 2019).

Este tipo de competencias son reconocidas por CRE para los gobiernos autónomos regionales, por lo tanto, para aquellas provincias que estén interesadas en constituir el GAD Regional, son de carácter obligatorias y progresivas. Existen también otro tipo de competencias como la competencia concurrente entre el Estado y las regiones autónomas, sin embargo, estas no están definidas en el Texto Supremo, sino que se desarrollan en la ley.

Con base a lo expuesto, el principal reto de los gobiernos regionales va enfocado a constituirse como “un nuevo nivel intermedio de gobierno que permita generar procesos de articulación horizontal para potenciar y complementar las capacidades territoriales” (SENPLADES, 2012, pág. 64).

“La descentralización propicia la interacción de un conjunto de actores que operan en espacios muy diferentes, dado que cada región tiene elementos particulares” (Cogco & Martínez, 2015, pág. 114). Es por ello que Ojeda (2002), con relación al estudio sobre la descentralización, afirma que “este proceso guarda sin duda una alta complejidad, siendo costoso y conflictivo desde su inicio, afectando intereses de ciertos grupos tanto a nivel local como nacional” (Batallas, 2017, pág. 109), por lo tanto, es indispensable no solo contar con los preceptos legales, sino también con una real voluntad de los agentes: Gobierno Central-GADs-Ciudadanía, y que en conjunto puedan impulsar la descentralización.

Como se verá más adelante, la falta de compromiso entre estos actores es parte fundamental de las causas que han provocado que en la actualidad no se encuentren gobiernos regionales en el Ecuador y que tampoco se avizoren proyectos de este tipo.

Estos modelos de gobierno descentralizado y su implementación representan

Desafíos y retos que deben enfrentar de forma obligatoria los gobiernos autónomos en sus distintos niveles, de manera organizada y paulatina, pero sin marcha atrás; de ahí la importancia de tener muy en claro su objeto, finalidad y alcances, pues, de otra manera, la implementación de una verdadera descentralización en el país pasará a ser un proceso incompleto y fallido, conforme ha venido aconteciendo en las últimas décadas (Batallas, 2017, pág. 7).

Constatando el pensamiento inicial de Batallas, escrito en el año 2013, y comparándolo con la situación actual, la realidad no ha cambiado mucho, porque si bien los gobiernos provinciales y los municipios se han afianzado, todo nuevo modelo o proyecto de descentralización ha quedado sin uso alguno, tal como en décadas pasadas.

Por tal razón, la Constitución propone un proceso de descentralización que se basa en el ejercicio de competencias, entendiéndose como integras de este nivel de gobierno (Benabent & Vivanco, 2019) y es por ello que en su artículo 262 establece nueve competencias exclusivas de los gobiernos regionales, ratificadas en el artículo 32 del COOTAD.

Partiendo desde el análisis de las competencias constitucionales reconocidas a favor de los gobiernos regionales, al igual que de los otros niveles de gobierno, se considera que estas deberían ser asumidas en su totalidad desde el inicio, ya que no existe argumentación alguna que justifique que no deba ser así, salvo los problemas que se originan de la forma en que están otorgadas en la Carta Suprema.

Al respecto Suing, (2016) asegura que “(...) el sistema nacional de competencias no puede, válidamente, condicionar, eliminar, limitar, afectar, dificultar ni entorpecer el ejercicio de las competencias constitucionales de los gobiernos autónomos descentralizados” (pág. 164), toda vez que es el llamado a entregar estas competencias de manera progresiva, sin perjudicar a los gobiernos autónomos, dado que ellos también están obligados a recibir y ejecutar las competencias designadas, de modo que se los perjudicaría.

Por lo tanto, el gobierno regional deberá asumir las nueve competencias exclusivas establecidas en el artículo 262 de la Constitución, en concordancia con el artículo 32 del COOTAD, los cuales son:

1. *Planificar el desarrollo regional y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial.* Cada uno de los gobiernos inferiores contempla esta competencia en la medida de sus límites, además se concreta como uno de los objetivos del sistema nacional.
2. *Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuenca, de acuerdo con la ley.* En este punto le compete al gobernador de la región, el diseño, administración, ejecución de las políticas adecuadas para la conservación del recurso.
3. *Planificar, regular, controlar el tránsito y transporte regional y el cantonal en tanto no lo asuman las municipalidades.* Es una de las pocas competencias que podría resultar muy interesante en la práctica, ya que lograría descentralizar todo el control

del tránsito, incluso en aquellos municipios que, por su tamaño y su capacidad económica, siguen viendo de lejos como la Administración Central se encarga de cumplir estas funciones en las ciudades pequeñas.

4. *Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito regional.* Evitar Conflictos de competencias con los GADs inferiores debe primar en su aplicación, especialmente en la delimitación de las vías con carácter regional. Para poder llevar a cabo esta competencia se deben realizar las debidas asignaciones presupuestarias por parte del gobierno central.
5. *Otorgar personalidad jurídica, registrar y controlar las organizaciones sociales de carácter regional.* Con esta novedosa competencia, se ha sido muy positivo e innovador, sin embargo, como se ha visualizado no sería fácil que se formen organizaciones sociales de carácter regional. Además, por cuanto esta competencia no la tienen municipios ni prefecturas, conllevaría una eventual duplicidad de órganos haciendo las mismas funciones y, en consecuencia, un doble e inoficioso catastro, imaginando que existan solo dos regiones a nivel nacional, lo que obligaría a mantener estas funciones a la Administración Central. Por último, y siendo realistas, ¿En qué aporta esto a los procesos de autonomía?
6. *Determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías, necesarias para el desarrollo regional, en el marco de la planificación nacional.* Hay que tomar en cuenta que la educación superior ya contempla con una estructura que no necesariamente está territorializada, por lo tanto, la ejecución de esta competencia que resulta algo ambiciosa, pues pende de estructuras las instituciones de educación superior.
7. *Fomentar las actividades productivas regionales.* A pesar de ser una competencia “exclusiva” (por decirlo así) de los gobiernos regionales, hasta cierto punto cuando sea materializa, los GADs Provinciales, es compartida con los GADs Provinciales ya que también tiene una competencia exclusiva muy similar prescrita, así que no se podría decir que es una competencia exclusiva solo de los gobiernos regionales.
8. *Fomentar la seguridad alimentaria regional.* Esta competencia debe ser cumplida conforme lo establece la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria en su artículo 1. “El Estado a través de los niveles de gobierno nacional y subnacionales

implementará las políticas públicas referentes al régimen de soberanía alimentaria en función del Sistema Nacional de Competencias establecidas”

9. *Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.*

Los otros GADs comparten esta competencia, empeorando la situación con la intervención de instituciones internacionales, que el mismo Gobierno Central ha solicitado su presencia, por lo tanto, si se habla de un protagonismo del Gobierno Regional, más bien se vería reducido por la presencia internacional.

No se puede dejar a un lado, el hecho de que se pueden añadir más competencias al nivel de Gobierno Regional, pues el artículo 262 de la Carta Magna, configura una cláusula abierta, en su parte pertinente “...sin perjuicio de las otras que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias” para que futuras normas de carácter sectorial contemplen competencias exclusivas a las regiones constituidas.

El nivel de Gobierno Regional, constituye en el más fuerte frente a los niveles inferiores, su existencia sería el eje y punto de partida en la administración de los diferentes gobiernos (GADs), es indispensable pues, “la incorporación de nuevas competencias que tengan radios de acción más amplias tanto en contenido como en territorio, de lo contrario, las analizadas no motivan la conformación de este nuevo nivel territorial” (Suing, 2016, pág. 167).

## **2.2. Bases teóricas de la investigación.**

Existen diferentes formas de Estado que dependerán de las formas o del ordenamiento jurídico del gobierno de turno de cada país, por lo tanto, todo Estado tiene una estructura interna que lo tipifica dando origen a las diferentes formas de Estado, las cuales tienen un considerable alcance y son las que se detallan a continuación:

### **2.2.1. Estado unitario.**

Un Estado unitario se caracteriza por poseer una unidad legislativa que es el centro reproductor de la ley. Es decir que, se integra por un solo centro decisorio constituyente y legislativo donde el pueblo está bajo su soberanía y obedecen al poder del gobierno estatal viviendo bajo un mismo régimen constitucional. En el Estado unitario, debido a que el gobierno estatal posee el poder en su totalidad de sus atributos y funciones, dota de

autonomías a los Gobiernos Regionales y estos, asimismo obedecen a su soberanía y en donde pueden legislar acerca de las competencias que le son propias o transferidas por parte del gobierno central, es por ello que se caracteriza por ser unitario (Badía, 1974). Es una descentralización meramente administrativa y de escasa capacidad legislativa regida por las mismas leyes.

Países latinoamericanos como Ecuador, Uruguay, Chile, Perú y Nicaragua han adoptado una estructura de Estado unitario y en el continente europeo se encuentra Francia con este modelo de Estado unitario, siendo uno de los más centralizados del mundo a pesar de que, administrativamente; existentes departamentos. Sin Embargo, el modelo de Estado que históricamente se ha venido imponiendo en Francia ha sido objeto de controversia entre intelectuales y de luchas de poder (Pro, 2017).

### **2.2.2. Estado autonómico.**

Esta forma de gobierno es característica de la organización política del gobierno español, donde se descentraliza el poder político del Estado hacia las comunidades autónomas. Es un modelo completamente singular donde existe una descentralización legislativa, es decir no solamente existen gobiernos descentralizados ejecutivos, sino que también existe la capacidad de hacer normas con rango de ley desde las comunidades autónomas. (De Bartolomé Cenzano, 2018)

Tal como se ha mencionado en el párrafo anterior, el Estado autonómico es una fórmula única utilizada por el país español como salida al conflicto territorial por la que atravesaba el país. Es decir que, se creó en base a dos grandes objetivos que, según Lucrecio Rebollo Delgado (2018) se pretendía alcanzar con el reconocimiento de la autonomía bajo la vigencia de la Constitución de 1931 que conectan el contenido de la Constitución de 1978, donde el primer objetivo responde a las aspiraciones de autogobierno de ciertos territorios españoles como Cataluña, el País Vasco y en un segundo plano el de Galicia, que se había iniciado en los años 30 con la II República y que se vio truncado por el alzamiento militar de julio de 1936 y por otra, combinarlo con el mantenimiento de una estructura de Estado unitario donde la soberanía nacional siguiese residiendo en la ciudadanía española y no se quebrase el principio

de la unidad de soberanía nacional. Es por ello que, ante tal escenario se optó por la creación de los Estados de las autonomías, que no deja de ser un estado federalizante, partiendo siempre de la base de que es el propio Estado el que cede la soberanía.

Las comunidades autónomas españolas surgen de manera posterior a la dictadura de Franco (1939-1975). Una vez que cae la dictadura (en 1975), el sentimiento de autonomía se retoma y se da lo que Muñoz, ha denominado como preautonomía, que es “el periodo que media entre la aprobación de la Ley para la reforma política de 4 de enero de 1977 y la aprobación de la Constitución española de 27 de diciembre de 1978” (Muñoz S. , 2007, pág. 107), donde las zonas que posteriormente exigirían mayor autonomía, aceptaron esta Constitución siempre y cuando, de igual manera se tuvieran en cuenta “sus particularidades regionales y la posibilidad de establecer un autogobierno” (Cueva , 2001, pág. 69).

Esta preautonomía, criticada por múltiples autores, era entregada por medio de Decreto-ley a aquellas zonas interesadas, luego de la respectiva “negociación entre el gobierno y los representantes parlamentarios de tales territorios” (Suing, 2016), como respuesta a las exigencias sociales de la época.

Por su parte, desprendido de la primera etapa democrática española, los jóvenes Estados autónomos acogieron como forma de organización lo contenido en el art. 152 de la Constitución española, que complementándose con los arts. 137, 143, 148, 150, 153, y 156 al 159, entre otros, configuran sus preceptos constitucionales de autonomía normativa, financiera, administrativa, de participación y política (Azcúnaga, 1997).

Luego de estos primeros pasos en la autonomía, las autonomías españolas, apoyándose en un conjunto de leyes tales como la Ley de Reforma Universitaria (de 1983), la Ley Orgánica del Derecho a la Educación, la Ley de Bases del Régimen Local, Ley Orgánica del Poder Judicial y Ley Orgánica Electoral General (todas estas de 1985), que conllevan un incremento en las competencias de las comunidades autónomas (Aja, 2006), y desprendido de este incremento, se suscitaron una gran serie de conflictos de competencias entre el Estado central y las comunidades autónomas así como entre las comunidades autónomas entre sí, lo que puso en jaque al Tribunal Constitucional, encargado de resolver los conflictos de competencias que surjan entre los entes mencionados en líneas anteriores, o al menos para la interpretación de



los límites, muchas veces sobrepasado (Aja, 2006). Este órgano emitió sentencias en el período comprendido entre 1979 y 1983 en las que se otorgaron (un total de 17) estatutos de autonomía. Esto demuestra lo difícil que se torna la distribución de las competencias, toda vez que se mueven grandes intereses políticos y comerciales en torno a estas delegaciones.

Desde el año 1992 al 2001, las comunidades autónomas reafirman no sólo su autonomía, sino que en esta tercera etapa se organizan en torno a la naciente Comisión General de las Comunidades Autónomas, y luego su voluntad trasciende las fronteras españolas para lograr representaciones en la formación de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (Suing, 2016). Una de las principales características, es que al formarse de manera desordenada y en función de Decretos-Ley, la normativa que regía a las Comunidades Autónomas difería de manera notable entre las diferentes comunidades, por lo que se visualizó la necesidad de una unificación, con base en los “Acuerdos Autonómicos”, que buscaban que “la ampliación de competencias de las Comunidades Autónomas tuvieran” (Suing, 2016) similitudes, en pro de la unificación antes referida.

### **2.2.3. Estado regional italiano.**

Italia se caracteriza por ser Estado que tiene institucionalizadas las regiones en la Constitución de 1948, es decir que su planificación territorial se encuentra dividida en regiones que nacen como proyecto por la descentralización del poder, más que como apreciación de la identidad de los territorios, pero a diferencia del sistema implantado en España, las características del modelo italiano de Estado regional, están rígidamente codificadas en la Constitución, por lo tanto, el desarrollo social y cultural, el progreso y el crecimiento económico son responsabilidad de la población de cada región (Rolla, 2004).

No obstante, el Estado tiene la facultad de delegar su potestad reglamentaria en las regiones, mientras que el resto de entidades como los municipios, provincias y ciudades metropolitanas, disponen de potestad reglamentaria para organizar y desarrollar las funciones que les atribuya el ordenamiento jurídico (Ortega, 2005). Es por ello que en un inicio las regiones fueron el ámbito territorial que se consideraron como un instrumento facilitador donde se desarrollaban las políticas económicas, pero una vez que se le otorgaron

competencias en materia de ordenamiento del territorio, llegaron a ser parte de la organización territorial ya que en el ámbito regional se distribuía los créditos estatales para las inversiones públicas, optimizando recursos y racionalizando la gestión pública (Tajadura, 2017).

#### **2.2.4. Estado unitario descentralizado.**

La combinación de una forma de gobierno y una organización política territorial es el Estado unitario descentralizado que promueve el fortalecimiento de las regiones, basados en el principio de equidad y solidaridad, desarrollada en los diferentes niveles de gobierno tales como: nacional, regional, provincial gobierno comunal (Rojas S. & Castellanos, 2017), como el caso chileno, o en regiones, provincias, cantones o distritos metropolitanos y parroquias rurales como en el caso ecuatoriano.

Colombia es otro de los países latinoamericanos que se caracteriza por ser un Estado unitario descentralizado, que tiene centralizado el poder político y descentralizado su ordenamiento territorial, lo que constituye los principios básicos de la organización estatal colombiana, a pesar que desde la Constitución de 1886 Colombia ha preferido un modelo de gobierno unitario centralista, lo que viene a explicar la difícil tarea de descentralizar el poder, ya la centralización del poder político en un solo centro de autoridad es característica de un Estado unitario.

De tal manera que esta forma de Estado, busca descentralizar el poder, pero sin perder la unidad, para lo cual propone la regionalización, las autonomías y la descentralización administrativa, económica y política. Esta última materializada en Ecuador, pero con una carga sociológica dentro de un proceso conocido como regionalización, lo que se ha venido dando en la administración chilena desde el año 1974 y 1991 con un modelo regional desconcentrado que proponía unir las competencias de gobierno y de la administración superior de cada región. Sin embargo, después de seis años se reformó la Constitución que a pesar de que reconoció dicho modelo, propuso la evolución de este en el marco de un Estado unitario donde los gobiernos regionales propendan hacia una administración funcional y territorialmente descentralizada. Una década después se modifica el modelo original a un

modelo regional mixto (Estado Unitario Descentralizado) que consistió en la convivencia entre la descentralización territorial, que se centraba en el nuevo gobierno regional y el modelo de desconcentración que se encontraba existente (Enriquez O., 2020).

### **2.2.5. Estado federal.**

Para una mejor comprensión de este sistema de gobierno, se ha considerado importante y necesario traer a mención una definición que hizo Pierre-Joseph Proudhon hace 150 años, citada textualmente por Chaires, J. (2017):

Federación, del latín *foedus*, genitivo *foederis*, que significa: pacto, contrato, tratado, alianza, entre otros. Se define como un convenio mediante el cual uno o varios jefes de familia, municipios o Estados se obligan recíprocamente y equitativamente entre ellos, con el propósito de cumplir uno o varios fines particulares que, desde entonces, pesan sobre los delegados de la federación de manera especial y exclusiva (pág. 7).

Para Cabanellas de las Cuevas G., (2006) el federalismo es “un sistema jurídico y político opuesto al unitario estatal y que considera el gobierno federal como la forma que mejor sirve a las ideas de libertad” (pág. 167). Por lo tanto, se puede asegurar que, un Estado federalista, se forma en base a los principios del federalismo, cuya política es descentralizada en donde las partes que se unen para formar un todo, a más de tener competencias legislativas y ejecutivas, también tienen capacidad constituyente. En otras palabras; se rigen de manera autónoma, de tal modo que, pueden elaborar su propia Constitución, pero limitados a contradecir la Constitución federal puesto que han aceptado ceder parte de sus competencias al gobierno federal. Por lo tanto, mientras no contradigan la Constitución federal, pueden elaborar normas constitucionales para cada Estado miembro de la federación (Hesse, 2006).

La federación de territorios parte de que estos voluntariamente ceden una parte de su soberanía para la configuración de un ente mayor que es el Estado Federal, pero sin perder su libertad y soberanía en lo que respecta a su régimen interior, es decir que, poseen legitimidad política por la libertad de las partes de participar, decidir y de recibir beneficios de manera equitativa, ya que esa es la propia esencia del federalismo la cual se materializó en los Estados Unidos de Norteamérica con las lecturas del federalista (De la O Soto, 2016).

Aunque en esto conlleva a circunstancias peculiares como por ejemplo el Estado autonómico español, que en teoría parece ser menos descentralizado que un Estado federal, sin embargo, un Estado Federal es mucho más descentralizado, todo depende de la cantidad de competencias que se trasladan a los ejes autónomos. Tal es el caso de Venezuela que es un Estado Federal, pero está casi todo centralizado en el poder central, por lo tanto, lo que interesa saber es cuál es la distribución de competencias que se produce dentro del Estado para ver qué grado de autonomía tiene, es por ello que se dice que España está más cercano a un Estado Federal porque en ocasiones las comunidades autónomas pueden tener más competencias que un Estado asociado a un Estado miembro de la Alemania federal.

Sin embargo, se considera que este sistema de gobierno no ha sido bien utilizado por los países latinoamericanos, ya que no ha tenido el mismo desarrollo que el sistema implantado en los Estados Unidos el cual las costumbres, tradiciones y la diversidad cultural de su territorio, sino que en los países latinos como Venezuela, Argentina, México y Brasil ha servido como una barrera de contención al poder central e impedir el control externo e interno. Algunos grandes políticos de estos países utilizaron únicamente este sistema de gobierno con el propósito de defender sus propios intereses y encubrir la impunidad y la corrupción amparándose en una mal denominada autonomía que se supone que deberían tener cada provincia y que a diferencia de Estados Unidos, no defendía las costumbres y tradiciones culturales de la colectividad, sino que diseñó un sistema de reparto de competencias sin analizar las futuras consecuencias (Chaires, 2017).

Por lo tanto, el territorio de un Estado federal se divide en unidades autónomas, mismas que se encuentran bajo el régimen de su propia norma constitucional, de las leyes y de las autoridades. Mientras que otras están sometidas al ordenamiento jurídico central del Estado y al gobierno de la federación, de tal manera que, es facultad de la Constitución federal la distribución de las competencias a los órganos centrales y a los descentralizados que abarca el poder legislativo, ejecutivo y el poder judicial, permitiendo que cada territorio tenga su propio congreso, su propio poder ejecutivo y sus propias cortes de justicia , que se desarrollan

dentro del ámbito de competencias determinadas en la Constitución federal (Tremont & Caldera, 2018)

#### **2.2.6. Descentralización.**

Hablar de descentralización es referirse a aquella organización política que distribuye el poder público entre las diferentes entidades que conforman la organización territorial de un Estado. La que se expresan en competencias que deben cumplir las entidades con mayor o menor nivel de autonomía de acuerdo al grado de equilibrio y equidad con relación a la distribución del poder territorial (Cordero, 2016), la cual ha irrumpido en los países latinoamericanos en la década de los 80's. y ha sido definida como “sistema administrativo que deja en mayor o menor libertad a las corporaciones provinciales o municipales, para la gestión de los servicios públicos y otras actividades que a las mismas interesan dentro de la esfera de su jurisdicción territorial” (Cabanellas de las Cuevas, 2006, pág. 125).

Adolfo C. y Oscar M. (2015) afirman que esta tendencia ha permitido que los gobiernos locales ejerzan mayores responsabilidades en sus territorios mediante la apropiación de políticas funcionales o sociales, es decir, mediante la transferencia de autonomía a los gobiernos municipales con el único propósito de que el Estado tenga un papel efectivo en la distribución social, reduciendo la pobreza, impulsando la participación ciudadanía y la lucha contra la corrupción.

Se puede decir que el propósito de la descentralización es lograr una mayor gobernabilidad democrática. No obstante, en algunos casos, esta forma de gobierno solo funciona como implementador de ciertas tareas administrativas que pone en marcha los planes y programas sociales que son diseñados por el gobierno central. Por lo tanto, todo esto tiene sentido cuando los programas sociales se ven influenciados por las capacidades técnicas y humanas del gobierno local para tomar nuevos poderes y ejercer determinadas funciones en beneficio de los grupos vulnerables situados en el territorio (Cogco & Martínez, 2015).

Por su parte Rodolfo Q., (2015) asegura que generalmente, los métodos de descentralización se centran en dos tipos de propuestas de autores: la primera, tienen que ver la sistematización de la regionalización administrativa o descripción histórica que carece de estatus político

actual; mientras que la segunda tiene que ver con los defensores de la oposición y los fanáticos liberales o socialdemócratas que desconocen la gravedad histórica de este fenómeno. Desde esta perspectiva, el enfoque de la descentralización obliga a los gobiernos locales a establecer alianzas entre otros ámbitos de gobierno, enfocadas a satisfacer demandas políticas locales.

Es así como el COOTAD en su artículo 105 expone que descentralización “consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el Gobierno Central hacia los gobiernos autónomos descentralizados”. Si bien es cierto, se aumentan las regiones como nueva forma de organización territorial, sin embargo, en la actualidad estas no han sido constituidas, gracias a la actitud conformista del Gobierno y a la inacción de los gobiernos provinciales (Tello & Lucio, 2019).

#### **2.2.7. Competencia.**

En la normativa jurídica ecuatoriana se puede encontrar señalamientos expresos sobre la naturaleza de la competencia, es así que el artículo 7 del COFJ expone que la competencia nace de la Constitución y la ley, por lo tanto, la competencia sirve para dar una explicación de las relaciones existentes entre las leyes cuando existe una diferenciación de actos y una correlativa separación de materias con relación a la organización territorial, de tal manera que se ha vuelto un desafío para los países latinoamericanos mantener equilibrado el ejercicio de las competencias y el poder de las diferentes entidades en la implementación de las políticas de desarrollo y de ordenamiento territorial (Cordero, 2016).

En el caso español, los Estatutos de autonomía son quienes establecen el ámbito de competencia de las comunidades autónomas más no a la Constitución y otras normas con igual rango como en el caso de los Estados federales o regionales expuestos anteriormente: si bien es cierto, la Constitución les atribuye en exclusiva las competencias a las comunidades autónomas, pero estas tienen en su poder delimitar el conjunto de competencias en relación a cada comunidad.

Cordero C. Fernando, (2016) refiere que las competencias de las regiones con autonomía política al igual que las regiones con potestad administrativa varían en cada caso. Sin embargo, la competencia de ambas regiones coincide en el desarrollo económico y ordenamiento territorial, es decir que, en los Estados descentralizados, las regiones son las instituciones con capacidad de formular y aprobar un modelo propio de desarrollo económico y ordenamiento del territorio del espacio regional. Este poder regional significa una de las manifestaciones considerables del poder de las regiones.

En materia de ordenamiento territorial, los GADs son instituciones gubernamentales que promueven el desarrollo y la garantías del buen vivir, a través del ejercicio de sus competencias asignadas en la Constitución y la ley que construyen mecanismo de concesión del modelo de descentralización vigente en el Ecuador y crean una fortaleza cuando se trata del ordenamiento territorial y un verdadero desafío al momento de instrumentalizar su operatividad (García V. & Loor C., 2020). Sin embargo, no existe una normativa legal que establezca la relación entre el ordenamiento territorial, la competencia de todos los niveles de gobierno, y, el uso y gestión del suelo, los cuales son competencias de los GADs Municipales y Metropolitanos.

#### **2.2.8. Regionalismo en Ecuador.**

Antes de analizar lo que ha sido el regionalismo en Ecuador, se trae a mención un concepto que permita entender aquello. Para Cabanellas G., (2006), el regionalismo es un “movimiento que define la administración autónoma, tomando la región como base geográfica e histórica del gobierno local” (pág. 346). Esta ideología pretende defender a la comunidad política como el Estado que se distingue por ser único física y culturalmente.

Mientras tanto, los docentes de la Universidad de Guayaquil: Reza L.; Galindo S.; Rizzo P.; y Boni L. (2017) aseguran que el regionalismo es una ideología y movimiento político que promueve la superioridad de una comunidad en específico, con respecto a otras; por lo tanto, debido a que la ciudadanía ecuatoriana tiende a identificarse de acuerdo a su cultura o sentido de pertenencia, existen diferencias entre los mismos y a partir de estas se produce como una discriminación, ya sea por características físicas, hábitos, costumbres, indumentaria y otras ideologías que caracterizan a los ciudadanos que pertenecen a los diferentes sectores del

territorio ecuatoriano. De lo que más adelante desencadenaría las causas del fracaso de la materialización del regionalismo en Ecuador.

Sin embargo, con la nueva reforma del Estado, esto es de 2008 se innova la organización territorial del país, y es así que al tenor del artículo 28 del COOTAD, en concordancia con el artículo 242 constitucional, el Ecuador quedó conformada por regiones, provincias, cantones y parroquias, incorporando las regiones autónomas como una nueva forma de organización territorial que hasta la actualidad no se ha materializado (Suing, 2019).

Cabe recordar que el regionalismo en Ecuador se impone como una nueva forma de organización territorial lo cual, a inicios de la República se percibió una imagen concomitante, que desde 1830 se había establecido un antecedente a partir de la existencia de tres departamentos (Quito, Guayaquil y Cuenca), pero es desde 1835 con Vicente Rocafuerte como presidente de la República, que la organización territorial estuvo conformada por provincias, cantones y parroquias, la cual se mantuvo vigente hasta la Constitución de 1998 (Campuzano, 2016).

Es así que la Constitución Ecuatoriana del 2008 llegó a ser la nueva organización territorial que deja a los gobiernos provinciales la iniciativa para la conformación de las regiones autónomas, con la facultad legal para elaborar un proyecto de ley de regionalización, mismo que, de acuerdo a lo establecido en los artículos 15 y 16 del COOTAD en concordancia con el artículo 245 constitucional, “propondrá la conformación territorial de la nueva región, así como un proyecto de estatuto de autonomía regional”, que deberá ser aprobado por la Asamblea Nacional dentro del plazo de ciento veinte días.

No obstante, una vez que se haya vencido el plazo y sin pronunciamiento alguno de la Asamblea Nacional, dicho estatuto se entenderá por aprobada, de acuerdo a lo dispuesto por el legislador en el inciso segundo del artículo antes mencionado. Sin embargo, la Asamblea Nacional tiene la potestad para negar o archivar el proyecto de ley de regionalización, siempre y cuando tenga la aprobación de las dos terceras partes de sus integrantes para que voten a favor de la decisión de la Asamblea Nacional.



Según (Tello & Lucio, 2019), el auge del regionalismo en el Ecuador surgió con el ánimo de enfrentar aquellos desafíos de los grupos territoriales, los cuales presuponen fortalezas como: identidad cultural, unidad técnica y presupuestaria entre provincias y correlación de ecosistemas. Por tanto, el nuevo paradigma intentaba mantener un Estado unitario y superar el desequilibrio en el territorio ecuatoriano, donde el desarrollo económico siempre ha sido dualista, ya que, un territorio con igual superficie y niveles de población permite el establecimiento de un país policéntrico.

No obstante, el catedrático Viciano R. (2019) mencionó en una entrevista, el que Gobierno Central se negó a aprobar enmiendas constitucionales que permitan el regionalismo en Ecuador, y, aseguró que, anexo a esto, se perdió la continuidad de la propuesta de los gobiernos regionales como organización territorial, y en la primera oportunidad de enmendar la Constitución original de Montecristi y con el impulso de los mismo agentes del cambio, se eliminó el plazo de 8 años para la conformación de regiones y por ende la iniciativa del ejecutivo también desapareció, ya que se fueron tan evidentes los esfuerzos por descentralizar administrativamente que políticamente.

## **CAPITULO III**

### **3. PROCESO METODOLOGICO**

#### **3.1.Tradición de investigación seleccionada.**

##### **3.1.1. Aspectos Generales.**

El presente capítulo expresa el proceso de la investigación realizada por los autores en este estudio de caso denominado Los Gobiernos Regionales en el Ecuador: Análisis de las causas que han devenido en una utopía constitucional, con el uso de diferentes métodos y técnicas de recolección de información que fueron utilizadas de manera pertinente e idóneas para establecer conclusiones y definir las recomendaciones necesarias.

##### **3.1.2. Tipo de investigación.**

Este trabajo investigativo en este estudio de caso se desarrolló bajo la investigación documental y de campo, debido a que la información obtenida fue producto de una exhaustiva revisión en fuentes documentales y digitales y de entrevistas a catedráticos de alto nivel expertos en la materia. Utilizar correctamente las técnicas pertinentes nos ha permitido cumplir los objetivos planteados a partir de la problemática, en este caso particular, la ausencia de Gobiernos Regionales en Ecuador.

##### **3.1.3. Estructura Metodológica**

Ander-Egg (1995:41) señala que "El concepto de método alude al "camino a seguir mediante una serie de operaciones, reglas y procedimientos fijados de antemano de manera voluntaria y reflexiva, para alcanzar un determinado fin que pueda ser material o conceptual". (Pulido Polo, 2015, pág. 1141). En este sentido se hizo imprescindible el planteamiento de métodos óptimos que ayudaron a obtener información precisa y útil de acuerdo al género de nuestra investigación (Martínez , 2015) y la formulación de un modelo cualitativo pues se hizo uso de entrevistas a profesionales en la materia.

**Método Deductivo.** Este método general sirvió en este trabajo investigativo para deducir del estudio de premisas generales a hechos particulares en cada parte del proceso de recolección y análisis de datos.

**Método Exegético:** Estudio e interpretación de la normativa que, para este estudio de caso fue la Constitución de 1998, Constitución de la República del 2008, el Código Orgánico de Organización Territorial, autonomía y Descentralización.

**Método Comparativo:** Utilizamos el derecho comparado en virtud que uno de sus fines precisamente consiste en “generar, mediante la comprensión de normas extranjeras, un mayor número de alternativas para resolver los problemas concretos” (Horbach, 2017, pág. 587). En nuestro caso, fue de mucha utilidad comparar la realidad ecuatoriana con la española, donde se ha desarrollado con mucho más detalle la descentralización y autonomía regional.

#### **3.1.4. Técnicas de investigación.**

De igual forma, aquellos métodos fueron complementados con la utilización de dos técnicas de investigación que consideramos las más idóneas en este caso: La entrevista y el análisis documental. Con esto, logramos contrastar diferencias y similitudes entre las autonomías españolas con su proceso histórico y legal de conformación y los utópicos GADs Regionales. Destacando la recolección de información por medio de docentes españoles conocedores de primera mano sobre la organización territorial y manejo de competencias en España y cómo estas han sido efectivas.

#### **3.2. Proceso de recolección de datos de la investigación.**

El proceso de recolección de datos en el presente estudio de caso se realizó por medio de material documental como artículos científicos, tesis, libros, *la* normativa local e internacional pertinente mismas que permitieron cumplir con los objetivos planteados en nuestra investigación y concretar conclusiones y recomendaciones. Así mismo debido a la necesidad de complementar la investigación se plantearon interrogantes que fueron resueltas por medio de entrevistas realizadas a profesionales de derecho expertos en materia constitucional.

### **3.3. Sistema de categorización de datos**

Luego de realizar una búsqueda aleatoria de posible información útil en el marco teórico, se desglosaron algunos componentes que parten de la concepción de Estado y sus tipos, la descentralización y competencias, haciendo uso especialmente de bibliografía científica.

Las entrevistas fueron realizadas a dos catedráticos de la Universidad de Valencia y la Universidad Técnica de Machala para dar soporte al análisis normativo y bibliográfico de nuestro estudio de caso.

Roberto Viciano Pastor, Phd, catedrático español quien significó un aporte muy importante en la entrevista ya que participó en el proceso constituyente del 2007 como parte de los asesores de la Asamblea Constituyente, y además es de su autoría un haber académico científico exclusivo al derecho constitucional.

Gonzalo Guillen Tarín Mgs, politólogo español, especialista en autonomías y descentralización, consultor internacional quien ha participado de igual manera en proyectos de carácter organizacional de un Estado.

## CAPÍTULO IV

### 4. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

#### 4.1. Descripción y argumentación teórica de resultados.

Diferentes políticos y académicos, con el devenir del tiempo, han tratado el tema de las regiones, su posible realización, así como los requisitos, más allá de los estimados por la ley, para que las regiones, como modelo de organización político, económico, cultural y social se lleven a cabo. Sin embargo, frente a este aporte de la doctrina y a numerosas opiniones, las regiones continúan sin establecerse. En este apartado se dispondrá un análisis de las causas, las cuáles podrían de alguna manera dar explicación a tal inexistencia.

Ya en el año 2001, Cueva establecía que al no responder el Estado central.

Se hace indispensable hablar de descentralización, de autonomías regionales, sin que esto sea una solución a todos los problemas nacionales, sino como un proceso que permitiría responder a los desafíos que enfrentan las sociedades, pero que también pueda ser causa de estancamiento, si es que no existe la conciencia cívica de todos; de quienes ejercen el poder y de los gobernados (Cueva , 2001, pág. 66).

Con esta cita un poco añeja, se puede entrever que no es una preocupación actual la de las causas que llevan a la disparidad regional, sino que es antigua, y más bien esto deja también en tela de juicio el pensamiento de que, aún con el paso del tiempo y los diferentes aportes, no se ha podido superar estas grietas.

Como se expresó anteriormente, la preocupación de las regiones se vio encabezada por la SENPLADES. En este sentido, (Viciano, 2019) establece que, a pesar de no existir una preocupación en el debate entre los constituyentes por el tema regional, la SENPLADES entendió que era necesario hacer una descentralización del país en regiones, por lo tanto, se abandonó el criterio de profundizar la autonomía de las provincias y se pasó a constituir entidades globales de tipo regional.

Esta misma dedicación hacia el tema regional se vio en la creación del COOTAD, que en palabras de (Guillén, 2019) recogió el tema de las regiones y buscó que se hiciera efectiva una descentralización administrativa, así como una desconcentración del poder, a nivel regional. De tal forma, se daba en el área legal un cierto empuje a la descentralización a nivel regional, pero como se revisará en el apartado siguiente, determinados factores no permitieron materializar estas intenciones.

#### **4.1.1. Causas culturales y sociales**

Del análisis previo se han deducido las causas culturales y sociales de la no materialización de los GADs Regionales, resultado de la contrastación de la información bibliográfica y de las entrevistas.

Larrea (2011) y Figueroa (2016) concuerdan que originariamente, desde un aspecto social y político, Ecuador se caracterizó por un bicefalismo acarreado desde la época colonial, es decir, que se concentraba el poder y las grandes masas sociales en dos ciudades, esto es, Quito y Guayaquil (la primera, por ser la capital del país, y la segunda, por ser el puerto privilegiado y polo económico). Además de esta disputa de poder, se puede mencionar que el regionalismo (costa y sus regiones, así como la sierra y la Amazonía), “ha existido el caciquismo provincial, e incluso cantonal y parroquial, lo que ha convertido al país en parcelas personales, étnicas, territoriales, morales y religiosas” (Suárez, Mosquera, Bajaña, & Uzho, 2017) lo que acarrea también conflictos y desigualdades.

En Ecuador siempre han existido conflictos por diferentes posturas políticas y regionales que acarrear obstáculos culturales y geográficos, los cuales evidentemente constituyen el principal problema de los ciudadanos para lograr una verdadera integración (Luna, 2013, pág. 15).

Obviamente la contigüidad de las provincias es, a efectos sociales, importante de ser tomada en cuenta, ya que por la cercanía, será más factible la sincronización de sus hábitos culturales y sociales (elemento que se evidencia claramente en el caso de las comunidades españolas), así como el elemento económico tendrá mayor posibilidad toda vez que es más probable que

se desarrollen actividades económicas entre dos provincias aledañas que entre dos provincias que estén separadas, por motivos de transporte, movilidad, etc.

(Guillén, 2019) expone que “es importante también que cuando se quiere regionalizar o dotar de autonomía política a los territorios se tome en cuenta si parte de una voluntad popular de los territorios de querer y generar dicho espacio”.

El desinterés o desinformación social también cala profundo, esto es, la falta de un sentimiento social o en conjunto, del deseo de progreso comunitario o social, esto se da en las sociedades que son fragmentadas, donde la diversidad no une, sino que separa, tal como se evidencia en la sociedad ecuatoriana, donde cada quien vela por su estabilidad socio-económica. El proceso de conformación de las regiones tiene como centro vital el deseo de la unión para la prosperidad, elemento que no es compatible con la actual visión individualista, siendo que, una vez más, la CRE propone cambios más bien humanistas que no van de la mano con los elementos de pensamiento que rigen a nuestra sociedad.

De manera similar, la organización por regiones es innecesaria, ya que desde que se dejó de lado la organización departamental, las provincias han tomado el protagonismo y “por lo que mal haríamos en desconocerlo; por otro lado, nuestra realidad local no exigía la creación de regiones autonómicas al estilo del Estado autonómico español, en el que existían y existen pueblos que reclaman mayores poderes” (Noboa, 2013, pág. 31).

Así mismo, Noboa interpreta que analizar las regiones sin haberse establecido alguna hasta el momento es algo difícil (Noboa, 2013) a lo que sumamos que sería además “injusto” juzgar una forma de organización que aún no se ha implementado, por lo que toda crítica se realiza desde un plano meramente subjetivo. En ese sentido, al instaurarse las regiones como niveles administrativos superiores a las provincias, se considera que estas últimas llegarían a desaparecer, ya que las facultades administrativas serían absorbidas por el gobierno regional (Noboa, 2013).

“La descentralización, la desconcentración y el desarrollo territorial son temas nacionales y no únicamente locales o regionales, pues se trata de la distribución equitativa del poder estatal hacia todos sus niveles territoriales y administrativos” (Carrión & Dammert, 2007, pág. 23).

Esto permite entrever que la preocupación por el tema de las regiones debe ser una discusión nacional, situación que en la realidad no se dio. De igual manera, esto permitiría que se afronte una “discusión sobre las ventajas y los límites de un régimen semi-presidencial” (Falconí & Muñoz, 2007, pág. 26). Con base a este pensamiento, quizás sea que la temática regionalista o regionalizadora, a falta de un impulso regional, tampoco tuvo de parte del Gobierno Central la atención necesaria, dado que “la reforma del Estado no puede mirarse de manera fragmentaria y parcial” (Falconí & Muñoz, 2007, pág. 26), sino que requiere una participación total de la población, un interés público.

En este punto, es pertinente hacer una comparación con el caso español, en especial en los años 70 y siguientes, con la situación socio-política ecuatoriana actual, donde se puede determinar que, en España, el proceso de conformación de las Comunidades Autónomas surgió como un pedido de aquellas comunidades que histórica y culturalmente se encontraban afianzadas, y que con la salida de la dictadura franquista vieron una posibilidad de independencia y autonomía.

Como primer punto de comparación, existen diferencias sociales entre España al momento de la creación de las comunidades y el caso ecuatoriano actual (2008-presente), toda vez que las necesidades socio-económicas de la población difieren. Esto quiere decir que, socialmente, España y sus comunidades necesitaban de este régimen especial de comunidades, mismo que, entrega potestades a las comunidades para que manejen ciertos aspectos que, de no estar constituidas como comunidades autónomas, dependerían del Estado Central. En Ecuador, por su parte, las necesidades sociales no impulsan la creación de otras organizaciones que no sean las provinciales y municipales, ya que desde estas mismas esferas no existe el propósito de unirse en las llamadas regiones. La sociedad ecuatoriana, multiétnica y polifacética, no ha aunado todavía esfuerzos en distinguirse a partir de las similitudes que presenten ciertos sectores sociales y querer unirse con base a estas similitudes. Es así que, si bien se presentan cercanías evidentes entre ciudadanos que pertenecen a diferentes provincias, sea por sus bases culturales (indígenas, montubios o serranos), estos sectores (selva, costa y sierra), no han tenido procesos que, ni impulsados desde los GAD`s Provinciales ni desde los mismos ciudadanos busquen una unificación.



Explicaciones a esto se pueden esbozar con base a la falta de información (“excusa” que podría aplicar para la ciudadanía, más no para los GAD`s) de los beneficios de la unión en regiones, así como una explicación más factible, que es la indiferencia por parte de los sectores afianzados al poder en generar estos espacios, por parte quizás en mantener la situación socio-política “tal como está”, toda vez que los cambios que posiblemente conlleve la creación de las regiones desafíe el *status quo* al que están acostumbrados.

Más allá de los impedimentos que puedan surgir de las suposiciones que cada ciudadano pueda esbozar, es evidente que la CRE así como el COOTAD poseen aún una figura que no ha sido utilizada, quizás a la espera de una futura transformación político-social, y que hasta que no se lleve a cabo tal transformación, estará esperando para ser puesta en práctica y consigo, poder evaluar de manera más certera los pro y los contra que la misma pueda brindar a las provincias que tomen la iniciativa.

#### **4.1.2. Causas políticas.**

Como resultado del análisis y contrastación de la información bibliográfica y de las entrevistas se han deducido las causas políticas para un nivel de gobierno regional utópico.

Analizando las causas políticas, (Guillén, 2019), afirma que, la regionalización y su fracaso es en parte, dado porque el Gobierno Central ha decidido en un momento determinado que la agenda pasa por otras prioridades (lo que podría ser completamente comprensible). La economía juega un papel importante puesto que para descentralizar el gobierno a una nueva esfera se requiere de grandes cantidades de dinero. El autor antes citado también expresa que es este elemento económico el factor más preponderante a la hora de evaluar el fracaso de la puesta en marcha de las regiones.

Las enormes diferencias en cuanto a intereses y pensamiento político son, sin lugar a dudas, la principal causa que pone tope a la creación de las regiones, con énfasis en los cambios constantes que se dan tras cada elección en los diferentes escalones políticos (Gobiernos: Parroquiales, Municipales y Provinciales), mismos que, por ser cada cuatro años, no prestan un terreno fértil para proyectos a largo plazo. En esta óptica, (Viciano, 2019) expresa que la propuesta de las regiones ha fracasado debido a que las culturas regionales planteadas por el

texto constitucional han sido poco atractivas para la ciudadanía ecuatoriana, es decir, que no se sienten identificados con tal propuesta. Además, gran parte de los gobiernos provinciales existentes en el país no han demostrado interés en que exista un ente por encima de ellos que les pueda quitar poder o competencias.

Carrión es claro al establecer que la descentralización tiene como punto de nacimiento las demandas que surgen de la sociedad a causa de factores económicos y sociales que se ven potenciados al percibirse al Gobierno Central como un obstáculo o al entenderse que no se verifica su presencia en el territorio (2007). Por esto, es que “en el nacimiento de dichas tendencias se encuentran como primordial factor las necesidades urbanas y rurales desatendidas por los gobiernos centrales” (Bonilla, 2014, pág. 26). De igual manera, la labor del Gobierno Central no está enfocada en reducir “la brecha entre los planes nacionales y regionales y el Sistema Nacional de Planificación, causa una desarticulación entre la realidad local y las grandes políticas a nivel país” (Bonilla, 2014, pág. 50).

En Ecuador, los casos de Quito y Guayaquil son una muestra de lo que Carrión establece como “dos formas de demandas por descentralización, según la condición social y económica de las mismas” (2007, pág. 39), indicando que para este tipo de zonas, el Gobierno Central termina siendo una especie de tope, ya que “...el propio Estado nacional les significa un freno para su desarrollo, porque les impide integrarse a mercados más grandes, modernos y dinámicos” (Carrión, 2007, pág. 39). Políticamente debe de constatarse por tanto no sólo la voluntad regional, sino también del Gobierno Central para llevar a cabo este proceso.

Sin embargo, para Viciano (2019) el Gobierno Central no está interesado en generar nuevos contrapoderes dentro del Estado, pues se tenía cierta tendencia a la concentración política pública. Por lo tanto, se puede decir que hubo un consenso entre los gobiernos autónomos provinciales y ciudadanía en general que a la vez no estaban motivados con la propuesta de la creación de los gobiernos regionales.

Las causas políticas conllevan también a revisar el grado de compromiso que existe en las provincias que potencialmente podrían unirse en regiones, toda vez que la construcción de los planes de ordenamiento territorial, de desarrollo así como sus directrices deberán estar a la par de lo que establezcan los planes (internos) por así decirlo, de cada una de las provincias

unidas, todo esto en búsqueda de una unión más fructífera y un efectivo ejercicio de competencias y facultades (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo: Correspondencias Jurídicas, 2018), que respete la esencia (no sólo normativa sino histórica) de cada uno de las provincias.

Para su proceso de constitución, las regiones deberán poseer un estatuto, mismo que se crearía con la anuencia de todas las partes, lo cual podría devenir en un mayor grado de autonomía a sus competencias, así como la posibilidad de rediseñar parte de sus instituciones políticas (Muñoz P. , 2008).

#### **4.1.3. Comentario sobre la Distribución de competencias.**

Es necesario un comentario final respecto de la distribución de competencias en Ecuador, que nos permita tener perspectiva de las oportunidades de mejorarlo.

Sin lugar a dudas, la distribución de competencias es clave a la hora de crear nuevas esferas de gobierno, dado que es primordial que tengan claras sus atribuciones, así como sus límites. Tales atribuciones deben ser atractivas para los grupos señalados en apartados anteriores (actores políticos y sociales), ya que no se pueden dejar de lado sus intereses y motivos para la creación de las regiones, donde se busca de alguna manera poder mejorar la calidad de vida de los habitantes de las provincias que se unen.

Quizá, lo que esté fallando sea la planificación estratégica, misma que “supone un análisis y una concentración en los que participan, (...) los actores locales, identificando las áreas problemáticas o temáticas, objetivos, líneas estratégicas, problemas, alternativas, programas y proyectos (...) para lograr los objetivos que se proponen en el territorio” (Zula, Castillo, & Carrión, 2016). A partir de esta mirada crítica, posiblemente los gobiernos regionales tendrían mayores posibilidades de fundación con base en la participación.

La normativa debe enfocarse sobre todo en consolidar la distribución de competencias que de mejor manera sirvan a los GADs ya creados, así como aquellos que la misma ley permita crear. La población, como primera y última beneficiaria debe verse favorecida por los cambios en la distribución de competencias. Un organismo estatal que establezca las

competencias es, tal como existe en la actualidad, factible en cuanto ayude a repartir las competencias de mejor manera, pero jamás podría este organismo suplantar la voluntad y el interés de las personas que se verán inmersas en la creación de las regiones.

Los servicios a prestar, así como la forma en la que se sustentarían las regiones, debió ser parte central del debate en su momento, mostrando cuáles de sus competencias serían favorables a la población (como forma de incentivar al aumento de participación social en el proceso) así como una negociación con los demás niveles de gobiernos autónomos descentralizados, para que estos choques entre competencias no afecten de manera sorpresiva el funcionamiento de ninguno de los niveles en conflicto.

A más de aumentar las competencias a los gobiernos descentralizados se debería evitar yuxtaposiciones y, por otro lado, descentralizar realmente cuestiones que en la actualidad están centralizadas, tal es el caso del sistema de salud y educación. Aunque, bien se puede tener la legislación centralizada para que las condiciones sean iguales en todo el territorio nacional, pero no que la ejecución, así como la forma en la que se lleva a cabo la aplicación de la ley al territorio, dado que esto se puede hacer descentralizadamente, con un enfoque más cercano y dependiendo de los problemas circunstanciales de cada zona (Guillén, 2019).

Por otro lado, dentro del plazo para la conformación de estas regiones, ninguna se ha materializado. Si bien es cierto, toma tiempo la planificación de un orden de gobierno de este tipo, en la realidad, las personas y comunidades que debieron (o deben) intervenir en estos procesos, deben estar convencidos de tal unión, y eso no ha ocurrido. De no ser productiva esta unión, se podría estar frente a un modelo que, con el paso de los años, decreciera en su aceptación y podría desencadenar en una disolución, con todas las consecuencias negativas que esto acarrea.

Para (Guillén, 2019), una de las claves para mejorar la distribución de las competencias sería analizar qué es lo que está fallando históricamente por parte de una gestión centralizada de los recursos, así como de las competencias y de las políticas de transferencia de competencias. Esta gestión centralizada, es, a entender de los autores, uno de los motivos por

los cuales la sociedad ecuatoriana es desigual, y un mejor reparto de los recursos permitiría que la calidad de vida de las personas mejorará. El fracaso de las regiones obliga a buscar otras alternativas, como la profundización de la descentralización municipal y provincial, para lograr una mejor redistribución de los recursos, superando las condiciones de desigualdad y fortaleciendo a aquellos territorios más vulnerables.

## 4.2. CONCLUSIONES

- Existe la base constitucional legal adecuada e idónea, para la conformación de los Gobiernos Regionales, siendo necesaria la iniciativa política de los gobiernos provinciales, e indispensable una activa participación de la ciudadanía que al final es a quien le corresponde adoptar la decisión de crear o no un gobierno de región.
- Desde una perspectiva comparada con España, las comunidades se formaron producto de un impulso independentista por parte de la sociedad, proceso que duró más de 40 años, con sus inconvenientes de limitación de competencias dirimidos pertinentemente, lo que no ocurrió en Ecuador donde el proyecto de regionalización fue propuesto por el constituyente en el año 2008 sin encontrar una recepción aprobatoria en la realidad, debido a la falta de voluntad política y a la ausencia de una identidad cultural regional que haya logrado inspirar la unión de dos o más provincias para la conformación de una GAD Regional
- Ciertas competencias regionales llegan a ser repetitivas frente a las competencias de niveles menores, lo que desarrollaría conflictos respecto de sus límites por lo que el catálogo de competencias, además no resulta llamativos para los posibles interesados.
- Desde la creación de la constitución hasta la actualidad el factor principal para la no materialización de los GADs Regionales ha sido el desinterés de todos los agentes participantes (Estado-sociedad-GADs).

### **4.3. RECOMENDACIÓN**

Se recomienda un proceso de reforma a la constitución y a la normativa inferior pertinente para que se deroguen los artículos respecto de la creación, competencias y demás disposiciones sobre el Gobiernos Autónomo y Descentralizado Regional en Ecuador de manera que se elimine del ordenamiento jurídico nacional este nivel de Gobierno y, por el contrario, se fortalezca la autonomía provincial, cantonal y parroquial que, en la práctica, ha tenido una mejor recepción en la conciencia ciudadana.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aja, E. (2006). El Estado autonómico en España a los 25 años de constitución. En M. Carrasco , P. Franciso , J. Urías, & T. Manuel , *Derecho constitucional para el siglo XXI. Actas de VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional* (págs. 4285-4344). Sevilla: Thomson Reuters Aranzadi.
- Azcúnaga, M. (1997). ¿DEL ESTADO INTEGRAL AL ESTADO FEDERAL?: UNA SOLUCIÓN POLÍTICA AL PROBLEMA DE ESPAÑA COMO NACIÓN. *Tesis Doctoral*. Universidad Complutense de Madrid, Madrid. Obtenido de <https://eprints.ucm.es/2204/1/T21815.pdf>
- Badía, J. F. (1974). EL ESTADO UNITARIO. *Revista de estudios políticos*, 9-48.
- Batallas, H. (2017). El actual modelo de descentralización en el Ecuador: un desafío para los gobiernos autónomos descentralizados. *Foro Revista De Derecho*(20), 5-22. Recuperado el Diciembre de 2019, de <https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/foro/article/view/424>
- Benabent, M., & Vivanco, L. (2019). La experiencia de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial cantonales en Ecuador. *Estoa.Revista de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca*, 8(15), 229-252. doi:<https://doi.org/10.18537/est.v008.n015.a11>
- Benabent, M. d., & Cruz, L. V. (2017). El ordenamiento territorial y el urbanismo en el Ecuador y su articulación competencial. *Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales CyTET*, 49(194), 713-726. Recuperado el Enero de 2020, de <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76591>
- Benalcázar, J. (2010). Comentarios sobre la facultad normativa de los gobiernos autónomos descentralizados. *Revista de derecho*, 23-42.
- Bonilla, D. (2014). La Cooperación Internacional Descentralizada en los GAD. Caso de estudio: Promode GTZ Ecuador. *Tesis de maestria*. Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Quito. Obtenido de <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/4083>
- Cabanellas de las Cuevas, G. (2006). *Diccionario Jurídico elemental*. Buenos Aires:Argentina: Heliasta.



- Campuzano, J. (2016). Enfoque, contenido y marco legal de la regionalización en Ecuador. *Cumbres Vol. 3 N° 2*, 09-18.
- Carrión , F. (2007). Interrogatorio a la Descentralización Latinoamericana: 25 años después. En F. Carrión , *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*. (págs. 31-58). Quito: FLACSO Ecuador.
- Carrión, F., & Dammert, M. (2007). La descentralización en el Ecuador, un tema de Estado. En F. Carrión , *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas* (págs. 9-18). Quito: FLASCO Ecuador.
- Chaires, J. (2017). El fracaso del federalismo en Latinoamérica. Un estudio comparado con la cultura federal de los Estados Unidos de Norteamérica. *Via Iuris*, 1-36.
- Cogco, A., & Martínez, O. (2015). Descentralización, política social y ciudadanía. Un proceso en construcción. *Reflexión Política*, 110-122.
- Constitución de la República del Ecuador*. (2008).
- Cordero, C. F. (2016). *Autonomías y Desarrollo Territorial y Urbanístico*. Cuenca: Universidad de Cuenca.
- Cueva , M. (2001). Incidencias de las autonomías en el poder nacional. Instituto de Altos Estudios nacionales. *Tesis de Maestría*. Instituto de Altos Estudios Nacionales, Quito. Obtenido de <http://repositorio.iaen.edu.ec/handle/24000/299>
- De Bartolomé Cenzano, J. C. (2018). Nuevas perspectivas políticas ante las disfunciones de la organización después de cuarenta años de constitución. *Anuario de derecho parlamentario*, 145-202.
- De la O Soto, J. G. (2016). Hacia un nuevo federalismo en México. *Tlatemoani*, 59-93.
- Enriquez O., O. (2020). Descentralización y regionalización en Chile 1974-2020: de la desconcentración autoritaria al Estado unitario descentralizado con mayor empoderamiento regional. *Territorios y Regionalismos*, 61-81.
- Estupiñan, L. (2011). El estado autonómico: del estado unitario al estado federal. Un ejemplo de la mutación de las formas de estado. *Dialogos de saberes*(35), 107-122.
- Falconí, F., & Muñoz, P. (2007). En búsqueda de salidas a la crisis ética, política y de pensamiento. En F. Carrión, *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas* (págs. 19-27). Quito: FLACSO Ecuador.

- Figuroa, C. A. (2016). Política exterior ecuatoriana durante la guerra del Pacífico: un análisis desde la óptica de los equilibrios de poder en la región latinoamericana. *Revista Brasileira de História*, 36(72), 131-150. doi:[http://dx.doi.org/10.1590/1806-93472016v36n72\\_008](http://dx.doi.org/10.1590/1806-93472016v36n72_008)
- García V., J. A., & Looor C., G. I. (2020). Limitantes en la evaluación del desempeño en Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales en Ecuador. *Dominio de las Ciencias*, 534-565.
- Guillén, G. (6 de Diciembre de 2019). Gobiernos Regionales en el Ecuador: análisis de las causas que han devenido en una utopía constitucional. (A. Herrera, & A. Córdova, Entrevistadores)
- Guillermo, C. d. (2006). *DICCIONARIO JURÍDICO ELEMENTAL* . Buenos Aires: Argentina: Heliasta.
- Hesse, K. (2006). EL ESTADO FEDERAL UNITARIO. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 425-456.
- Horbach, C. (2017). EL DERECHO COMPARADO EN LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL BRASILEÑA. *Boletín Mexicano de derecho comparado*, 50(149), 581-612. Recuperado el 25 de septiembre de 2010, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0041-86332017000200581&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332017000200581&lng=es&tlng=es).
- Larrea, A. (2011). Organización territorial, modelo de desarrollo y cambio constituyente en el Ecuador. *Tesis de maestría*. Universidad Politécnica Salesiana, Quito. Obtenido de <https://dspace.ups.edu.ec/handle/123456789/5732>
- Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo: Correspondencias Jurídicas. (2018). *Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda*. Quito: Editorial Ecuador.
- Lucrecio, R. D. (2018). ANTECEDENTES, SURGIMIENTO Y CONFORMACIÓN DEL ESTADO AUTONÓMICO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978. *UNED*, 502.
- Luna, M. (2013). *Sistema Nacional de Competencias*. Madrid. Obtenido de [https://www.researchgate.net/publication/281435700\\_Sistema\\_Nacional\\_de\\_Comp etencias\\_en\\_Ecuador](https://www.researchgate.net/publication/281435700_Sistema_Nacional_de_Comp_etencias_en_Ecuador)

- Martínez , J. (2015). LA SELECCIÓN DEL MÉTODO EN LA INVESTIGACIÓN JURÍDICA. 100 MÉTODOS POSIBLES. *Revista de Educacion y derecho = Education and law review*, 87-113. doi: <https://doi.org/10.1344/REYD2015.12.17642>
- Moya, P. F. (s.f.). Tesis - Maestría en Derecho Procesal. *Criterios de aplicación de la doctrina del forum non conveniens ante casos de fueros concurrentes internacionales:el caso Chevron* . Universidad Andina Simón Bolívar, Quito.
- Muñoz, P. (2008). Estado regional autónomo para el Ecuador. *FLACSO*, 339-362.
- Muñoz, S. (2007). *Derecho público de las comunidades autónomas I* (Segunda ed.). Madrid: IUSTEL.
- Noboa, A. (2013). El modelo de organización territorial del Ecuador con énfasis en la actividad normativa de los gobiernos locales. *Tesis de Maestría*. Universidad Andina Simón Bolívar - Sede Ecuador, Quito. Obtenido de <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/3752>
- Ojeda, L. (2002). *Situación actual de la descentralización en el Ecuador*. Quito: UNDP.
- Ortega, S. C. (2005). El Estado regional italiano, entre la actuación o la modificación de la reforma constitucional vigente. *Revistas científicas UNED*, 405-418.
- Pro, J. (2017). El modelo francés en la construcción del Estado español: El momento moderado. *Revista de estudios políticos*, 299-399.
- Pulido Polo, M. (2015). Ceremonial y Protocolo: métodos y técnicas de investigación científica. *Opción*, 31(1), 1131-1156. Recuperado el 11 de Septiembre de 2020, de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=310/31043005061>
- Quiroz, R. (2015). Descentralización ya. Conceptos, historia y agenda. *EURE*, 314.
- Reza, L., Galindo, S., Rizzo, P., & Boni, L. (2017). El regionalismo en Ecuador. *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, 17.
- Rogelio, C. C., & Alfonso, M. M. (2015). Descentralización, política social y ciudadanía. Un proceso en construcción. *Reflexión Política*, 17(34), 110-122. doi:<https://doi.org/10.29375/01240781.2334>
- Rojas S., L. K., & Castellanos, F. (2017). Análisis comparativo entre la descentralización administrativa colombiana y chilena. *Administración & Desarrollo*, 160-171.

- Rolla, G. (2004). El desarrollo del regionalismo italiano. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 181-206.
- SENPLADES. (2012). *Plan Nacional de descentralización 2012-2015*. Quito: Ed. Ecuador.
- Suárez, L. R., Mosquera, S. G., Bajaña, P. R., & Uzho, L. B. (2017). El Regionalismo en el Ecuador. *Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales*. Obtenido de <http://www.eumed.net/rev/cccss/2017/03/regionalismo-ecuador.html>
- Suing, J. (2016). La región autónoma y el gobierno regional autónomo en la nueva estructura del Estado ecuatoriano. (*Tesis Doctoral*). Universidad Andina Simon Bolivar, Quito.
- Suing, J. (2019). El municipio ecuatoriano: historia, opciones presentes y futuras. *UNAM*, 999-1020.
- Tajadura, J. (2017). Las reformas del modelo de descentralización territorial de Francia. *Revista Vasca de Administración Pública*, 181-223.
- Tello, K. P., & Lucio, Á. G. (2019). Descentralización en Ecuador, ¿un proceso inconcluso? *CAP Jurídica Central No. 4*, 297-342.
- Tello, K., & Lucio, Á. (2019). Descentralización en Ecuador: ¿un problema inconcluso? *CAP Jurídica Central N.º 4* -, 342.
- Tremont, J., & Caldera, J. (2018). Naturaleza Jurídica del Estado Federal descentralizado como organización político-territorial en Venezuela. *Iustitia Socialis*, 37-59.
- Viciano, J. (12 de Diciembre de 2019). Gobiernos Regionales en el Ecuador: análisis de las causas que han devenido en una utopía constitucional. (A. Herrera, & A. Córdova, Entrevistadores)
- Zula, J., Castillo, L., & Carrión, L. (2016). Análisis del rol de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) parroquiales rurales del Cantón Guano, en los procesos de desarrollo local. *Revista Caribeña de Ciencias Sociales*. Recuperado el Octubre de 2020, de <https://www.eumed.net/rev/caribe/2016/02/canton.html>

## ANEXO



### UNIVERSIDAD TÉCNICA DE MACHALA UNIDAD ACADÉMICA DE CIENCIAS SOCIALES CARRERA DE DERECHO

**Pliego de preguntas para las entrevistas con la temática de: Gobiernos Regionales análisis de las causas que han devenido en una utopía constitucional.**

1. ¿A que nos referimos con estado autonómico que existe en España, como se diferencia este del estado unitario y el estado federal?
2. ¿A diferencia de lo que sucedió en España, como explicaría usted las razones que llevaron al constituyente del 2008 para proponer la existencia de los gobiernos regionales en Ecuador?
3. ¿En su criterio porque ha fracasado esta propuesta de los Gobiernos Regionales?
4. ¿Cómo podríamos mejorar la distribución de competencias en los GADs?