



Transformación y tendencias de los modelos territoriales en América Latina:

Caso Ecuador

Julián René Rengifo Niño

Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Facultad de Jurisprudencia

Maestría en Derecho Administrativo

Bogotá D.C.

2014

Transformación y tendencias de los modelos territoriales en América Latina:

Caso Ecuador

Julián René Rengifo Niño

Trabajo de grado presentado para optar al título en Magister en Derecho

Administrativo

Liliana Estupiñan Achury

Directora de Tesis

Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Facultad de Jurisprudencia

Maestría en Derecho Administrativo

Bogotá D.C.

2014

Índice

	Pág.
Introducción	1
1. El desarrollo histórico del Ordenamiento Territorial como precedente de la Constitución Territorial del Ecuador del 2008	8
1.1 El desarrollo constitucional y legislativo como un manifiesto de los preceptos y concepciones para la construcción de la constitución territorial del 2008	9
<i>1.1.1 El Siglo XIX: la referencial de un Estado Unitario y su implicación en la conformación del Régimen Administrativo de Interior</i>	9
<i>1.1.2 El Siglo XX: la Declaración formal del Estado Unitario.</i>	14
<i>1.1.3 La Constitución Política de 1978: la introducción nominativa de la Descentralización en el Estado Unitario Ecuatoriano.</i>	20
<i>1.1.4 La década de los Noventas: la modernización del Estado</i>	23
<i>1.1.5 La Carta de 1998: Propuesta para el Estado Descentralizado y el Gobierno de administración descentralizada.</i>	27
2. El Estado Unitario Ecuatoriano, el fortalecimiento de la Unidad Nacional a través de la Descentralización	40
2.1 El nuevo modelo de Estado Unitario Ecuatoriano en la Carta de 2008	42

2.1.1. <i>El Estado Unitario que se reconoce así mismo como Plurinacional</i>	44
2.1.2 <i>La adaptación de la Unidad Nacional ante la Diversidad</i>	45
2.2. Debate, redacción y puntos de encuentro de la distribución territorial del Estado Unitario,	47
2.2.1 Debates durante la Asamblea Constituyente de 2008	47
2.3 Los niveles de Gobierno del Estado Unitario Ecuatoriano, los <i>Gobiernos Autónomo Descentralizados (GAD)</i>	54
2.3.1 <i>Los principios regidores de los Gobiernos Autónomos Descentralizados</i>	55
2.3.2 <i>El escenario de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) conforme a la Carta Política de 2008,</i>	61
2.3.3 <i>La Región Autónoma la incursión de un nuevo el Nivel Intermedio de Gobierno</i>	65
2.3.4 <i>El nuevo rol de la Provincia en el nivel intermedio de Gobierno</i>	68
2.3.5 <i>El importante rol y protagonismo del nivel local de gobierno.</i>	70
2.3.6 <i>El nivel local de la Parroquia Rural.</i>	72
2.3.7 <i>Los Regímenes Especiales en el Modelo territorial Ecuatoriano</i>	74
2.4 La obligatoriedad y progresividad del Sistema Nacional de Competencias	77
2.5 Recursos y Asignaciones Presupuétales	84
3. Avances, retrocesos, debates y tendencias del Estado Unitario Ecuatoriano	86
3.1 <i>¿Es el Ecuador un Estado unitario adaptado a las necesidades de los tiempos actuales, las implicaciones del Sumak Kawsay?</i>	88
3.2. Avances, esperanzas implicaciones surgida por el proceso de descentralización ecuatoriana.	93

3.2.1 <i>El Bicentralismo una marcada tendencia del Estado unitario ecuatoriano</i>	104
3.2.3 <i>La Descentralización ecuatoriana como una alternativa a la transformación de Estado</i>	105
3.3 Implicaciones a la modificación de la división territorial del Ecuador, el cuestionamiento de la creación de la Región como Gobierno Autónomo Descentralizado	109
3.3.1 <i>Antecedentes a la creación de la Región.</i>	109
3.3.2 <i>Implicaciones y cuestionamientos a la Creación de la Regiones</i>	111
3.3.3 <i>La suerte conjunta de los procesos de descentralización y regionalización en el Ecuador</i>	114
4. Las Tendencias y alcances de la Transformación del Estado Unitario Colombiano y el Ecuatoriano	117
4.1 Aproximación comparativa entre los Estados Unitarios de Colombia y Ecuador	118
4.1.1. <i>Los Estados Unitario de Colombia y Ecuador</i>	119
4.1.2 <i>Niveles de Gobierno y Entidades Territoriales</i>	121
4.1.3 <i>Autonomía de las Entidades Territoriales</i>	124
4.1.4 <i>Es un tema de Principios</i>	125
4.2. Transformación de los estados unitarios de ecuador y Colombia a la luz del componente de competencia otorgados a la organización política administrativa del territorio	132
4.2.1 <i>Marco Actual de las competencias de los distintos niveles de Gobierno en Colombia</i>	133

<i>4.2.2 Los estados unitarios contemporáneos de Colombia y Ecuador conformes a las competencias en los distintos niveles de gobierno</i>	135
<i>4.2.3 La similitud entre Colombia y el Ecuador, la asignación de recursos para el desarrollo de competencias no implican una mayor autonomía de los gobiernos locales</i>	142
<i>4.2.4 La legitimidad por parte de los niveles locales un soporte para la asunción de competencias en los estados unitarios de Colombia y Ecuador</i>	144
<i>4.2.5 La asunción de competencias por parte del nivel Regional de Gobierno</i>	146
<i>4.3 Colombia y Ecuador nuevas formas de comprender la evolución de los Estados Unitarios en el contexto Latinoamericano</i>	151
5. Conclusiones	153
Bibliografía	166

A mi Madre, soporte e inspiración fundamental de éste logro.

Agradecimientos

A Dios y a la virgen Santísima.

A la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, directivos y docentes de la Maestría en Derecho Administrativo, quienes me permitieron la oportunidad de tener experiencias tanto académicas como profesionales en mi paso como estudiante de la gran familia rosarista.

A la doctora Liliana Estupiñan Achury, por sus enseñanzas y exigencias que me permitieron la formación de mi carácter durante el proceso de elaboración de la tesis.

Al decano Carlos Castro Riera, al personal administrativo y docente de la de Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad de Cuenca.

A la familia Carvajal Polania, quienes me brindaron su amistad desinteresada durante mi estancia en Ecuador.

A Javier y Paola, su amistad siempre estuvo presente.

A mi hermano Sergio, quien supo dar su aporte y claridad en los momentos más álgidos de la elaboración de este trabajo.

A mi Padre y a mi hermano Santiago, quienes nunca dejaron de apoyarme.

A cada una de las personas que influyeron y me acompañaron durante este trabajo.

Introducción

Cuando un Estado manifiesta solo un centro de decisión política y un conjunto único de instituciones de gobierno, se está ante un Estado Simple o Unitario. Caracterizado por unas estructuras políticas que se conforman entorno a un poder cuya titularidad es única en la persona Jurídica Estatal, por lo tanto se obedece a un solo centro de poder y bajo mismo régimen constitucional, englobando a la colectividad unificada globalmente sin tomar en consideración las diferencias individuales y corporativas. (BADIA, 1986, p.47)

Las concepciones que se aplican para las actividades del Estado Unitario deben optar por una manera de ejercer las actividades de sus agentes, optando por una Centralización con un centro único, o por un carácter Descentralizado con centros múltiples. (BADIA, 1986, p.50)

La definición de Estado Unitario se adapta a nuevas realidades, de esta forma Augusto Trujillo Muñoz define a los *Estado Unitarios contemporáneos* como aquellos que son administrativamente descentralizados, es decir mantienen un solo centro impulsor del poder político pero radican competencias administrativas autónomas en cabeza de entes que, por otra parte, dependen del poder político central. (Trujillo Muñoz, Augusto, 2007. P 39).

No obstante la definición que se pueda tener de Estados Unitarios, no existen tipología como instrumentos de clasificación y de universal valides o por el contrario estas forma resultan ser inoperantes ante la realidad política y más que el estudio de las formas jurídicas del Estado no pueden sujetarse a clasificación alguna, al respecto Hernández

Becerra es enfático la organización territorial del poder en cada Estado es un caso especial, de acuerdo a las complejas tipologías de las formas estatales por una riqueza formal el modo adecuado para encontrar la clave a la compleja tipología de las formas estatales es a través de un estudio de casos en el derecho comparado (HERNÁNDEZ BECERRA. P. 51). La doctora Liliana Estupiñan Achury considera que estas metodologías es correcta pero no se puede dejar de considerar los “modelos de tipos ideales” para acercarse a una descripción describir y explicar las características que acercan o separan a un Estado concreto de un modelo territorial en su forma pura o —ideal. (ESTUPIÑÁN ACHURY 2010).

Para definir mejor el Estado Unitario se hace necesario recurrir al estudio de caso para una mejor comprensión bajo la cual se desarrolla y evoluciona dicha forma de organización estatal, el caso específico que se circunscribe la presente investigación es la República del Ecuador. Un país cuya extensión territorial es 256.370 km² y con una población en el año de 2010 (año en el que se realizó el último censo) de 14.483.499 de habitantes. La organización territorial esta estructura en 24 provincias, divididas en 221 cantones, subdivididas en 359 parroquias urbanas y 794 parroquias rurales.

Por lo tanto el objetivo general bajo el cual se circunscribe la presente investigación, es estudiar las transformaciones y tendencias de modelos territoriales de Estado en América Latina, con el fin de observar el desarrollo y la aplicación de la denominada “megatendencia de la descentralización”. Relacionando los enfoques actuales de los sistemas de gobierno y regímenes políticos con las formas de configuración de los modelos territoriales en el ámbito latino americano en el caso del Ecuador.

Los objetivos específicos parten de analizar los principios constitucionales que irradian el modelo territorial del Ecuador. Para lo cual se parte de analizar la organización del

territorio a la luz de la constitución, haciendo una aproximación histórica, resaltando las características generales y los diferentes niveles de gobierno (nacional.-Subnacional-intermedio y local), para continuar con los correspondientes análisis de los principios de autonomía y descentralización, tomando como punto de partida una aproximación conceptual y desarrollando un seguimiento legislativo y jurisprudencial de este tema en torno al modelo territorial, identificando una serie de principios en la constitución y otra serie de principios complementarios a éstos en la legislación en especial, en el Código Orgánico de Organización Territorial; Autonomía y Descentralización (COOTAD).

El estudio de la crisis y tendencia del modelo territorial ha tenido en cuenta los diferentes debates al respecto, abordando tanto los temas políticos, como los económicos, jurídicos y administrativos. De esta forma, se evidencia el tratamiento político de los momentos en los cuales se abordó el tema de la redacción de la constitución política en lo referente a la organización territorial y los debates surgidos al interior de legislativo al momento de tratar el COOTAD.

Se han identificado y estudiado las divisiones territoriales consagradas por las cartas constitucionales en el Ecuador, en especial destacando especialmente papel dentro de la organización, evolución y perspectivas que han tenido los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) en la constitución política del 2008.

Se analizó la distribución competencial y los principios constitucionales que determinan el ejercicio de aquellas en el modelo territorial ecuatoriano, encontrándonos ante una distribución de competencias que pretenden realizarse de forma obligatoria y progresiva pero en la cual se continúa privilegiando el rol del Gobierno Central en el manejo de las mismas. De esta manera cumpliendo con otro de los objetivos establecidos

con la investigación para establecer las diferencias y similitudes en materia de función, papel, organización y estructura de las entidades territoriales o divisiones político administrativas del Estado objeto de estudio;

Al momento de estudiar los enfoques dados a la descentralización en el Ecuador, se ponen en evidencia las expectativas que se han generado en torno a la figura del mismo, encontrándose ante un proceso inacabado el cual ha influenciado en la forma de Estado del actual ordenamiento ecuatoriano, por lo que es posible establecer en estos momentos que se está ante el Estado Unitario Contemporáneo.

Así mismo se ha logrado otros de los objetivos planteados como es identificar y estudiar otras formas de organización territorial, en el caso ecuatoriano han sido el proceso y las implicaciones que han surgido para la creación de las Regiones como un nuevo nivel de organización territorial intermedio por excelencia. La creación de las regiones ha manifestado la creciente preocupación por el nivel intermedio de gobierno y la relación que representa el mismo con la administración del territorio, por lo que en estos momentos toma fuerza la región en detrimento del nivel intermedio por excelencia hasta este momento en la organización como era la Provincia.

La presente investigación aborda alguno de los interrogantes conforme a la metodología del Derecho Comparado, lo que permitiría en principio una descripción técnica o administrativa como la forma de acercarse a conocer lo que es un es el estamento institucional del Ecuador puesto que es el derecho desconocido para el investigador, para después realizar un profundo examen a lo que se considera desde una óptica territorial las Formas de Estado y las Distribución del Poder. Con la meta clara de comprender las teorías

del Estado Moderno, el derecho Constitucional y el Análisis de los elementos de territorio y Poder.

De esta forma la investigación planteada, deberá en un principio abarcar una componente histórico para poder situar en un contexto de lo acontecido en el Ecuador, para de esta manera situar de mejor manera el estudio, tal como lo plantea Lucio Pegoraro: *“Si la investigación está circunscrita a dos o tres ordenamientos, su selección no puede prescindir de una consideración motivada del tronco histórico del que derivan y de la familia jurídica a la que pertenecen.”* (PEGORARO 2010, P 18).

Tendrá entonces sentido comparar el ordenamiento territorial colombiano con el ecuatoriano: en efecto, siendo evidentes las diferencias, se muestran numerosas las afinidades, además de orígenes comunes, la permanente vigencia del principio del Estado Unitario en los dos sistemas. De esta manera la comparación a realizar puede hacer por analogías o por diferencias, evidenciando de esta forma aquello que les une sino también aquello que les divide. Desarrollando estructuralmente y comparativamente el traslado de funciones administrativas en los países a estudiar; y estudiando el papel que juega ante la integración en el estudio de la organización territorial entre los dos países.

En aras de construir una comparación fructuosa para el conocimiento y la práctica, se tomarán en cuenta para la investigación algunos de los elementos planteados por Lucio

Pegoraro¹ para adelantar este tipo de investigación profundizando de esta manera en las raíces históricas de la formación del Estado Unitario ecuatoriano y su evolución, para después continuar con punto de comparación entre los dos países desarrollando las analogías y diferencias que se encuentren respecto de las funciones ejercitadas por los distintos tipos de niveles de gobiernos para tratar de evidenciar si estas son muchas o pocas, si son importante o marginas o si opera el principio de subsidiariedad en campo administrativo.

La originalidad de la investigación, estuvo dada por el enfoque teórico y metodológico, puesto que se hace un estudio general de la forma en la que se ha desarrollado el modelo territorial ecuatoriano, para lo cual se han consultado de manera sucinta la historia constitucional al respecto, para de esta manera dar una contextualización y conforme a los objetivos planteados con la investigación demostrando como es el comportamiento de un Estado Unitario derivado como es el Ecuador y su experiencia como un ejemplo en la aplicación de las tendencias transformadoras bajo las cuales se ha visto influenciado, para concluir que las formas de Estado Unitario se adecuan conforme a las limitantes históricas, geográficas, políticas y sociales que la determinan. Este trabajo se organizó en cuatro capítulos que presentan los resultados de la actual investigación. En el

1 Lucio Pegoraro enumera uno elementos determinantes al momento de comparar Estados Descentralizado identificando los siguiente: a. la importancia de profundizar en la raíces históricas; b. No menos influenciado está el análisis de las causas que justifican la descentralización del Estado,; c. Otro elemento a considerar es la existencia de un ordenamiento matriz y de ordenamiento derivados; d. La estructura del sistema de las fuentes del derecho, y se conecta no solo con la existencia de fuentes auto-organizativas periféricas (Constituciones, estatutos, reglamentos), sino también con el papel desempeñado por las fuentes de los sistemas superiores; e. Con fines clasificatorio, y de estudio, un elemento posterior de valoración está representado por el aspecto estructural; f Tipo de funciones ejercitadas; g. Si se considera al derecho no solo como law in the books, sino también como law in action; h. Un factor de relevancia está constituido por la tipología de los controles. Por último, entre los factores de parte jurídica, y parte extrajurídica a tener en consideración,

primer capítulo se realiza una descripción a groso modo histórica del Estado Unitario de Ecuatoriano. En el segundo capítulo se efectúa un acercamiento a la concepción actual del Estado Unitario Ecuatoriano a la luz de la Constitución política de 2008; en el tercer capítulo se realiza un análisis de los avances, debates y retrocesos del Estado Unitario ecuatoriano; para finalizar, con el objeto de esta investigación demostrar la singularidad o no del proceso ecuatoriano dentro del panorama Latinoamericano y conforme al derecho comparado con los distintos niveles de gobierno y sus incidencias en la evolución con el Estado Unitario de Colombia.

La investigación está orientada a tomar los beneficios que se puedan obtener de una comparación, que van más allá del traspaso y copiar cosas con el ordenamiento comparado sino que se orienta más para evaluar la situación actual por intermedio de la comparación, de ahí el enfoque teórico y metodológico. La presente investigación ha hecho uso de fuentes normativas, el estudio de las Gacetas Constitucionales de la Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador, y la revisión de prensa. También la cuidadosa revisión y cita de abundantes referencias bibliográficas, varias de ellas consultadas en una especie de pasantías internacionales realizada en la Universidad de Cuenca (Ecuador), labor que contó con un asesoramiento por parte de profesores de la dicha entidad educativa respecto del tema de la investigación así como de la consulta de material. Esfuerzos en la investigación para realizar una comprensión del Estado ecuatoriano y sus distintos niveles de gobierno para poder realizar una aproximación a la realidad de los modelos territoriales en Latinoamérica y en especial con medida con el Estado Colombiano.

1. El desarrollo histórico del Ordenamiento Territorial como precedente de la Constitución Territorial del Ecuador del 2008

“-la forma jurídico político-estatal unitaria ha respondido a una exigencia histórica, las Sociedades por razones históricas conocidas han necesitado de una organización y un fin común; han tendido hacia su unidad jurídica”. (BADÍA, 1986).

Introducción

Las diferentes cartas constitucionales que han regido durante la historia ecuatoriana constituyen el contexto bajo el cual se ha desarrollado el Estado. El presente capítulo pretende, de manera sucinta, mostrar la evolución del modelo territorial en el ordenamiento jurídico ecuatoriano en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, a través de las constituciones, para ubicarlo en su perspectiva histórica.

Demostrando el presente capítulo la constante en el modelo territorial ecuatoriano como un Estado Unitario, sin embargo resaltamos que en las dos últimas décadas del siglo XX y las dos primeras del siglo XXI ha adoptado una serie transformaciones que lo alejan de la clásica concepción del Estado unitario clásico.

1.1 El desarrollo constitucional y legislativo como un manifiesto de los preceptos y concepciones para la construcción de la constitución territorial del 2008

1.1.1 El Siglo XIX: la referencial de un Estado Unitario y su implicación en la conformación del Régimen Administrativo de Interior

Los inicios constitucionales de la República del Ecuador comienzan con los procesos de independencia americanos. La creación de la Gran Colombia, integrada por la Nueva Granada, Venezuela y Quito fue establecida por la Constitución de Cúcuta de 1822 bajo un modelo unitario y centralizado. La ruptura de la Gran Colombia desvincula el Estado de Quito (departamentos de Cuenca, Quito y Guayaquil) que pasan a formar el Estado del Ecuador de manera independiente (SAMPEÑO V. 1983. p. 37.). La declaración de este Estado se realizó por intermedio de la convocatoria a una asamblea constituyente realizada por el General Juan José Flores (10 de Agosto de 1830) y su constitución que fue promulgada el 23 de Septiembre de 1830 en la ciudad de Riobamba.

El artículo primero de la constitución de 1830 declaraba: “*los Departamentos del Azuay, Guayaquil y Quito quedan reunidos entre si formando un solo cuerpo Independiente*”. El Segundo artículo se establecía que: “*El Estado Ecuatoriano se une y confederará con los demás Estados de Colombia*”. La constitución de 1830 mantuvo disposiciones de la Constitución de la Gran Colombia de 1830 reflejando cierto grado de indeterminación respecto de la total autonomía por parte de los partidarios del ideal bolivariano. (LARREA HOLGUÍN, 2000, p.4). Esta indeterminación fue circunstancial en

vista de su reciente formación, al poco tiempo Ecuador mostró que buscaba volverse independiente, fuerte y consolidado como una sola nación (AGUADO CANTERO, ALVAREZ FERNANDEZ, 1988. P.44.).

El Estado ecuatoriano surgió en medio de las contradicciones que significó la confrontación independista y el fracaso del proyecto bolivariano, motivando un afán inicial de supervivencia y articulación, que conlleva la centralismo de poder como su principal característica, para solventar la unidad nacional incipiente (CASTILLO VIVANCO, p.29)

La constitución de 1835, declara que el Ecuador se constituye en república, independiente descarta la unión con la Nueva Granada y Venezuela (PAREJA DIEZCANSECO, 1974, P. 172). La constitución de 1835 modifica la configuración de la administración del territorio mediante la desintegración de los Departamentos de Azuay, Guayas y Quito en provincias; y se dispuso el denominado *Régimen y Administración del Interior* para todo lo referente a la división política del territorio entiéndase provincias cantones y parroquias. (Constitución del Ecuador 1835, Título XI Artículos 82,83 y 84),

Los once documentos políticos que se expidieron durante el Siglo XIX mantuvieron la división política en Provincias, Cantones y Parroquias integradas en lo que se designa como el *Régimen de Administración Interior*, caracterizados por su dependencia del Poder Ejecutivo Central. La denominación de este régimen tuvo algunos cambio en el nombre como fue el de régimen político (constitución de 1851), para estas diferencias eran únicamente denominativas puesto que siempre se trató sobre todo lo referente a la división política del territorio estableciendo una serie de niveles que inician con la República como un todo que se divide en provincias, que a su vez se dividen en cantones y éstos en parroquias.

El citado régimen se conformaba como una instancia del poder ejecutivo para lo concerniente a la división política territorial por intermedio de unos agentes inmediatos que fueron definidos por la constitución de 1843 como agentes naturales del Poder Ejecutivo (República del Ecuador, Constitución de 1843 Título XV de la Administración Interior). Estos agentes fueron los Gobernadores de cada provincia, los corregidores en el cantón y los tenientes en las parroquias, los cuales eran nombrados directamente por el presidente y se ocupaban del manejo de los negocios propios en las diversas localidades. Los nombramientos de estas autoridades estaban dentro de la marcada ampliación de las atribuciones presidenciales que era la intención del momento del General Flores (LARREA HOLGUIN, Juan, p.6) El manejo de los negocios propios se esboza como un concepto de descentralización en el siglo XIX, aunque a la luz de la doctrina jurídica administrativa actual no será más que una desconcentración. (PEREZ CAMACHO, 2001,p.24)

Cada una de las once constituciones del siglo XIX dispone para los organismos corporativos en el nivel provincial y cantonal que estos se incorporen a la administración central actuando conjuntamente. La constitución de 1843 introdujo los Concejos Provinciales y los Concejos Municipales en la administración. Los Concejos Provinciales se definieron como órganos auxiliares del gobernador en casos de consultas y las demás funciones asignadas por la ley; tenían como funciones la de expedir en forma conjunta con el Gobernador decretos en materias de fomento a la educación primaria y secundaria; policía y rentas; mejoramiento de las vías de comunicación, entre otras. Respecto a los Concejos Municipales, la constitución de 1843 no los definió, pero estipuló que correspondería a la ley determinar los lugares donde se deban establecer sus atribuciones,

así como las cualidades, número y periodo de sus miembros. (República del Ecuador, Constitución de 1843, Título XV de la Administración Interior)

El siglo XIX implicó también el reconocimiento que no todos los territorios son propenso al mismo desarrollo, ni a una legislación homogénea (Constitución de 1851) y reconociendo constitucionalmente estas diferencias a los territorios de las Provincias de Oriente, provincias que conforman la Amazonía del Ecuador, (Constitución de 1861 Título IX del Régimen administrativo Interior artículos 94,95,96, 97 y 98); a la provincia de Esmeraldas (Constitución de 1869 Título IX del Régimen y Administración Interior, artículo 81, 82, 83); al Archipiélago de Galápagos (Constitución de 1878, Título VIII del Régimen Administración Interior, artículos 102, 103,104,105,106)

Al final del siglo XIX es evidente el marcado carácter municipalista que se pretende adoptar para el Régimen de Administración del Interior, consagrando el principio de supremacía constitucional y legal sobre las actuaciones de las autoridades de las provincias, cantones y parroquias. En la constitución de 1851 se empieza a desarrollar el concepto de cantón como ente territorial y la municipalidad como el ente institucional de la administración, capítulo XVII del Régimen Municipal, artículo 98: *“Habrá Municipalidades en todas la cabeceras del cantón donde puedan establecerse leyes especiales arreglarán todo lo relativo al régimen municipal.”*

El carácter municipal es notorio con la Constitución de 1884 para la administración de los intereses seccionales estableciendo que de dichos intereses se harán cargo las Municipalidades. Continúan las restricciones a los acuerdos municipales, los cuales no pueden oponerse a la constitución o a la ley, y de suscitarse controversia será la Corte

Suprema quien lo dirima (Constitución de 1884 Régimen Administrativo Interior artículo 116, 117, 118, 119, 120)

El siglo XIX para el Ecuador significó la necesidad de conformarse en un Estado Unitario; la crisis de 1859 a 1861 colocó en riesgo esta unidad y la estabilidad de la reciente nación republicana. Esta crisis fue producida para la Bipolaridad centralista Quito-Guayaquil y en menor medida por la tripolaridad Quito-Guayaquil-Cuenca, descrita de la siguiente manera:

“Muchas versiones de la historia nacional no recogen con claridad el hecho de que entre 1859 y 1861, frente al caos, surgieron gobiernos de tipo federal, que si bien tuvieron vigencia transitoria, reprodujeron una regionalización evidente y latente brotada de inocultables niveles de interrelación que el BICENTRALISMO desconocía desarticulando el país y enfrascándolo en un conflicto costa-sierra, que pudo haber concluido varias veces la existencia del Ecuador”. (CASTILLO VIVANCO, P. 30).

Dentro de esta coyuntura se expide una constitución para el año de 1861, documento político de una gran trascendencia, puesto que fue la única que durante todo el siglo XIX dispuso hacer por medio de elecciones por sufragio directo y secreto para la designación de las autoridades del régimen del interior como son el Jefe Político en el Cantón, el Gobernador en la Provincia y en la Parroquia, el Teniente, aunque la elección del Gobernador continuaba en cabeza del ejecutivo central pero no de manera directa, puesto que se elegía de una terna con los candidatos que hubiesen obtenido la mayor votación en las Juntas Provinciales.

La constitución de 1861 se desarrolló durante el período histórico conocido como época *Garciana*, el gobierno para superar la crisis de 1859 adquirió un carácter eminentemente centralista, justificando su afán de consolidar la unidad nacional ante la premura de proteger el Estado Nacional de la fragmentación existente entre los sectores dominantes del país en los departamentos de Guayaquil, Azuay y Quito. (CASTILLO VIVANCO, p.31). La época *Garciana* duró de 1860 hasta 1875, periodo de gobierno que *“basado en una ideología centralista y teocrática y aplicando un aparato represivo eficaz, buscó disciplinar a los caudillos locales en búsqueda de sentar las bases esenciales para estructurar una unidad nacional y vincularla al mundo europeo”* (OJEDA SEGOVIA, 2000, P.4).

Durante el siglo XIX el Estado ecuatoriano se caracterizó por el desarrollo de un proceso de incursión político administrativo, de homogenización normativa y de cierta incorporación social, con un avance de la centralización y modernización estatal. Al finalizar este siglo, el Régimen Administrativo de Interior, integrado por las provincias, cantones y parroquias en el Ecuador estaba dentro de un Estado centralizado o unitario por así decirlo, y con el inicio de la marcada tendencia a lo que se ha denominado *“bicentralismo”* con la ciudad de Quito como capital política y la ciudad de Guayaquil como la capital económica. . (AYALA MORA, P.209).

1.1.2 El Siglo XX: la Declaración formal del Estado Unitario.

El siglo XX inicia con una nueva carta política expedida para el año de 1906, la cual continúa con la línea de final de siglo XIX de impulsar lo concerniente al carácter de Municipalidad, por lo que se dispuso que los municipios, en razón del ejercicio de sus

funciones privativas, serían absolutamente independientes de los otros poderes, siempre y cuando no se opusiesen con sus actuaciones a las leyes generales del país. (Constitución del Ecuador 1906, Título XII Del Régimen Administrativo Interior Artículos 111, 112, 113, 114, 115 y 116). Los nombramientos de la autoridades del *Régimen Administrativo Interior* continua en cabeza del Poder Ejecutivo central situación que se conserva de las pasadas constituciones.

Durante la vigencia de la constitución de 1906 se presentaron una serie de convulsiones políticas conocidas como la *Revolución Juliana*, que supuso un golpe militar para el año de 1925, con el cual se impusieron unas políticas consistentes en una recentralización de índole Estatal y con una preeminencia de los intereses de la Nación sobre los intereses privados, representados en la banca privada, lo que a posterior generó enfrentamientos con la banca privada costeña generando defensas regionalistas y autonómicas en Guayaquil (CASTILLO VIVANCO, p. 31); la revolución que tuvo el calificativo de “revolución institucional”, puesto que centralizó el manejo de aduana y la recaudación de los tributos así como la inversión de los recursos públicos (OJEDA SEGOVIA, p.6). Para el año de 1929 se expide una nueva constitución la cual no supuso mayores cambios para la administración de la división política territorial en cabeza del *Régimen Administrativo de Interior*. (Constitución del Ecuador 1929, Título XI Del Régimen Administrativo Interior Artículos 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143 y 144).

La constitución del año 1945, es el documento político que introduce el concepto de unitario al Estado Ecuatoriano: *Art. 1.- La Nación ecuatoriana está constituida en Estado independiente, soberano, democrático y unitario, bajo un régimen de libertad, justicia,*

igualdad y trabajo, con el fin de promover el bienestar individual y colectivo y de propender a la solidaridad humana.-Subrayado fuera de texto

La definición de Estado Unitario en la constitución de 1945 enmarca la administración de la división territorial de la República cuyo el *Régimen Administrativo de Interior* es nombrado ahora como el *Régimen Administrativo* (Constitución del Ecuador 1945, Título Octavo Del Régimen Administrativo). La redacción constitucional de la carta de 1945 estipula atribuciones para los Consejos Provinciales y Parroquiales, pero deja lo concerniente a los Consejos Cantonales a la ley para que determine sus atribuciones y deberes. Se prolonga una línea de apoyo al nivel local e introduce la figura de un Alcalde, para dirigir la gestión municipal, elegida por votación popular en los municipios cuyas rentas superen un límite establecido por la ley. Este apoyo al municipio continúa en este documento político consagrando a las municipalidades una autonomía en el ejercicio de sus funciones. Se destaca las disposiciones entorno a la capacidad asociativa, tanto en el nivel intermedio como en el nivel local². La Carta de 1945 solo alcanzó a tener tres meses de aplicación y fue desconocida por el mismo Presidente José María Velasco Ibarra, quien después de dar un golpe de Estado convoca nuevamente a una asamblea constituyente para el día 30 de marzo de 1946 (LARREA HOLGUÍN, P. 14).

En la carta de 1946 el concepto unitario toma mayor relevancia y es la primera característica que se enumera al respecto de la forma de Estado en que se constituye la Nación Ecuatoriana: *Art. 2.- La República del Ecuador, forma de Estado en que se*

2 La constitución de 1945 dispuso que dos o más Concejos Provinciales pudiesen unirse, transitoria o permanentemente, para alcanzar objetivos comunes o regionales; así mismo las municipalidades de una o más provincias podrían asociarse, transitoriamente, para realizar sus finalidades comunes.

constituye la Nación Ecuatoriana, es unitaria, soberana, independiente y democrática; y su gobierno es popular, representativo, electivo, responsable y alternativo.

La carta de 1946 dio un nuevo nombre al régimen encargado de la división política del denominándolo ahora como el *Régimen Seccional* (Constitución del Ecuador 1946, Título VIII, Régimen Seccional Artículos del 124 al 130), se estableció la elección popular mediante votación secreta para los miembros del Consejo Provincial, el Concejo Municipal y para los Alcaldes en las capitales de provincia; la designación del Gobernador de la Provincia continuaba en cabeza del Presidente de la República. (Constitución del Ecuador 1946, Título VIII Régimen Seccional, Artículos 124 al 130).

En el año de 1966 se expide la Ley de Régimen Municipal, que busca evitar la superposición de funciones entre el gobierno central y los locales y de marcar una serie de competencias municipales (CONSEJO NACIONAL DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO- CONAM. P. 8). La expedición de dicha legislación fortaleció el municipalismo en el Ecuador, sustentado en una autonomía gubernativa, legislativa y en un mayor espectro de competencias (HERNANDEZ THERAN, 2009. P. 38). La expedición de esta normatividad implica el principio de autonomía para la entidad Municipal, determinándolo en la no intromisión por parte de organismo externos en el cumplimiento de sus deberes.

Para el año de 1967 se expide una nueva constitución la cual puntualiza al Estado de la siguiente forma:

Art. 1.- La Nación Ecuatoriana para Cumplir su destino histórico, constituye un Estado soberano, Democrático y unitario.

La terminología a nivel territorial se nutre nuevamente con dicha constitución, que introduce el nombre de *gobierno seccional*, disponiéndose dentro del Estado Unitario de la siguiente forma “*el territorio del Ecuador es indivisible, y únicamente para el gobierno seccional se establecen las provincias, cantones y parroquias*”. Los nombramientos de las autoridades de los gobiernos seccionales al interior del *Régimen Seccional* es responsabilidad del Presidente de la República.

Al nivel intermedio de gobierno se apoya en el texto de la carta de 1967, sustentado por el otorgamiento dado al rol de los Concejos Provinciales como entes intermedios entre la provincia y el gobierno central al ser la vinculación de las provincias con los organismos centrales. Para esta labor del Concejo Provincial se les doto de autonomía definida como funcional y económica para fines que les son propios. La designación de los miembros de los Concejos provinciales se dispuso por votación popular y directa, e incluyen la figura del Prefecto Provincial autoridad ejecutiva y quien preside el Consejo con voto dirimente. El gobierno municipal estaba a cargo de un Concejo, cuyos miembros son elegidos por votación popular y directa, para la gestión municipal se determina que en los concejos de Capital de provincias se debe elegir por votación popular y directa a un Alcalde. Las juntas parroquiales eran conformadas por sufragio, vigilaban los servicios públicos, y el presidente de la junta se legía entre sus propios miembros. El manifiesto político del año 1967 dispuso, por primera vez, la facultad legislativa que consistía en las ordenanzas emitidas por los Consejos Provinciales y los de las municipalidades (Constitución del Ecuador 1967. Título XI Del Régimen Seccional. Artículos del 237 al 247).

El inicio de la década de los años setenta se caracteriza por un Estado Central se fortalecido producto de la explotación petrolera, adoptando un papel protagónico en la

economía, estimulando distintos sectores y a la vez asumiendo responsabilidades históricas propias de provincias y municipios. Define el político Paco Moncayo G como el inicio de un “*Estado prestador de servicios, redistribuidor de ingresos, centralista, paternalista, burocratizado e ineficiente*”, que a su vez fomentó que los distintos niveles de gobierno abdicaran sus potestades en virtud al nuevo rol que asumió (MONCAYO G, 1999, p.209).

El inicio la década de los años 70 no estuvo exenta de conmociones políticas en el Ecuador experimento unas fuertes conmociones políticas: la carta política de 1967 fue desconocida por el presidente de ese momento José María Velasco Ibarra, quien asume poderes de carácter dictatorial en 1970 declarando como vigente la carta de 1946. Pero la instancia en el poder del presidente Velasco Ibarra sería interrumpida en el año de 1972 por parte del General Guillermo Rodríguez Lara quien lo derroca, comenzando el periodo conocido como el *Gobierno Nacionalista y Revolucionario de las Fuerzas Armadas*, con la toma del poder por parte de los militares nuevamente entra en vigencia la constitución de 1945 (AYALA MORA, 2008 P.121).

Para el año de 1976 el general Rodríguez Lara es sustituido por una junta militar llamada el *Consejo Supremo de Gobiernos* que citaron a una consulta plebiscitaria en donde resultó ganadora la propuesta de un nuevo esquema constitucional (LARREA HOLGUÍN, P. 27).

Hasta este momento el Siglo XX en el Ecuador se ha caracterizado por una profunda centralización, la cual ya es declarada a través de las constituciones de 1945, 1946 y 1967. En lo que respecta a la división territorial esta no ha variado desde lo que se estableció en la carta de 1835 en provincias, cantones y parroquias. No obstante el marcado carácter centralismo del Estado ecuatoriano, la asignación de funciones administrativas y partidas

presupuestarias se aumenta para los gobiernos de las provincias, cantones y parroquias. Los concejos tanto Provinciales como los cantonales pasaron de ser órganos consultores a ser administradores de los intereses seccionales. Es importante resaltar el antecedente de la autonomía para la entidad municipal.

1.1.3 La Constitución Política de 1978: la introducción nominativa de la Descentralización en el Estado Unitario Ecuatoriano.

La constitución de 1978 consagró al Estado Ecuatoriano de la siguiente manera:

Art. 1.- El Ecuador es un Estado soberano independiente, democrático y unitario.

El artículo 2 las funciones primordiales para el Estado:

Art. 2.- Es función primordial del Estado fortalecer la unidad nacional, asegurar la vigencia de los derechos fundamentales del hombre y promover el progreso económico, social y cultural de sus habitantes. -Subrayado Fuera de Texto.

Como se observa la constitución de 1978 consagra un Estado Unitario cuya función primordial es fortalecer la unidad nacional, además se establecen otra serie de objetivos para el Estado, tal y como quedó contemplado en el artículo 118 de la siguiente forma:

Artículo 118.- El Estado propende al desarrollo armónico de todo su territorio mediante el estímulo de las áreas deprimidas, la distribución de recursos y servicios, la descentralización administrativa y la desconcentración nacional, de acuerdo con las circunscripciones territoriales. -Subrayado fuera de texto.

La proclama formal de la descentralización administrativa se encuentra ante una realidad centralista del Estado y su administración, una perspectiva entorno a como es esa situación, la ofrece Carlos Rodríguez Peñaherrera, quien describe la organización administrativa del Estado Ecuatoriano en estos términos:

“(…), la gestión de la Administración Pública no ha sido producto de la participación equilibrada de las diferentes zonas de la patria, lo cual ha gravitado en un excesivo grado de centralización no necesariamente consecuyente con la naturaleza unitaria de la organización política del Estado ecuatoriano.(RODRIGUEZ PEÑAHERRERA, 1987. P. 49).

Para Fernando Carrión, estos pronunciamientos se pueden ubicar en una Fase Declarativa de la Descentralización en el Ecuador. (CARRIÓN, 2006. P. 445).

1.1.3.1 El Régimen Administrativo y Seccional de la Carta de 1978 la división entre dependiente y autónomo

Con la constitución de 1978 el Régimen Administrativo y Seccional es dividido en dos partes, la primera es el Régimen Seccional Dependiente, compuesto por los Gobernadores en las provincias, los Jefes políticos en los cantones y los Tenientes Políticos en las parroquias, todos ellos dependientes de la Función Ejecutiva y con nombramiento por parte del presidente de la República. La otra parte es el Régimen Seccional Autónomo, compuesto por el Consejo Provincial, con su Prefecto Provincial, y el Concejo Municipal, con su Alcalde; este Régimen se caracteriza porque sus autoridades son elegidas por votación popular, directa y secreta. El Régimen Seccional Autónomo goza de una

autonomía funcional, económica y administrativa, la facultad legislativa de los consejos provinciales y de los municipios se expresa a través de las Ordenanzas, las cuales propenden al fortalecimiento y desarrollo de la vida provincial y municipal. Los constituyentes buscaban que dicha autonomía fuese respetada por otras autoridades administrativas, por lo que se estableció que sólo la ley impusiese los deberes y regulaciones a los consejos provinciales o a los municipios, garantizando el actuar bajo el lema que *“Ningún funcionario o autoridad extraños intervendrán en su administración”* (*Constitución del Ecuador de 1978, Artículo 122.*).

La constitución de 1978 tiene sus primeras reformas para el año de 1983, cuando el plenario de las Comisiones legislativas promulgaron la Ley Reformatoria de la Constitución Política del Estado (República del Ecuador, Ley Reformatoria de la Constitución Política del Estado, Registro Oficial No.569 de 1º de Septiembre de 1983); reforma que fue codificada en el año de 1984 (República del Ecuador, Ley No.000 Registro Oficial No.763 de 12 de Junio de 1984). La reforma constitución del año 1983 no modifica la forma de Estado y de gobierno, pero si estableció un periodo de cuatro años para las autoridades elegidas del Régimen Seccional Autónomo, periodo que coincide con el del Presidente de la República. Otro cambio importante fue la introducción del Régimen del Distrito Metropolitano, el cual sería regulado por la ley, y estaba dirigido especialmente a la capital Quito.

1.1.4 La década de los Noventas: la modernización del Estado

1.1.4.1 La descentralización en la Ley de Modernización del Estado

Es el año de 1993 que en el Ecuador se empieza a plantear y a tomar forma la necesidad de una modernización del aparato estatal, por lo que se promulgó la “*Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada*” (República del Ecuador, Ley 50, Registro Oficial 349 de 31 de Diciembre de 1993). Esta ley, dentro de sus consideraciones, determina que la crisis económica que afecta al país desde los inicios de la década del ochenta ha suscitado en un desmedro de los intereses de las clases necesitadas, que en vista de buscar un modelo económico estable y duradero se torna ineludible entrar a un proceso de privatización y concesión de servicios, con la finalidad de atenuar la cargas económicas que soporta el Presupuesto General del Estado y con el objetivo de contar con recursos financieros que permitiesen atender las necesidades de los sectores sociales más postergados.

Este proceso de modernización del Estado comprende varias áreas entre ellas la descentralización y desconcentración de las actividades administrativas y recursos del sector público:

Art. 5.- AREAS DE APLICACION.- El proceso de modernización del Estado, comprende las siguientes áreas:

a) La racionalización y simplificación de la estructura administrativa y económica del sector público, distribuyendo adecuada y eficientemente las competencias, funciones y responsabilidades de sus entidades u organismos;

b) La descentralización y desconcentración de las actividades administrativas y recursos del sector público: (...) - Subrayado y negrillas fuera de texto

1.1.4.2 La codificación de la constitución de 1978 el principio de una Modernización al Régimen Administrativo y Seccional

Los cambios, con la modernización adelantada al Estado Ecuatoriano por parte de legislativo, son tan profundos que hacen necesaria codificarlos a nivel constitucional, lo cual se realizó en el año de 1996 (Ley No.000 publicada en el Registro Oficial 969 de 18 de Junio de 1996 la Constitución Política de la República del Ecuador). Labor que comenzó en el año de 1994 por intermedio de una comisión encargada de presentar proyectos de modificación al presidente de ese momento para que luego dichas reformas pasaran al Legislativo para su aprobación. El Presidente de la República, acogió la propuesta de señalar los principios, metas y proyectos de la descentralización y de fijar un porcentaje fijo de asignación presupuestal para los gobiernos descentralizados (LARREA HOLGUÍN, p.219).

La codificación de 1996 hace evidente una fase propiamente dicha de descentralización en la administración territorial, que se dispuso de la siguiente forma:

Art. 149.- Mediante la descentralización administrativa del Estado propende el desarrollo armónico de todo su territorio, al estímulo de las áreas deprimidas, la distribución de los recursos y servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales. - Subrayado y negrilla fuera de texto.

Con la codificación del Régimen Seccional Autónomo, se establecen un área exclusiva de competencias para los Consejos Provinciales y los Concejos Municipales, ambos órganos colegiados son ahora denominados como *organismos del Gobierno Seccional Autónomo* de una autonomía funcional, administrativa y económica. Las competencias asignadas abarcaban: atribuciones en servicios públicos básicos, dictar ordenanzas en uso de su facultad legislativa, tasas y contribuciones especiales de mejoras, participar en las rentas nacionales de forma equitativa, administrar e invertir los recursos de propia generación y los asignados en el Presupuesto del Gobierno Central. Se realiza especial énfasis en el marcado el rol del Consejo Provincial como organismos que propende el progreso de la provincia y la vinculación con los organismo centrales y el rol de los Concejos Municipal como el organismo de planificar el desarrollo cantonal. Se realizan especificaciones para el Régimen Seccional Dependiente, aclarando que, sin perjuicio de otras autoridades con potestades delegadas, en las provincias, cantones y parroquias, existirá un designado por parte de la Función Ejecutiva. Adicionalmente, el Gobierno Central, desconcentrará y descongestionará su gestión concediendo atribuciones suficientes a los representantes del Régimen Seccional Dependiente.

1.1.4.3 La Transferencia de Competencias: la Modernización del Régimen Seccional

Los cambios en la estructura del Estado a nivel de la división territorial producto de la Ley de Modernización y la codificación de 1996 encuentran un respaldo aun mayor con la expedición de la *Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social* (República del Ecuador, Ley No.27 Registro Oficial No.169 de 8 de Octubre de 1997), la cual se expide tomando en cuenta la reforma constitucional que estableció la

descentralización administrativa del Estado³. El objeto de esta ley es impulsar la ejecución de la descentralización y desconcentración administrativa y financiera del Estado, la participación social en la gestión pública y poner en práctica la categoría de Estado descentralizado. Una muestra de las prevenciones existentes, respecto de lo propuesto por legislación, es que ésta fue vetada parcialmente por el Presidente de la República, amparado en la visión gubernamental que con esta ley se llevaría a la desarticulación del Estado (HERNÁNDEZ TERÁN, P.121). El cambio propuesto por la esta ley contempla la transferencia de competencias de manera definitiva:

Art. 3.- DEFINICIONES.- La descentralización del Estado consiste en la transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero, de que son titulares las entidades de la Función Ejecutiva hacia los Gobiernos Seccionales Autónomos a efectos de distribuir los recursos y los servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales.

La desconcentración del Estado es el mecanismo mediante el cual los niveles superiores de un ente u organismo público delegan en forma permanente el ejercicio de una o más de sus atribuciones así como los recursos necesarios para su cumplimiento, a otros órganos dependientes, provinciales o no, que forman parte del mismo ente u organismo.

La participación social es el sistema por el cual se involucra activamente a todos los sectores sociales en la vida jurídica, política, cultural y económico social del país, con la finalidad de mejorar las condiciones de vida del habitante ecuatoriano, con miras a una más justa distribución de los servicios y recursos públicos.

3 Constitución del Ecuador Codificada 1996, Art. 149.- Mediante la descentralización administrativa del Estado propende el desarrollo armónico de todo su territorio, al estímulo de las áreas deprimidas, la distribución de los recursos y servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales

En la opinión de Francisco Muñoz Jaramillo, la Ley de Descentralización aprobada en octubre de 1997 es un cuerpo legal con una concepción de carácter municipalista y fiscalista, puesto que se privilegia al municipio como la célula fundamental del proceso de descentralización y se pone un marcado énfasis en la distribución de 15% del presupuesto del Estado para la gestión de los Municipios⁴. Esta ley para Muñoz Jaramillo en pocas palabras “no da cuenta de la realidad y, en consecuencia no se constituye en norma capaz de conducir la voluntad social y política descentralizadora” (MUÑOZ JARAMILLO, p.33).

1.1.5 La Carta de 1998: Propuesta para el Estado Descentralizado y el Gobierno de administración descentralizada.

Se sostiene por parte de sectores académicos ecuatorianos que la constitución de 1998 no es más que la codificación de las reformas introducidas al documento político de 1978 (OYARTE MARTÍNEZ, P 45), sumando a esto las críticas de sectores que sostienen que este proceso constituyente no goza de una legitimidad al no haber sido sometido a aprobación popular en las urnas (VICIANO PASTOR, 2008, P 105). Superando las polémicas que generó el proceso constituyente de 1998, la descentralización se constituye como una forma de administración del gobierno, acorde a los modelos de Estados Unitarios de carácter netamente de apoyo a la administración, la redacción es la siguiente:

4 MUÑOZ JARAMILLO, Francisco, “Introducción”, en Descentralización, Tramasocial Editorial, Quito-Ecuador, 1999, pp 25-26. En sus propias palabras: “la ley expresa la dispersión y podría conducir a una mayor atomización de la conformación político-administrativa del Ecuador, basada en los cantones. La ley pierde de vista la necesidad de la función intermediadora de las provincias y formula débilmente la necesidad de la interrelación regional. En la práctica, pretender un proceso de descentralización únicamente por la vía de los municipios, en un país en que estos se han multiplicado en el último periodo democrático sin otra razón que el clientelismo político, es una ilusión o un modo demagógico de representar políticamente a las poblaciones o comunidades cantonales”

*Art. 1.- El Ecuador es un -Estado social de derecho, soberano, **unitario**, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico. **Su gobierno es Republicano**, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo **y de administración descentralizada**.- Subrayado y negrillas fuera de texto.*

A pesar de la postura anterior, la carta de 1998 dispuso en el artículo 225: *Art. 225.- **El Estado impulsará mediante la descentralización y la desconcentración, el desarrollo armónico del país**, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales, la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza. -Subrayado y negrilla fuera de texto.*

La descentralización debe guardar relación con los deberes primordiales para el Estado en especial con el de *Fortalecer la unidad nacional en la diversidad* consagrado en el artículo tercero⁵. De esta manera, la carta de 1998 se centró en el ideal de unidad y centralización política para responder a la realidad histórica y social del Ecuador después de haber superado ciertos intentos federalistas, separatistas y regionalistas del siglo XIX de esta manera buscando un poder político firme en la unidad. Por su parte, la descentralización administrativa es adecuada para un país de una marcada Unidad Nacional y con una geografía que hacen difícil las comunicaciones (LARREA HOLGUÍN, p.219).

La constitución de 1998 reconoció al Estado ecuatoriano como pluricultural y multiétnico, pero para Roberto Viciano Pastor no es congruente dicho reconocimiento, pues está en choque con los deberes primordiales del Estado, en particular con el de Fortalecer la Unidad Nacional en la Diversidad, no es correcto hablar de unidad en un Estado que se

5 Constitución de Ecuador, 1998 Artículo 3. Son deberes primordiales del Estado: 1. Fortalecer la unidad nacional en la diversidad. 2. Asegurar la vigencia de los derechos humanos, las libertades fundamentales de mujeres y hombres, y la seguridad social. 3. Defender el patrimonio natural y cultural del país y proteger el medio ambiente. . 4. Preservar el crecimiento sustentable de la economía, y el desarrollo equilibrado y equitativo en beneficio colectivo. 5. Erradicar la pobreza y promover el progreso económico, social y cultural de sus habitantes. 6. Garantizar la vigencia del sistema democrático y la administración pública libre de corrupción.

llama así mismo plurinacional, lo mejor hubiese sido hablar de una *Unidad del Estado o Territorial del Estado que de una Unidad Nacional*. (VICIANO PASTOR, p. 106).

1.1.5.1 Los tres regímenes para la administración territorial

La Asamblea Nacional Constituyente del año de 1998 dio un mayor alcance a lo dispuesto en la ley de Descentralización de 1997, precisando el carácter y condiciones de la descentralización, atenuando el carácter municipalista y promoviendo el desarrollo autónomo de los entes provinciales, así como la posibilidad de desarrollar la regionalización basada en las relaciones interprovinciales o intercantonales (MUÑOZ JARAMILLO, p.26). Entre los cambios introducidos al denominado *Régimen Administrativo y Seccional*, se encuentra su composición en tres partes respondiendo a la especificidad del caso dispuesto: *Régimen Seccional Dependiente*, los *Gobiernos Seccionales Autónomos* y por último los *Regímenes Especiales*.

El *Régimen Seccional Dependiente*, es la representación del Presidente, encargada de coordinar y controlar las políticas del gobierno nacional y dirigir las actividades de funcionarios y representantes de la Función Ejecutiva, se hace mención del Gobernador en la provincia para llevar a cabo dicha representación. Por su parte, los *Gobiernos Seccionales Autónomos* están conformados por los consejos provinciales, los concejos municipales, las juntas parroquiales y los que establezca la ley para la administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas. Se retoma la figura de las juntas parroquiales que se había dispuesto en la carta de 1967 e incluyendo la novedad de las circunscripciones indígenas y afroecuatorianas.

A pesar de la denominación en conjunto como *Gobiernos Seccionales Autónomos* sólo se asigna plena autonomía los gobiernos provinciales y cantonales, y en uso de sus atribuciones tienen una facultad legislativa para dictar ordenanzas, creando, modificando y suprimiendo tasas y contribuciones especiales de mejoras, a pesar de la denominación de legislativo estos no dejan de ser actos de carácter administrativo puesto que la función legislativa corresponde al Congreso Nacional (Constitución del Ecuador de 1998, artículo 126) .

Los concejos Provinciales son la representación de la provincia, cuya conformación es de acuerdo al número de concejeros fijados por la ley conforme a factores demográficos para la determinación del número de miembros, el periodo es de cuatro años y la sede en la capital de provincia. Al respecto de la elección de los concejeros, la mitad más uno serían elegidos por votación popular y para tener una mayor representatividad, los restantes serían de los cantones diferentes a los designados por votación popular. El consejo provincial es presidido por el Prefecto provincial atribuido de un voto dirimente y elegido por votación popular. En el caso de los concejos municipales sólo se determinó la elección de sus miembros por votación popular, pero su conformación, deberes y atribuciones estarían consagrados en la ley. El máximo personero del concejo municipal es el alcalde quien además lo preside con voto dirimente, esta vez sin distinción de otros factores; se universaliza, por así decirlo, la figura de los alcaldes a todos los cantones del Ecuador.

Las juntas parroquiales de elección popular son determinadas para cada parroquia rural, siendo su presidente el principal personero con las responsabilidades y competencias que señale la ley. Para Larrea Holguín no constituye avance que nuevamente se les incluyera en la carta de 1998; para el citado autor, la supresión de estos organismos en la

carta de 1978 fue un acierto por los malos resultados en su funcionamiento, ya que en su opinión las juntas parroquiales “*son unas entidades que no tienen tradición cívica, ni responden a una real necesidad y contribuyen a ese desmedido apego por la patria chica en desmedro de la unidad nacional*” (LARREA HOLGUÍN, 2000, P. 213.).

Por su parte los Gobiernos Seccionales Autónomos de las Circunscripciones Territorial Indígenas y Afroecuatorianas, son la inclusión a un ordenamiento que se reconoce como un Estado plurietnico y multicultural y los cuales se administraran de acuerdo a los organismos que determine la ley para esto.

Desde las constituciones del siglo XIX era implícito el reconocimiento que no todo el territorio podía ser administrado y gobernado de la misma manera, la carta de 1998 instituye a los así llamado *Regímenes Especiales*, los cuales son constituidos tomando como sustento consideraciones demográficas y ambientales. En lo ambiental serian la provincia de Galápagos y las provincias de la región Amazónica, por razones de índole demográfico están los distritos metropolitanos u otros tipos de organizaciones especiales determinadas bajo esos motivos.

Las consagraciones de la carta de 1998 respecto a la Descentralización parecen deslucidas cuando se observa con detenimiento las relaciones que existen entre el *Régimen Seccional Dependiente* y los *Gobiernos Seccionales Autónomos*. Para Diego Peña Carrasco, estas relaciones tanto a nivel de coordinación como de colaboración no son buenas por situaciones de tipo político e institucional enmarcadas por un corte clientelar inmediateista (PEÑA CARRASCO, P. 330.).

El problema es que se consagra la descentralización y la autonomía para unas entidades, en este caso los Consejos Provinciales, y por otra parte existe una dependencia

que representa el centralismo, en este caso a nivel provincial por parte de los Gobernadores, situación que se hace más visible cuando tanto el Gobernador y el Prefecto Provincial deben competir por la presidencia del Comité de Desarrollo Provincial. En opinión de Peña Carrasco, el debate constitucional de 1998 no quiso resolver el diferendo y eliminar alguno de los dos organismos provinciales.

La autonomía que se consagra para los gobiernos seccionales autónomos no es absoluta, la facultad legislativa para el Consejo Provincial sobre las ordenanzas debía pasar por aprobación del Gobernador que es una figura del Régimen Dependiente; es decir, una entidad que dice tener una autonomía en sus actos es controlada por una dependencia del órgano central. Ejemplo de estos roces se presentó en el año de 2002 cuando el Gobernador encargado de la provincia de Esmeraldas objetó una resolución del Consejo Provincial de Esmeraldas, la resolución objetada versaba sobre la capacidad que tenía el Consejo Provincial de Esmeraldas de cambiar de nombre por el de Gobierno Provincial de Esmeraldas. El Tribunal Constitucional del Ecuador Segunda Sala mediante la Resolución No.0005-2002-RS dio respuesta a la objeción del Gobernador desestimándola y validando el cambio de nombre, pronunciándose de esta forma:

*“... la propia Constitución utiliza indistintamente la denominación de organismos o **“Gobiernos Seccionales Autónomos”**; por lo que la denominación utilizada en la ordenanza cuestionada, de manera evidente guardaría armonía con el texto constitucional y no contraría en forma alguna la intención del Constituyente, ya que en la práctica tanto los consejos provinciales como los municipios son considerados como **“Gobiernos Seccionales”** (Tribunal Constitucional del Ecuador, Sala Segunda, Caso Nro. 0005-2002-RS).*

1.1.5.2. El rango constitución de los recursos financieros para el funcionamiento de los Gobiernos Seccionales Autónomos.

Los recursos correspondientes a los organismos de los *Gobiernos Seccionales Autónomos* tendrían su asignación dentro del Presupuesto General del Estado y su entrega que debería ser predecible, directa, oportuna y automática, los cuales fueron consagrados en los artículos 231 y 232 de la Constitución de 1998. En esta constitución se estipula a las transferencias y participaciones como no inferiores al quince por ciento de los ingresos totales del presupuesto central; se incluyen además para el funcionamiento del régimen seccional autónomo las rentas generadas por ordenanzas propias, los recursos percibidos por asignación legal y los recursos en virtud de la transferencia de competencias. Estos recursos financieros, tanto los propios como las participaciones de las rentas del Estado, deberán estar en conformidad con los principios de solidaridad y equidad.

La asignación mínima del 15% del Presupuesto del Gobierno Central, a pesar de su rango constitucional, no fue cumplida: para el año del 2002 se presentó por parte del Presidente del Comité Ejecutivo de la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME) y de más de mil ciudadanos una demanda de inconstitucionalidad de fondo contra el Presupuesto General del Estado, por el incumplimiento en el porcentaje asignado a los Gobiernos Seccionales Autónomos. El Tribunal Constitucional, mediante la Resolución Nro. 006-2002-TC (Tribunal Constitucional del Ecuador, Caso Nro.006-2002-TC.), desechó la demanda por improcedente al considerar que el Presupuesto General del Estado no era formalmente una ley; además de estas razones, el Tribunal Constitucional del Ecuador consideró que la declaratoria de inconstitucionalidad del Presupuesto estatal que se

encontraba en ese momento en plena ejecución tendría graves efectos jurídicos, económico-sociales y políticos.

1.1.5.3 La nueva jerarquía normativa de las leyes del Régimen Seccional Autónomo.

La constitución de 1998 introdujo la categoría de *leyes orgánicas* al establecimiento ecuatoriano, e incluye una especie de jerarquía normativa tomando la redacción que se estableció en el artículo 272:

*Art. 272.-**La Constitución prevalece sobre cualquier otra norma legal. Las disposiciones de leyes orgánicas y ordinarias, decretos-leyes, decretos, estatutos, ordenanzas, reglamentos, resoluciones y otros actos de los poderes públicos, deberán mantener conformidad con sus disposiciones y no tendrán valor si, de algún modo, estuvieren en contradicción con ella o alteraren sus prescripciones.***

Si hubiere conflicto entre normas de distinta jerarquía, las cortes, tribunales, jueces y autoridades administrativas lo resolverán, mediante la aplicación de la norma jerárquicamente superior. - Subrayado y negrilla fuera de texto.

La constitución de 1998 elevó a la categoría de Orgánicas las leyes relacionadas con el Régimen Seccional Autónomo, un espaldarazo al proceso de descentralización, puesto que las normas que versen sobre esas materias se verían blindadas por el trámite de una ley orgánica otorgando una estabilidad y seguridad jurídica al respecto⁶. No obstante esto, el

6 Constitución del Ecuador 1998 Artículo 142 Las leyes serán orgánicas y ordinarias. Serán leyes orgánicas: Las que regulen la organización y actividades de la Funciones Legislativa, Ejecutiva y Judicial; las del régimen seccional autónomo y las de los organismos del Estado, establecidos en la Constitución. Las relativas al régimen de partidos, al ejercicio de los derechos políticos y al sistema electoral. Las que regulen las garantías de los derechos fundamentales y los procedimientos para su protección. Las que la Constitución determine que se expidan con este carácter. Las demás serán leyes ordinarias.

legislativo tenía aún la competencia de atribuir mediante leyes ordinarias deberes o cargas a los organismos del régimen seccional autónomo.

1.1.5.4 La Descentralización a la Carta, el legado de la Carta Política de 1998

La transferencia de Competencias del Gobierno central a los gobiernos autónomos seccionales configurada en la constitución de 1998 obedecía a un criterio de atribución absolutamente abierto, que respondía a un carácter netamente dispositivo por parte de los gobiernos seccionales que escogían que competencia podían ejercer y cuando la asumían. Exceptuando las competencias exclusivas del gobierno central, las demás se podrían transferir en virtud de los convenios, eso sí, no podría haber transferencia sin la correspondiente transferencia de recursos equivalentes, ni transferencia de recursos sin la de competencias. En artículo 226 de la carta de 1998 estableció que las competencias del gobierno central eran posibles de descentralizar sin ninguna distinción especial. no obstante el gobierno central se abrogada determinas competencias de carácter exclusivo que no podían ser asumidas por lo cual se exceptúan la defensa y la seguridad nacional, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión de endeudamiento externo y aquellas que la Constitución y convenios internacionales expresamente excluyan.

La doctrina ecuatoriana denomina a la transferencia de competencias por parte del gobierno central a los gobiernos seccionales como la Descentralización a la Carta, esto debido a la situación en la cual la entidad seccional que tuviese la capacidad operativa podía solicitar al gobierno central la transferencia de la competencia y la asignación de ésta sería obligatoria. La competencia a transferir quedaba al arbitrio de la entidad seccional,

siempre y cuando demostrara la capacidad para asumirla, la denominación a la carta entonces significaba que la entidad territorial escogía que competencias quería asumir conforme a sus capacidades. Este modelo de descentralización se caracteriza por que requerirá de la voluntariedad de las autoridades de los gobiernos seccionales autónomos para activarla (SUING NAGUA, 2010, P.81).

El artículo 226 de la constitución de 1998 solo dispuso que las competencias del gobierno central podían ser descentralizadas, pero no dispuso la forma en la que se realizaría dicha entrega para lo cual se contempló por parte del Gobierno Nacional que la forma de realizarlo sería a través de convenios lo cuales implicaba una negociación entre el gobierno central y el seccional autónomo que solicitara la competencia. (Reglamento a la Ley de Descentralización del Estado del 18 de Junio de 2001

Como el modelo de los convenios se generó una situación que implicaba un desgaste en la negociación para realizar la transferencia de la competencia, por lo que se contempló en el *Plan Nacional de Descentralización de 2001*, que el modo preferible de realizar las negociaciones de los convenios de transferencia de competencias debía ser entre el gobierno u organismo central con el Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador, CONCOPE y la Asociación de Municipalidades del Ecuador, AME; esto para evitar el esfuerzo, tiempo y desgaste que representaba la forma de negociación entre cada uno de los organismos centrales con cada uno de los organismos seccionales, dejando dicho mecanismo cuando así fuese lo conveniente.

Las problemática de este modelo se resaltaban por parte de organismo como el CONCOPE, que adelantó para el año 2001 unos espacios de concertación en 17 provincias y con la participación de 120 municipios, encaminados a generar consensos entre

prefectos, alcaldes y actores locales en función de una visión de desarrollo provincial denominada “*Las Demandas Provinciales Unificadas*”. De las conclusiones de ese trabajo se observa las carencias que tenía hasta ese momento la transferencia de competencias, como eran la falta de una visión territorial de las demandas, una falta de coordinación y consensos entre prefectos y alcaldes en apoyo a la descentralización, considerar la negociación 1 a 1 como desequilibrada por la posición fuerte de los ministerios al momento del trámite de los convenios de transferencia, la administración de las competencias con enfoque territorial y roles claros, concluyendo con la necesidad de acuerdos sectoriales antes de todo proceso.

Producto de las propuestas realizadas, se adelantaron convenios sectoriales con los ministerios de Ambiente, Obras Públicas, Turismo y el de Agricultura y Ganadería, pero los resultados de estos no fueron satisfactorios entre las causas estuvieron el escepticismo por parte de los prefectos provinciales y el del CONCOPE, la inestabilidad política y administrativa a nivel ministerial complicando el avance de los proceso de Negociación (Consortio de Consejos Provinciales- CONCOPE, 2005. P.41).

Para el CONCOPE, el modelo de negociación de la Carta de 1998 tenía una serie de deficiencias que dificultaban la descentralización del Ecuador, entre los que se destaca: una limitación difusa de competencias según la jurisdicción y la superposición de competencias, actividades y funciones dentro de la estructura administrativa del Estado Ecuatoriano; la ausencia de coordinación y articulación tanto a nivel de los consejos provinciales y municipales pasando por las relaciones entre el Régimen Seccional Dependiente y el Régimen Seccional Autónomo; no existían ni los acuerdos ni los instrumentos necesarios para darle a la descentralización un soporte fiscal sostenible, por lo que se solicitan más

recursos sin asumir competencias y el gobierno central utiliza la descentralización como un mecanismo de descompresión fiscal; y por último, el problema no son la transferencia de competencias sino el sistema contractual en el que se desarrollan, donde pueden haber incompatibilidades entre los distintos tipos de convenios (Consortio de Consejos Provinciales- CONCOPE, 2005. P. 45,46 y 47)

El legado de la Descentralización a la Carta no es el mejor; la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLANDES⁷, lo define de esta manera: *“un modelo de negociación uno a uno, que fomentaba prácticas clientelares y que no consideraba la integrabilidad del país”* (Consejo Nacional de Competencias – SENPLANDES, 2012. P. 7). Para Ana María Larrea, la *“descentralización a la Carta”*, era una estrategia de debilitamiento del Estado Central, los gobiernos locales solicitarían las competencias que más le resultaran beneficiosas, con un mayor rédito político y económico, dejando las competencias más deficitarias a cargo del Estado. Situación que ella describe en los siguientes términos:

“la descentralización a la carta promovió un modelo profundamente inequitativo de gestión de los territorios, puesto que solamente los municipios grandes podían acceder a la venturosa descentralización. Los municipios más grandes empezaron a recibir más recursos que los municipios pobres y pequeños, profundizando de esta manera las ya excesivas desigualdades territoriales existentes en el país”(LARREA MALDONADO, 2012, P.98),

7 Es el organismo técnico responsable de la planificación nacional en el Ecuador, Institución creada mediante el Decreto Ejecutivo 1372, en el 2007 se fusionó con el Consejo Nacional de Modernización del Estado, CONAM y la Secretaria Nacional de Los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Para Santiago Ortiz, estos cambios impulsados en modernizar el Estado Ecuatoriano terminaron en una especie de *Frankenstein Criollo*, “*ni el Estado se redujo, ni se descentralizó y se implementó una modernización y privatización parcial*”(ORTIZ C, 2008 P.218).

Para el político ecuatoriano Fernando Cordero Cueva, el final del siglo XX supuso para el Ecuador las críticas de sectores políticos y de la ciudadanía al modelo de gobiernos centralista y bicéfalo afectado por la corrupción, problemas financieros y políticos. En respuesta a los problemas que aquejan al Estado Centralista han surgido unas corrientes denominadas descentralizadoras que han logrado avances teóricos y legales, pero que en la práctica no se reflejan, en vista de que los municipios manejan menos del 6% del presupuesto total del Estado y las funciones y competencias manejadas por los municipios están en una confusión con las entidades centralistas. Este político reflexiona con el sentir popular de esta frase:

“Descentralización: ¡¡Todo el mundo habla tan bien de ti, que parece que estás muerta...!! (CORDERO CUEVA, 1999 P.51-69)

2. El Estado Unitario Ecuatoriano, el fortalecimiento de la Unidad

Nacional a través de la Descentralización

“(...) la nueva constitución permite descentralización, las autonomías adecuadamente establecidas pero ordenadamente, no lo que se vivió en los últimos años que no fue descentralización, fue anarquía, fue el agarra lo que puedas, fue un Estado Central colapsando a causas del neoliberalismo y gobiernos seccionales muy poderosos aprovechándose de los despojos” Rafael Correa⁸

Introducción

Para los primeros meses de 2005, se presentó en el Ecuador una serie de manifestaciones en contra del entonces presidente Lucio Gutiérrez. El malestar que generó las protestas sociales posterior a la salida de Gutiérrez, fueron el germen para que un partido político tomara las banderas que inspiraron las protestas, llamado el movimiento ciudadano PAIS (Patria Altiva i Soberana). El movimiento político impulsó un plan político denominado “*REVOLUCIÓN CIUDADANA*”, la cual definió en 5 ejes programáticos su revolución: 1.Revolución Constitucional; 2.Revolución Ética: combate frontal a la corrupción; 3.Revolución Económica y Productiva; 4.Revolución Educativa y de Salud; 5.Revolución para la Dignidad, Soberanía e integración Latinoamericana. (LARREA CABRERA, p.37)

El movimiento PAIS propuso la precandidatura del economista Rafael Correa, propuesta que fue respaldada por otras fuerzas políticas constituyendo de esta manera el

8 El 15 de enero de 2009 el presidente Rafael Correa en su mensaje que dirigió a la Comisión Legislativa por motivo de su el segundo año de Gobierno, Tomado de Internet el 15 de Agosto de 2009 de: http://www.presidencia.gov.ec/articulo.php?ar_codigo=186&ca_codigo=1&ca_padre=0&tipo=1

movimiento *Alianza País*. Dicho movimiento se presentó a las elecciones presidenciales del año 2006 obteniendo la victoria en las presidenciales y posteriormente presentando la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente en donde nuevamente el triunfo mayoritario de los asambleístas de Alianza País, significó el éxito de un partido político diferentes a los consolidados y la derrota de las elites empresariales neoliberales constituidas y legitimadas por la constitución de 1998. (PAZ y CEPEDA, p.40).

La administración del Presidente Correa ha planteado que su gobierno abandona los criterios que se adoptaron en el Ecuador con la firma del Consenso Washington, y proponen al Estado como el centro de la reforma institucional. Lo cual es conforme con la *Revolución Ciudadana* que contempla la Revolución Constitucional, la cual es explicada por Gustavo Larrea de la siguiente manera: “(..)*Generaremos un Estado Descentralizado que transfiera no solo competencias sino recursos para mejorar la calidad de vida de la ciudadanía, dinamizar la economía local y acabar con el centralismo excluyente e ineficiente* (LARREA CABRERA, p.37).

Se asume que la reforma Estatal debe perfilar hacia la profundización en el desarrollo de una transformación de la estructura Territorial del Estado para de esta manera potencializar los procesos de descentralización y desconcentración (República del Ecuador, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 Planificación para la Revolución Ciudadana). Bajo esos postulados se expide la Constitución Política de 2008, cuya convocatoria contó con la participación constructiva de diferentes sectores sociales. El texto final producido por la asamblea constituyente, fue sometido a un referéndum para su aprobación por medio de los escrutinios, instituyéndose como la primera vez en la historia del Ecuador en la cual el texto

de una asamblea constituyente es sometido a este tipo de anuencia. (PAZ y CEPEDA, P. 41)-.

La constitución del 2008, ha fijado las pautas bajo las cuales se ha de organizar el Estado ecuatoriano y su correspondiente estructura administrativa de su territorio, pero a su vez a fijado una serie de competencias en el legislativo nacional para el desarrollo de los postulados constitucionales, es el caso del artículo 239 de la Constitución de 2008. El artículo 239, dispuso que los Gobiernos Autónomos Descentralizados fueran regidos conforme a una ley, el cumplimiento de dicha disposición corresponde a la rama del poder legislativo en cabeza de la Asamblea Nacional.

El presente capítulo se enfoca en traer para el lector el desarrollo actual modelo territorial que impera en el Ecuador, que va desde los debates surgidos en la adopción del mismo hasta las implicaciones surgidas al respecto.

2.1 El nuevo modelo de Estado Unitario Ecuatoriano en la Carta de 2008

La Carta política del 2008 define la forma de Estado y de Gobierno de la siguiente forma:

“Art. 1.- El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada....”

Subrayado y negrilla fuera de Texto

La organización a la luz de esta nueva carta se dispone en un Estado constitucional de derecho y justicia, que se define del tipo unitario y se gobierna de manera descentralizada. Esto ha amplificado el panorama de descentralización, ya no solo será el gobierno entendido como el ejecutivo quien desempeñe una administración descentralizada, sino el Estado en su conjunto el que se gobierna de manera descentralizada (ARIAS MANZANO, P. 219). Lo cual resulta conforme con los deberes del Estado⁹, en especial con el de *“Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización”*.

El rol del Estado Ecuatoriano, fue uno de los dilemas para los constituyentes de 2008, o se profundizaba la descentralización o se revertía la situación en beneficio del gobierno Central, sumándole a esto que el entonces recién elegido Presidente Rafael Correa criticó abiertamente el proceso de descentralización. (TORRES, 2009, p.361)

9 República del Ecuador. Constitución de 2008 Artículo 3.- Son deberes primordiales del Estado:1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes. 2. Garantizar y defender la soberanía nacional. 3. Fortalecer la unidad nacional en la diversidad. 4. Garantizar la ética laica como sustento del quehacer público y el ordenamiento jurídico. 5. Planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir. 6. Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización. 7. Proteger el patrimonio natural y cultural del país. 8. Garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción.

Adicional a esta situación, la administración de Correa en los años 2007 y 2008 adopta una serie de medidas relacionadas con la descentralización¹⁰, de la siguiente forma:

“El Gobierno hizo un llamado para reposicionar al Estado, bajo la consideración que las reformas a la estructura estatal se habían hecho desde una perspectiva estrictamente seccional, con un resultado muy desfavorable para el Estado, pues, en lugar de fortalecerse se lo había debilitado y expropiado”(TORRES, 2009, p.361).

Una concepción de Estado que se impacta con la Revolución Ciudadana propuesta por el gobierno de Rafael Correa, que según Luis Fernando Torres, cuenta con un definido modelo, político, económico, social y geopolítico que se manifiesta en la Carta Política de reciente creación que legitima su accionar gubernamental para ejercer un poder político tanto en el ámbito nacional como en el seccional (TORRES, 2010, P.31).

2.1.1. El Estado Unitario que se reconoce así mismo como Plurinacional

El Estado Unitario, en la carta de 2008, se proclama de carácter plurinacional, lo que ha sido interpretado para algunos sectores como el reconocimiento a esas catorce nacionalidades de los pueblos indígenas del Ecuador que habían luchado por su condición de *distintos* (SANCHEZ BOTERO, 2002 P. 69-88); es un avance profundo puesto que se a

¹⁰ Por una parte les recordaron a los alcaldes y prefectos provinciales que la seguridad interna es competencia exclusiva del Estado y que por tanto la administración de tránsito no podía estar fuera de esa esfera, en segundo lugar un reclamo a un mayor rol en la partición económica en la administración municipal de los nuevos aeropuertos de Guayaquil y Quito; en tercer lugar se elimina vía ley el acceso directo de los municipios y consejos provinciales al 25% del impuesto a la renta, se redujo la participación en la tarifas telefónica para financiar los proyectos de saneamiento y neutraliza la concesión de beneficios tributarios especiales por parte de las entidades seccionales en beneficio de grandes inversiones en áreas de desarrollo económico.

habla de nacionalidades; en la anterior carta política de 1998 había un Estado Monocultural, se pasa a hablar de uno Multicultural (SANCHEZ BOTERO, P 73).

Esta nueva concepción de reconocerse dentro de un carácter multiétnico y pluricultural, responde a un nuevo modelo Constitucional Ecuatoriano que se enmarca en el *neoconstitucionalismo*, para Juan Montaña Pinto y Patricio Pazmiño Freire asemejan al que surgió como la justa reacción a los horrores del fascismo en Europa. El reconocimiento del carácter multiétnico y pluricultural hace parte de la adopción local de los elementos del modelo constitucional postpositivista, de acuerdo a esto existe un pluralismo jurídico en beneficio de los pueblos indígenas que implica la vigencia de tres órdenes normativos o sistemas de derechos que tiene como característica el ser diferentes y complementarios (MONTAÑA PINTO, PAZMIÑO FREIRE, 2011, P. 21-42).

2.1.2 La adaptación de la Unidad Nacional ante la Diversidad

La unidad nacional ha estado presente durante gran parte de la historia Constitucional Ecuatoriana pero es la primera vez que se contempla como uno de los deberes primordiales del Estado el “*Fortalecer la unidad nacional en la diversidad*”. Durante una buena parte del tiempo la imagen que se ha intentado ofrecer del Ecuador es la de un Estado-nación concluido, articulado y cohesionado; para Willintong Paredes Ramírez esta no es una imagen conforme con la realidad imperante en los últimos tiempos: “*(...) somos un espejo trizado de regiones, localidades, sociedades y pueblos que están en la base del Ecuador pero que no son reconocidos por el Estado-nación*” (PAREDES RAMÍREZ, 2003, P. 172).

En especial, a partir de la década de los años 90 del siglo pasado se empezó a desgarrar el velo de la uniformidad nacional, para el historiador ecuatoriano Willington

Paredes Ramírez ,ahora son más evidentes las demandas indígenas, montubias y de negros, demostrando que la prepotencia del Estado-nación inconcluso que reprimía la diversidades socioculturales está terminando.

La unidad nacional se vuelve entonces más imaginada que real, más deseada que verdadera, contrariando la realidad histórica, negando la diversidad y se convierte en un obstáculo para la cohesión nacional. Aunque vale aclarar, que en su momento la Unidad Nacional fortaleció al Estado nacional como aparato, permitiendo la defensa territorial ante el asedio de sus vecinos fronterizos (en especial con el Perú), pero se quedó en eso ,en un aparato burocrático alejado de la diversidad social del país.

El reconocimiento de la diversidad se orienta a definir la reestructuración del Estado-nación superando la ubicación de éste como eje y centro del poder regional (andinocéntrico) que subordina a las demás regionalidades y localidades para pasar a ser un cuadrante de un nuevo modelo que integre lo local, regional, nacional y global.

El nuevo modelo de Estado tiene que tener en cuenta la identidad del Ecuador, redefinirse en base a la aceptación de las diversidades regionales y étnicas y del proyecto nacional; eso implica un rehacer de la división territorial. Un modelo de Estado que forzosamente debe expresar a la sociedad y sus componentes, de lo contrario, la falta de consensos no construirían una alternativa viable para la construcción de una nueva identidad ecuatoriana en donde el papel lo jueguen las identidades regionales y provinciales (AYALA MORA, 2003, P. 203-221).

2.2. Debate, redacción y puntos de encuentro de la distribución territorial del Estado Unitario,

2.2.1 Debates durante la Asamblea Constituyente de 2008

Durante el proceso constituyente ecuatoriano se establecieron 10 mesas para tratar los temas del futuro manifiesto político; la Mesa 4 fue la encargada del Ordenamiento territorial y la asignación de Competencias. A la *Unidad de Participación Social* se le confió la recepción de todas las propuestas ciudadanas.

El total de las propuestas recibidas fue de 1632 y el 4% de ellas fueron clasificadas para la Mesa 4.

El proceso de redacción de la conformación del Modelo Territorial para la distribución del poder del Estado Unitario ecuatoriano en la Constitución de 2008 del Ecuador, fue polémico durante el desarrollo de los debates y negociaciones de la Asamblea Constituyente de Montecristi; puesto que los temas concernientes al ordenamiento territorial, al régimen de los denominados gobiernos autónomos descentralizados tienen un gran alcance en la reconducción del Estado y la vida cotidiana de la ciudadanía ecuatoriana (ARIAS MANZANO, 2008 P. 217).

Los debates para la redacción del ordenamiento político-administrativo del territorio ecuatoriano fueron intensos, los actores principales de esta discusión fueron la Secretaria de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), los asambleístas que componían la Mesa 4, el Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (Concope), la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME) y el Alcalde de Guayaquil en ese momento Jaime Nebot (THE CARTER CENTER, 2008 P. 40). Se convocó una comisión interinstitucional

conformada por la SENPLANDES, el CONCOPE, la AME y el Consejo Nacional de Juntas Parroquiales del Ecuador (CONAJUPARE). El trabajo de esta comisión concluyó proponiendo que el proyecto de descentralización y regionalización sea un logro a largo plazo y por etapas, dicha propuesta que fue abordada por la Mesa No.4 para la reforma integral del Estado, la descentralización y las autonomías (Mesa No.4 Constituyente De Ordenamiento Territorial y Asignación De Competencias Acta No.42 correspondiente al 28 de Marzo de 2008).

Al respecto de estas comisiones y reuniones la presidenta de la Mesa 4 Tatiana Hidrovio destacó, la presencia de tener actores de los cuatro niveles de Gobierno un *“acuerdo abierto donde predomina el espíritu patriótico de otorgarle a Ecuador un nuevo ordenamiento territorial acorde con su realidad nacional”*(HIDROVIO. Tomado de: <http://www.cronica.com.ec/index.php/loja/349-conforman-comision-de-dialogo-de-reforma-integral-del-estado.html>).

La Mesa número 4 se instaló el día 14 de Diciembre del 2007 (Ecuador, Asamblea Constituyente, Mesa Constituyente No. 4 De Ordenamiento Territorial y Asignación De Competencias, Acta de Sesión de Instalación correspondiente al 14 de Diciembre del 2007), compuesta por 13 asambleístas, la cual contó con la asesoría de expertos internacionales como el caso del español Antonio Embid (Ecuador, Asamblea Constituyente, Mesa Constituyente No.4 De Ordenamiento Territorial y Asignación De Competencias Acta No.39 correspondiente al 4 de Marzo de 2008), un delegado de la Cooperación Francesa del Consejo Departamental de los Altos pirineos el señor Jean Claude Luzen, representantes de la Agencia de Cooperación Alemana GTZ, y la participación de diversos sectores del

Ecuador interesados en la redacción de la administración pública territorial del Ecuador¹¹. Durante el desarrollo de los debates se analizaron también las formas de gobiernos de distintos países hispanoamericanos (Ecuador, Asamblea Constituyente, Mesa Constituyente No.4 de Ordenamiento Territorial y Asignación de Competencias, Acta de Sesión No 27 del 1 de Febrero de 2008.).

Los temas discutidos en la mesa 4, conforme a las propuestas presentadas se dividieron en 5 áreas: Autonomía y niveles de gobierno; Competencias; Distribución de Recursos; Comunas y gobiernos indígenas; y Recursos Naturales (Ecuador, Asamblea Constituyente, Mesa Constituyente No.4 Ordenamiento Territorial y Asignación de Competencias, Acta No 10).

2.2.2 Debates y posturas del legislativo ecuatoriano frente al mandato constitucional de realizar la expedición del Código Orgánico De Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).

El artículo 239 de la constitución de 2008, dispuso que los Gobiernos Autónomos Descentralizados fueran regidos conforme a una ley, la cual correspondió a la rama del poder legislativo en cabeza de la Asamblea Nacional el cumplimiento de dicha disposición.

La Asamblea Nacional expide para este propósito el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (en adelante COOTAD), para

11 Durante los debate de la Mesa Constituyente No.4 se expusieron: Presidente de la Comuna Salango de la Provincia de Manabí; los representantes de SENPLADES, FanderFalconí y Pabel Muñoz, el Presidente del CONCOPE Rodrigo Vivar, El Prefecto del Azuay Paúl Carrasco, El Prefecto del Oro, Montgomery Sánchez; el ex-alcalde de Loja el Dr. Bolívar Castillo; La Nueva Junta Cívica de Guayaquil; representantes de la Comisión de Tránsito del Guayas; la organización de Mujeres del Ecuador; Distintos estamentos de la Provincia de Galápagos; el director nacional del S.R.L el economista Carlos Marx Carrasco;

regular la organización política y administrativa del Estado Ecuatoriano, de los gobiernos autónomos descentralizados, los regímenes especiales, tomando en cuenta la compensación de los equilibrios en el desarrollo territorial.

La mesa que preparó el proyecto de código recibió cerca de 815 observaciones sobre la propuesta trabajada, además contó con los aportes del AME, CONCOPE y CONAJUPARE. La concepción bajo la que se estableció este código es la siguiente:

*“(...) De esta manera, se trasciende el anterior modelo de gestión territorial del Estado, sustentado en el modelo "a la carta" o de uno a uno para la asignación de competencias que condujo al estancamiento de la descentralización por más de una década y a una intervención caótica de las instituciones del Estado en el territorio que causó paralelismo y duplicación en la gestión pública, con las consecuentes reacciones regionalistas que llegaron a amenazar la unidad del país.”*¹²-Subrayado y negrillas fuera de texto.

Así mismo, esta codificación implicó un viraje en lo que se refiere a la manera en que legislativamente se había organizado las normas al respecto, es de esta manera que se consideró lo siguiente:

“Por último, un análisis exhaustivo de la dispersa y abundante legislación aplicable, llevó a esta Comisión a derogar de manera expresa, y sin perjuicio de las derogatorias tácitas que operen, una serie de cuerpos normativos que de manera desordenada y hasta contradictoria regulaban lo concerniente a cada nivel de gobierno (leyes orgánicas de regímenes provincial, municipal y parroquial) y lo relativo a preasignaciones que no tienen cabida dentro del vigente marco constitucional.” - Subrayado y negrillas fuera de texto.

12 Ecuador, Asamblea Nacional de la República del Ecuador, Acta 031 del 09 de Marzo de 2010, Intervención del asambleísta Virgilio Hernández durante la presentación del segundo informe, durante el Segundo debate del proyecto del código orgánico de organización territorial, gobiernos autónomos y descentralización, Página 22.

Lo anterior no dejó de ser un tema controvertido durante el desarrollo de los debates a los que se sometió el código, puesto que en un principio se habían reunido para tratar las implicaciones del artículo 252 de la constitución relacionado con la nueva conformación de los concejos provinciales. Inicialmente se debatió un proyecto de reforma a la ley orgánica de régimen Provincial y la ley orgánica municipal, pero durante los debates surge una postura por parte de algunos miembros del legislativo ecuatoriano de considerar dichas leyes derogadas, conforme la Disposición Derogatoria de la Constitución que establece “*Se deroga la Constitución Política de la República del Ecuador publicada en el Registro Oficial número uno del día once de agosto de 1998, y toda norma contraria a esta Constitución*”.¹³

Bajo eso preceptos, el asambleísta Virgilio Hernández, expresa lo que para él se ha de entender por la nueva forma en que se asume la constitución:

“Lo que busca la Constitución es articular los distintos niveles de gobierno, articular, es decir: busca que se puedan complementar la acción que se hace en cada uno de los niveles de gobierno y esta a su vez, sea coherente con el plan nacional, eso es lo que se busca”.

13 Inicialmente se había dispuesto mediante el Acta 057 de la Asamblea Nacional Comisión Legislativa y de Fiscalización del día 29 de julio de 2009, el debate de la reforma a la ley orgánica del régimen provincial, durante el debate se presentó por parte del asambleístas Francisco Cisneros quien al revisar la disposición derogatoria establecida en la constitución de 2008, y citar la misma durante el debate de la siguiente manera: “Disposición Derogatoria. Se deroga la constitución Política de la República del Ecuador publicada en el Registro Oficial número uno del día once de agosto de mil novecientos noventa y ocho, y toda norma contraria a esta Constitución. El resto del ordenamiento jurídico permanecerá vigente en cuanto no sea contrario a la Constitución.” Para este asambleísta la discusión de una reforma a la ley del Régimen provincial era la siguiente: “Creo que estamos intentando reformar algo que está constitucionalmente derogado. Los artículos dos, tres, cuatro, cinco, seis, de la Ley Orgánica de los Concejos Provinciales, se contraponen a lo que está escrito y aprobado en la Constitución de la República, que fue aprobada por el pueblo ecuatoriano”. Página 36

(República del Ecuador, Asamblea Nacional, Comisión Legislativa y de Fiscalización, Acta 057, 29 de julio de 2009, pág. 32)

Las posturas durante los debates estuvieron marcadas por diferentes puntos de vista, como pueden ser los de tipo históricos, sustentando el por qué hacer una nueva legislación, como fue la expuesta por Gustavo Darquea - Asambleísta por el movimiento político Alianza País y director de ese movimiento en Guayas, quien dijo:

*“La descentralización y la autonomía han sido una vieja e inconclusa aspiración de nuestro pueblo. A través de la historia nacional han existido diversas posiciones y percepciones ideológicas, políticas y económicas sobre este tema. A comienzos de la década del setenta resurge el interés por descentralizar la autoridad y sus recursos hacia los gobiernos locales, sin embargo no se encuentran propuestas nacionales consistentes que permitan combinar la unidad nacional con los intereses y aspiraciones de las regiones, provincias y cantones del país; si bien el centralismo en sus inicios facilitó la incorporación del país a la modernidad, posteriormente debilitó a los organismos seccionales, deformó la estructura democrática y facilitó la concentración de poder de los grupos dominantes principalmente de Quito y Guayaquil. La agenda de la descentralización de autonomía de los años noventa estableció un modelo de base **neoliberal y transferencia de competencias discrecionales conocidas como a la carta que poco contribuyó a la descentralización.**”* (Ecuador, Asamblea Nacional de la República del Ecuador, Acta 031 del 09 de Marzo de 2010. P. 28) –Subrayado y negrillas fuera de texto.

Otros asambleístas como Paco Moncayo, asambleísta durante el segundo debate del COOTAD, manifestó lo siguiente:

“Hay que decir que este proyecto de código rompe, especialmente, con el paradigma del Estado nacional que consideraba a todos los ecuatorianos como iguales frente a la ley y rompe con el paradigma del Estado nacional que homogeneizaba, no solamente a las comunidades sino, también, al territorio.” –Subrayado y negrillas fuera de texto

Pero existieron también críticas fuertes relacionadas con el gobierno de la Administración de Rafael Correa y lo que se pretende para el territorio; una de esas críticas fue esbozada por el asambleísta Andrés Roche:

“Qué es lo que reclamo y discrepo en el contenido con la Mesa. Que soterradamente quieren someter a los gobiernos locales en sus planes de desarrollo, los planes territoriales y sus presupuestos, sus presupuestos tienen que estar sujetos y atados al plan nacional que relabora la SENPLADES con una única visión, un Estado estatista, concentrador de poder, centralista, un modelo chavista, fracasado, ese sí, ese sí mafioso que ya le ha pasado la factura al Ecuador internamente” (República del Ecuador, Asamblea Nacional Acta 031 marzo 9 de 2009, Asamblea Nacional del Ecuador, Página 59)

Así mismo plantea este asambleísta:

“Hay una forma de interpretar la Constitución, de la visión centralista de que la SENPLADES esté por encima de los gobiernos locales o una visión de ponderar la verdadera autonomía en sus fases, (...)”

La crítica va por el lado de que tan autónomos y descentralizados son, puesto que depende de los criterios de la SENPLADES y del Ministerio de Finanzas para que las actuaciones de estos distintos GAD se ajusten a los planes de desarrollo nacional. Por lo

que los debates estuvieron cargados tanto por reclamaciones de tipo local, como por críticas al rol del gobierno central.

2.3 Los niveles de Gobierno del Estado Unitario Ecuatoriano, los *Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD)*

Una primera lectura de la Constitución de 2008, hace parecer a la consagración de los Gobiernos Autónomos Descentralizados como única entidad de gobierno al nivel local y provincial, puesto que se suprime totalmente cualquier mención al régimen Seccional Dependiente incluido en las anteriores cartas. La no inclusión del Régimen Seccional Dependiente en la Carta de 2008, no implicó su desaparición puesto que las figuras del Gobernador, Prefecto y Teniente están vigentes por partes de la administración nacional ecuatoriana, conforme se establece en el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (Ecuador, Presidencia de la Republica, Decreto Ejecutivo 2428, Registro Oficial 536 de 18 de Marzo del 2002). Esto a pesar de las críticas de la figura como la del gobernador, puesto que se consideran que es una expresión del centralismo en la provincia y que ocasiona enfrentamientos con los organismos descentralizados, esta situación es descrita por Diego Peña Carrasco al reseñar que en el pasado las relaciones de coordinación de los gobiernos seccionales autónomos con las entidades del régimen dependiente no fueron de lo mejor y en materia de colaboración de lo peor, en especial para las gobernaciones debido a la calidad que ostentaba el gobernador (PEÑA CARRASCO, 2003, P 329).

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados son parte de la Administración Pública ecuatoriana según se consagra en el Art. 225 del código Político, como parte del sector público integrado por las distintas entidades que integran el régimen autónomo descentralizado, el cual se encuentra presente en cada uno de los niveles de la organización territorial del Estado a través de las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los concejos provinciales y los concejos regionales.

2.3.1 Los principios regidores de los Gobiernos Autónomos Descentralizados

En la constitución de 2008 por primera vez se ha establecido una serie de principios específicos para los gobiernos autónomos descentralizados (GAD). La Constitución de 2008 los ha dispuesto de la siguiente forma:

Art. 238.- Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional.

Subrayado fuera de texto.

La consagración de los principios de Solidaridad, Subsidiariedad y el de Equidad Interterritorial parecen orientar el nuevo horizonte de los GAD, la *Solidaridad* hace relación a la obligación compartida de todos los niveles de gobierno para la construcción del desarrollo justo, equilibrado y equitativo de las distintas circunscripciones territoriales, para esto, se deben reorientar por parte del Estado los recursos y bienes públicos para

compensar las inequidades entre las circunscripciones territoriales. El principio de subsidiariedad es la respuesta a esas críticas de superposición en la actuación de los distintos niveles de administración, este principio privilegia la gestión de los servicios, competencias y políticas públicas por parte de los niveles de gobiernos más cercanos a la población. La inequidad parece ser fantasma que asoma a las distintas entidades territoriales ecuatorianas; el principio de Equidad Interterritorial se encamina a combatir eso por intermedio de una organización territorial del Estado donde la asignación de competencias y recursos garantice el desarrollo de la totalidad de los territorios, con igualdad de oportunidad y garantizando un acceso a los servicios públicos.

Para Anne-Marie Blackman la participación ciudadana es un componente esencial de los procesos de descentralización, al fomentar la capacidad de los actores de la sociedad civil, para influir en el proceso de toma de decisiones sobre las políticas públicas que más afecten de manera directa a su vida diaria (BLACKMAN, 2003, P. 60).

El *principio de participación ciudadana* hace parte de un Sistema de Participación Ciudadana y en la cual cada GAD tiene una normativa propia con sus características de acuerdo al marco que le otorgue la ley Orgánica de Participación y de la Constitución, según el Asambleísta de Pichincha y Presidente de la Comisión Especializada de Gobiernos Autónomos Descentralizados, Competencias y Organización del Territorio Virgilio Hernández Enríquez; este Sistema está para:

“dar cuenta de procesos de planificación participativa, de presupuestación participativa, de mecanismos para rendir cuentas, tienen que establecerse también procesos a través de los cuales pueda llevarse a cabo el control social. Si una junta o un municipio no cumple con esto puede tener problemas hasta de carácter legal. Con esto lo que se busca es

democratizar más la representación (autoridades) y hacer más participativa esa representación” (HERNÁNDEZ ENRÍQUEZ, 2010)

El objetivo que pretenden con este principio es intentar tener una población activa políticamente, que se manifieste como un garante por medio de un control social, para de esta forma evitar lo que ocurrió durante el gobierno de Lucio Gutiérrez* en donde la falta de mecanismos de participación para el control de los planes de gobierno generaron una crisis en el sistema político ecuatoriano (JARAMILLO-JASSIR, P. 18).

Los principios establecidos en la Constitución, fueron desarrollados por parte del legislativo ecuatoriano mediante el artículo 3 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, consagrándose como los principios para el ejercicio de la autoridad y potestades públicas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD).

El primer principio que consagra el COOTAD es el de la *Unidad*. Este principio se refiere a la obligación que tiene los distintos niveles de gobiernos de observar la unidad no solo del territorio sino también del ordenamiento jurídico, económico y en la igualdad de trato por lo que este principio se compone de un aspecto territorial, jurídico, económico y de igualdad.

Define el COOTAD: *“la unidad jurídica se expresa en la Constitución como norma suprema de la República y las leyes, cuyas disposiciones deben ser acatadas por todos los niveles de gobierno, puesto que ordenan el proceso de descentralización y autonomías.”*

* GUTIÉRREZ, Lucio. Presidente del Ecuador desde el 15 de enero de 2003 hasta el 20 de abril de 2005.

Este principio de unidad jurídica es una manifestación a esas consignas de la supremacía de la constitución y las leyes sobre cualquier actuación de las autoridades¹⁴.

La *unidad territorial* que consagra el código territorial es similar a la estipulación constitucional del artículo 238; por el ejercicio de la autonomía no se permitirá la secesión del territorio, en el COOTAD se amplió lo anterior disponiendo que en virtud de ese ejercicio no se fomentaría la separación.

La *unidad económica*, un único orden económico-social y solidario a escala nacional para que el reparto de las competencias y la distribución de los recursos públicos no produzcan iniquidades territoriales.

El Estado Ecuatoriano se reconoce en esta carta política como intercultural, plurinacional y laico, el reconocimiento de esto implica que todas las personas sean iguales y gocen de los mismos derechos, deberes y oportunidades, esto es lo que implica la *Unidad en la igualdad de trato* que tiene como su marco a los principios de interculturalidad y plurinacionalidad, equidad de género, generacional, los usos y costumbres. Es muy importante esta igualdad de trato en vista de los regímenes especiales las circunscripciones indígenas y de afroecuatorianos, así mismos para el trato hacia las juntas parroquiales rurales.

El principio de la unidad fue abordado durante los debates del legislativo bajo la siguiente orientación:

14 Vigentes desde las constituciones del Siglo XIX, tal y como se expuso en el capítulo I de este documento.

*“ En los **principios que orientan la gestión de los gobiernos autónomos descentralizados se incorporó el de unidad que afirma la vigencia de un único proyecto nacional**, sustentado en el mandato de la Constitución que garantiza la integridad del territorio ecuatoriano, la unicidad del sistema económico social y solidario a nivel nacional, la igualdad de trato respecto a la garantía y ejercicio de los mismos derechos en el marco de los principios constitucionales de la interculturalidad, plurinacionalidad, equidad de género, diversidad y pluralismo.”* (Asamblea Nacional de la República del Ecuador, Acta 031 del 09 de Marzo de 2010 Capítulo V, P. 23)

El segundo principio es el de la *Participación Ciudadana*, dispuesto tanto en la Constitución como en el COOTAD que lo define como un derecho cuya titularidad y ejercicio corresponde a la ciudadanía; el ejercicio de este derecho será respetado, promovido y facilitado por todos los órganos del Estado para que de esta forma las decisiones se adopten y elaboren de manera compartida.

El tercero es el *Principio de Complementariedad*, hace relación a la Planeación y la gestión de competencias por parte de los gobiernos autónomos descentralizados, dentro del marco del Plan Nacional de Desarrollo. La constitución en el artículo 241 insta a la planificación como la garantía del ordenamiento territorial y como una obligación para todos los gobiernos autónomos descentralizados. Este principio se orienta a que los planes de desarrollo territorial de los GAD se perfeccionen en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo, para de este modo hacer efectivos los derechos de la ciudadanía y cumpliendo con el régimen del buen vivir, contribuyendo a una mejora en los impactos de las políticas públicas promovidas por el Estado.

El *Principio de Coordinación y Corresponsabilidad*. Este principio está íntimamente ligado al sistema de competencias exclusivas y concurrentes de carácter obligatorio y

progresivo, pues actuar con una Coordinación y Corresponsabilidad permitirán a todos los niveles de gobierno de acuerdo a las competencias que posean para que puedan asumir una responsabilidad compartida con respecto del ejercicio y goce de los derechos de la ciudadanía, el buen vivir y el desarrollo de las diferentes circunscripciones territoriales. El cumplimiento de este principio tendrá que incentivar que los distintos niveles de gobierno trabajen de manera articulada y complementaria e implica una normativa de generación y aplicación concurrentes, una debida gestión de competencias, ejercicio de atribuciones. En virtud de este principio se pueden acordar mecanismos de cooperación voluntaria para la gestión de competencias y el uso eficiente de los recursos.

Al inicio de su historia republicana el Ecuador empezó con un régimen que consideraba que el desarrollo de su territorio tenía que ser similar, pero en vista de que estas condiciones no se podían aplicar en una determinada parte del territorio se recurría a una normativa especial hasta tanto estas condiciones fuesen superadas. Condiciones que se han ampliado ante la incursión de nuevas corrientes para abordar el tema del territorio y su desarrollo, en este caso como son las de tipo ambiental representadas en el *Principio de Sustentabilidad del Desarrollo*, el cual responde a esa nueva visión de no homogeneizar el territorio y el desarrollo y definido en el COOTAD como:

***Sustentabilidad del desarrollo.-** Los gobiernos autónomos descentralizados priorizarán las potencialidades, capacidades y vocaciones de sus circunscripciones territoriales para impulsar el desarrollo y mejorar el bienestar de la población, e impulsarán el desarrollo territorial centrado en sus habitantes, su identidad cultural y valores comunitarios. La aplicación de este principio conlleva asumir una visión integral, asegurando los aspectos sociales, económicos, ambientales, culturales e institucionales, armonizados con el territorio y aportarán al desarrollo justo y equitativo de todo el país.*

Durante los debates presentados para la aprobación de este código el legislativo ecuatoriano, se realizó la siguiente afirmación al respecto de este principio de sustentabilidad:

“Se incorpora el principio de sustentabilidad del desarrollo territorial con el propósito de favorecer el crecimiento endógeno de los territorios basados en las capacidades, fuerzas, vocaciones, identidad cultural y valores comunitarios, propios de cada territorio; elementos en los cuales se sustentan sus principales oportunidades de progreso, asegurando una visión nacional e integral del desarrollo y del buen vivir, que no esté referida únicamente a la construcción de infraestructura física o a la dotación de servicios sociales básicos. (Asamblea Nacional de la República del Ecuador, Acta 031 del 09 de Marzo de 2010. P. 23)” –Subrayado y negrilla fuera de texto

Los principios que rigen a los Gobiernos Autónomos Descentralizados son en total 10, de los cuales 4 son vía constitucional y los otros son vía legal. Sin embargo, los desarrollados por el COOTAD toman su fundamento de los establecidos en la constitución desarrollando principios como el de la unidad nacional.

2.3.2 El escenario de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) conforme a la Carta Política de 2008,

Los niveles de organización territorial ecuatoriana, se han dispuesto conforme a un Estado organizado territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Aparte de esta organización, se ubican los regímenes especiales de gobierno los cuales obedecen a razones de tipo ambiental (consejo de gobierno de la provincia de Galápagos),

étnico-culturales (circunscripciones territoriales de pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias) o de población (Distritos Metropolitanos).

Según lo establecido en el artículo 28 del COOTAD, cada circunscripción territorial tendrá un Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD), los cuales se constituyen en las regiones, provincias, cantones o distritos metropolitanos y las parroquias rurales.

El artículo 238 de la Carta Política Ecuatoriana de 2008 determinó que los GAD gozarán de una autonomía política, administrativa y financiera. Esta es otra de las características de los GAD, las autonomías políticas, administrativa y financiera. Pero en este momento surge una duda, se está ante un proceso de autonomía en el Ecuador o simplemente se ha dado el nombre de autonomías a lo que simplemente es una descentralización; lo anterior lo sintetiza Augusto Trujillo Muñoz de la siguiente forma:

“La autonomía supone el reconocimiento de una potestad; la descentralización es una competencia que se otorga” (TRUJILLO MUÑOZ).

Las administraciones que componen a los Gobiernos Autónomos descentralizados, poseen una determinada autonomía para su funcionamiento consagradas constitucionalmente. De esta forma se dispuso en el Título V de la Organización Territorial, que dicha autonomía es de carácter político, administrativa y financiero.

La autonomía política se manifiesta en la posibilidad de que los cargos de gobierno sean designados por votación popular por la población que se encuentra bajo la jurisdicción de su actuación; la autonomía administrativa se sustenta en un sistema de competencias y la financiera que es la capacidad de generar sus propios recursos y participar en las rentas del

Estado.

Para Julio César Trujillo*, las autonomías que gozan los Gobiernos Autónomos permite que estos asuman responsabilidades directas, de esta forma el Presidente de la República, solo tendría que responder por la administración pública del Ejecutivo Central (TRUJILLO, 2009 P. 34).

Conforme a esta visión de la Descentralización, tenemos que tener en cuenta lo que se establece en el artículo 240 de la Carta de 2008:

Art. 240.- Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias.

Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.

Subrayado fuera de Texto

Al respecto de esta situación la Constitución del Ecuador del 2008 se habla de “facultad legislativa” de los órganos colegiados de los GAD esto no implica que se esté compartiendo la potestad legislativa que goza la Asamblea Nacional (SUING NAGUA, 2010, P. 92). Las “facultades legislativas” de los Gobierno Autónomos Descentralizados, son una expresión de la levedad del constituyente, lo define Juan Carlos Benalcázar Guerrón de la siguiente manera:

* * Politólogo, Universidad de Trento, Italia; profesor de la Universidad Central del Ecuador, autor de dos libros que abordan la problemática política y constitucional en el Ecuador: *La Democracia bloqueada*, Quito, Letra 1997 y *El desafío constitucional, en el Ecuador*, Quito, ILDIS/Abya-Yala, 2006

“la facultad normativa de los gobiernos autónomos descentralizados no significa que estos tengan la calidad de legisladores locales, o que en el Ecuador coexistan diversos ordenamientos jurídicos -nacional y local.” (BENALCÁZAR GUERRÓN, 2010, (10), p. 32)

Por su parte el COOTAD ha ampliado este criterio en el artículo 5 estableciendo que la autonomía prevista en la Constitución comprende el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes.

La autonomía política es descrita en el COOTAD, como la capacidad de cada gobierno autónomo descentralizado para impulsar procesos y formas de desarrollo acordes a la historia, cultura y características propias de la circunscripción territorial. Se expresa en el pleno ejercicio de las facultades normativas y ejecutivas sobre las competencias de su responsabilidad; las facultades que de manera concurrente se vayan asumiendo; la capacidad de emitir políticas públicas territoriales; la elección directa que los ciudadanos hacen de sus autoridades mediante sufragio universal, directo y secreto; y, el ejercicio de la participación ciudadana.

La autonomía administrativa consiste en el pleno ejercicio de la facultad de organización y de gestión de sus talentos humanos y recursos materiales para el ejercicio de sus competencias y cumplimiento de sus atribuciones, en forma directa o delegada, conforme a lo previsto en la Constitución y la ley.

La autonomía financiera se expresa en el derecho de los gobiernos autónomos descentralizados de recibir de manera directa, predecible, oportuna, automática y sin

condiciones, los recursos que les corresponden de su participación en el Presupuesto General de Estado, así como en la capacidad de generar y administrar sus propios recursos, de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución y la ley.

2.3.3 La Región Autónoma la incursión de un nuevo el Nivel Intermedio de Gobierno

Se define a la Región Autónoma en la carta de 2008, como la Circunscripción territorial que se forma de la unión de dos o más provincias con una continuidad territorial, una superficie regional mayor a veinte mil kilómetros cuadrados y un número de habitantes que en su conjunto sea superior al cinco por ciento de la población nacional. Para la conformación de las regiones, se debe respetar un equilibrio interregional, una afinidad histórica y cultural, la complementariedad ecológica y el manejo integrado de cuencas, así mismo el territorio a conformarse no puede superar el veinte por ciento del total del territorio nacional. Se constituirán de acuerdo al procedimiento y requisito previstos en la Constitución, en el Código y en el respectivo estatuto de autonomía. La iniciativa en la conformación de una región autónoma corresponde a los gobiernos provinciales, demostrado que este proceso se inicia desde abajo es decir corresponde a estos gobiernos la presentación de un proyecto de ley de regionalización que contendrá la conformación territorial de la nueva región y el respectivo proyecto de Estatuto de Autonomía Regional.

El proyecto de ley es presentado por parte del prefecto de la provincia al presidente de la República para que se verifiquen los principios, requisitos y criterios previstos en la Constitución para ese proceso. Una vez que se verifique el cumplimiento de los criterios y requisitos constitucionales y legales por parte del Presidente, el proyecto se remitirá a la Asamblea Nacional para el correspondiente procedimiento legislativo de aprobación.

Procedimiento que es favorable para la aprobación, puesto que el legislativo cuenta con 120 días desde la recepción para ratificarlo en caso de no pronunciarse en ese plazo se considera aprobado y en caso de negar el proyecto de ley se requiere de las 2 terceras partes de los votos para negar y archivarlo.

En el caso del Estatuto este será presentado ante la Corte Constitucional para que verifique su concordancia con la Constitución. La Corte cuenta con un plazo máximo de 45 días para pronunciarse al respecto, en caso de no pronunciarse se entiende que el dictamen es favorable.

El Ecuador es una república unitaria por lo tanto conserva ese especial vínculo que es la relación Estado-individuo (HERNÁNDEZ BECERRA, P. 129), a pesar que el proceso de regionalización tenga unas características de un sistema Federal, puesto que el proceso lo inician los representantes de la comunidad es decir las autoridades de la provincia manifestando mediante los proyectos de ley y de estatutos, pero las características de este proceso están muy inmersas en la realidad del Estado Unitario y pretende hacer partícipe a los ciudadanos; la forma de participación es por la convocatoria a consulta popular en las provincias que estuviesen inmersas en el proceso de creación de la región para que se pronuncien sobre el estatuto regional. Cuando la población aprueba por mayoría absoluta el estatuto, a partir de ese momento entra en vigencia la ley y su estatuto, y a los cuarenta y cinco días siguientes se elegirán las autoridades y representantes correspondientes. Como las consultas se realizan al mismo tiempo en las provincias se contempla que el caso que en una provincia no se obtuvieran la aprobación se puede volver a presentar la consulta, es una situación atípica porque no se contempla la posibilidad de reformar los estatutos como sí

pasa cuando son rechazados por la Corte Constitucional sino, que se vuelve a presentar a consulta hasta que sea aprobada.

La Carta de 2008 ha asumido en el proceso de regionalización las dos posiciones; por una parte la de fomentar a las mismas poblaciones a adelantar el proceso, lo que significa que las regiones se constituyan desde abajo, pero por otra parte plantea una posición que se puede originar en el ejecutivo central con lo cual cabe la posibilidad de que la regionalización se adelante sobre un sustento de tecnicismo que tanto ha sido criticado por distintos sectores.

La noción de la región autónoma ecuatoriana cotejada con los elementos conformadores del concepto de región como entidad territorial que establece Ferrando Badía, como son los puntos de vista sociológicos y jurídicos; del sociológico tenemos *el elemento espacial, la conciencia regional y tendencias a una organización comunitaria*; por el lado del jurídico se tiene que la región es un ente público vinculado a una dimensión territorial y dotado de una autonomía legislativa (BADÍA, TRUJILLO MUÑOZ. P 55 y 56.). Estos puntos de vista de la región se plantean al momento de la conformación de regiones que deben respetar una afinidad histórica y cultural por lo que el proceso adquiere y respeta situaciones sociales y de vivencias que le son comunes a los habitantes, pero esta situación no solo se expresa en los ámbitos sociales sino que se puede cimentar en otros pilares como son los proyectos de desarrollo que se manifiesta en el respeto a un equilibrio interregional, a la complementariedad ecológica y el manejo integrado de cuencas.

El proceso establecido para la conformación de las regiones en la constitución del 2008 tiene un plazo máximo de ocho años, al respecto de este plazo el COOTAD dispuso que la conclusión de este proceso conformador se inicie a partir de la promulgación del

Código¹⁵. En caso que pasado el término y las provincias que no hubiesen concluido el proceso o no integraran una región se acogerán a lo que resuelva por una ley presentada por iniciativa del Presidente de la República ante la Asamblea Nacional.

2.3.4 El nuevo rol de la Provincia en el nivel intermedio de Gobierno

Como se ha expuesto anteriormente antes de entrar en vigencia las Carta de 2008 el nivel intermedio de gobierno por excelencia en el Ecuador fueron las Provincias. Anterior a la entrada en vigencia del COOTAD, el nivel intermedio de gobierno estuvo regido por la ley Orgánica del Régimen Provincial, ley que fue codificada en el Registro Oficial 288 de 20 marzo de 2001 elevándola a la jerarquía y calidad de orgánica por el congreso mediante la Resolución 22-058 (República del Ecuador, Registro Oficial 280 del 8 de Marzo de 2001.).

El actual ordenamiento legal ecuatoriano define a las provincias como las circunscripciones territoriales integradas por los cantones que legalmente les correspondan.

La situación de las provincias con la nueva constitución y con el COOTAD, es muy curiosa en especial en lo que se refiere a la codificación territorial de la siguiente forma en el artículo 18 y 19 del mencionado código dispone los mecanismos y requisitos para la creación de una provincia.

Art.18.- Creación.- La creación de provincias se realizará mediante ley. El proyecto de creación será presentado por iniciativa del Presidente de la República en ejercicio de su atribución privativa, el cual contendrá la descripción del territorio que comprende la

15 El COOTAD fue publicado mediante el Suplemento del Registro Oficial N° 303 del martes 19 de octubre del 2010

provincia, sus límites, la designación de la capital provincial y la demostración de la garantía de cumplimiento de sus requisitos.

Esta posibilidad está prohibida hasta tanto no termine el proceso de regionalización, esta prohibición está encaminada a precautelar y sostener el proceso puesto que las provincias son las encaminadas a adelantarlas. Por otra parte, hasta tanto no entren en funcionamiento los gobiernos autónomos descentralizados regionales no se podrán crear provincias, puesto que dentro de los requisitos establecidos para eso se dispuso un informe favorable por parte del gobierno autónomo descentralizado regional en donde se pretenda adelantar la creación de la provincia.

Pero esto no son las únicas variantes para las provincias, el consejo provincial sufrió unos cambios muy importantes en su conformación que se integra por un prefecto, un viceprefecto elegidos por votación popular, un representante por cada cantón que puede ser el alcalde o un concejal designado para eso y por último por los representantes elegidos de entre quienes presiden las juntas parroquiales rurales. Santiago Ortiz considera que esos cambios dan una “muerte lenta” para el gobierno provincial puesto que el poder legislativo pasa a ser controlado por gobiernos inferiores (ORTIZ CP. 216)... Según Virgilio Hernández, se ha escogido este tipo de conformación en los consejos provinciales:

“Y en el caso de los consejos provinciales, lo que estamos buscando en este momento es la representación de los cantones, de todos y cada uno de los cantones. Por eso, es fundamental que estén presentes en ese consejo, todos y cada uno de los alcaldes y como lo que buscamos es articular, sino están los alcaldes, tiene que estar el delegado del alcalde. ¿Para qué? Para que exista sintonía entre lo que se hace en el nivel cantonal y lo que se hace en el nivel provincial.”

Como se observa el cimiento de representatividad que gozaban los consejos provinciales en esta carta política de 2008 han sido mermados ostensiblemente; todo parece indicar que es en harás de fortalecer el proceso de regionalización.

2.3.5 El importante rol y protagonismo del nivel local de gobierno.

El rol de los municipios (cantones) en el Ecuador ha sido muy importante para la administración del Estado Ecuatoriano, el Tribunal Constitucional del Ecuador durante la vigencia de la carta de 1998 había definido el rol de los municipios de la siguiente forma:

“los municipios, por su cercanía con las necesidades de su comunidad, son los llamados a intervenir en su desenvolvimiento en el orden social y deben ser fortalecidos para transformarse en prestadores eficientes de los servicios públicos, dado que generalmente la acción del Estado sólo llega a los principales sitios de desarrollo”. (Tribunal Constitucional del Ecuador, Caso Nro. 050-2001-TC)

La importancia de los cantones se aprecia al ser el primer nivel de gobierno con una legislación propia la cual fue expedida en enero de 1966, que ha pasado por una serie de reformas (un total de 23), siendo una de las más destacada la del año 2004; las reformas realizadas han sido codificadas en el año de 1971 (República del Ecuador, Registro Oficial No.331 de 15 de Octubre de 1971.) y otra en el 2005 (República del Ecuador, Registro Oficial Suplemento 159 de 5 de Diciembre del 2005.). La ley abarca la regulación tanto de la institucionalidad como aspectos del territorio; se caracteriza por una marcada complejidad resultado del desarrollo legislativo a través de los años y la importancia que tiene la figura municipalista. Esta ley definía al municipio como la sociedad política

autónoma subordinada al orden jurídico constitucional del Estado, cuya finalidad es el bien común local y, dentro de éste y en forma primordial, la atención de las necesidades de la ciudad, del área metropolitana y de las parroquias rurales de la respectiva jurisdicción.

La actual carta de 2008, hace expresa mención del Cantón de la siguiente forma:

“Art. 253.- Cada cantón tendrá un concejo cantonal, que estará integrado por la alcaldesa o alcalde y las concejales y concejales elegidos por votación popular, entre quienes se elegirá una vicealcaldesa o vicealcalde. La alcaldesa o alcalde será su máxima autoridad administrativa y lo presidirá con voto dirimente. En el concejo estará representada proporcionalmente a la población cantonal urbana y rural, en los términos que establezca la ley. ”

La Constitución de 2008 ha establecido para su creación que se realizará mediante la promulgación de una ley, a iniciativa del presidente de la República. Así mismo está contemplada la posibilidad de fusionarse cantones. La importancia de los cantones radica en que son el nivel local de gobiernos más próximos al ciudadano, convirtiéndose en el nivel de gobierno de gran importancia para el Gobierno central debido a que es donde se materializa el actuar del Estado ante la ciudadanía.

Los cantones son el nivel local de gobierno más próximos al ciudadano lo que permite una mejor articulación con el Gobierno central. Por mucho tiempo, en el Ecuador, la figura del cantón se ha asimilado al territorio y a la municipalidad como el gobierno, la carta de 1998 establecía que cada cantón constituiría un municipio, la actual disposición constitucional no hace mención del municipio sino del cantón pero en el COOTAD sí se

vuelve a hacer la distinción entre el Cantón y el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal. Esta situación, más allá de ser una cuestión denominativa se encuentra que el artículo 253 del Constitución establece que cada cantón tendrá un concejo cantonal, mientras el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) lo determina como el Concejo Municipal. Se ha dispuesto para la conformación del Concejo Cantonal estar integrado por el alcalde y los concejales elegidos por votación popular, respetando una representatividad proporcional entre la población urbana y rural, lo cual adquiere una notable representatividad del mundo rural y de igual manera siendo concordantes con los principios bajo los cuales se debe orientar los GAD en especial el que hace relación con la participación ciudadana.

2.3.6 El nivel local de la Parroquia Rural.

El otro gobierno correspondiente a la circunscripción territorial de nivel local es el del Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural; son de un protagonismo en la historia las parroquias rurales que se remontan desde la carta de 1945, pero toma notoriedad a partir de la carta de 1998 y con la expedición de una ley Orgánica (República del Ecuador, Registro Oficial 193 del 27 de Octubre de 2000), en el año 2000. La parroquia rural en el marco del proceso de descentralización y autonomía, ha sido uno de los cambios significativos que el legislador ha introducido en la estructura al nivel de base de la estructura político-administrativa del Estado (OJEDA SEGOVIA, 2001 P. 86-87).

Las Parroquiales Rurales responden a unas necesidades especiales que no eran cubiertas por los cantones. Se destinaron a ser un órgano de intermediación con los concejos municipales, concejos provinciales y demás organismos del Estado, para una

eficaz coordinación en lo concerniente a la planificación, presupuesto y ejecución de políticas, programas y proyectos de desarrollo de la parroquia.

Las Parroquias rurales como circunscripciones territoriales se encuentran integradas a un cantón, vinculados legalmente a través de la ordenanza ya sea emitida por el concejo municipal o metropolitano. Su órgano de gobierno se conforma por medio de una Junta parroquial compuesta por unos vocales elegidos por votación popular.

El vínculo entre el Cantón y la Parroquia Rural es de carácter excepcional en el ordenamiento legal ecuatoriano. La constitución de 2008 consagró en el numeral 5 del artículo 132 que es potestad del legislativo por intermedio de la Asamblea Nacional, la facultad de modificar vía ley la división político-administrativa del país, exceptuando lo relativo a las parroquias. La facultad de modificar o crear las parroquias rurales está única y exclusivamente en cabeza del respectivo concejo metropolitano o municipal, tal como se dispuso en el artículo 25 del COOTAD. La creación de las parroquias rurales es reciente pero ya se pueden identificar cuatro hitos para su consolidación (NARANJO CARDENAS). El primero es en el año 2000 como una instancia de representación nacional de derecho público con carácter permanente de representación, coordinación, asesoría, capacitación y asistencia de los gobiernos seccionales ejercidos por las Juntas Parroquiales Rurales ; el segundo momento es la expedición del Reglamento de las juntas parroquiales; el tercer momento es la conformación del Consejo Nacional de Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador (CONAJUPARE), organización que trabaja en el mejoramiento continuo de las Parroquias Rurales y en la gestión estratégica y política; el cuarto hito es las Juntas Parroquiales Rurales que se han conformado como un Gobierno Autónomo Descentralizado, al cual se le consagra vía constitucional el goce de una autonomía política,

administrativa y financiera con el fin de tener un rol representado en una mayor capacidad de gestión y control.

2.3.7 Los Regímenes Especiales en el Modelo territorial Ecuatoriano

Los Regímenes Especiales están definidos como formas de gobiernos y de administración del territorio constituido por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población. Comprenden por razones de población a los distritos metropolitanos autónomos, de conservación ambiental a la provincia de Galápagos y por razones étnico-culturales a las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales.

El artículo 72 del COOTAD, los define de la siguiente manera :

Artículo 72.- Naturaleza de los Regímenes Especiales.- Los regímenes especiales son formas de gobierno y administración del territorio, constituidas por razones de población, étnico-culturales o de conservación ambiental. Su conformación tendrá lugar en el marco de la organización político administrativa del Estado.

Los distritos metropolitanos autónomos, las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias y la provincia de Galápagos son regímenes especiales.

-Subrayado y negrilla fuera de texto-

Para SUING NAGUA, los regímenes especiales no constituyen otro nivel de organización territorial puesto que la Constitución Ecuatoriana solo reconoce como tales a cinco (Nacional, Región, Provincia, Cantón y Parroquias Rurales); estos regímenes son modificaciones o características especiales que se visualizan en la forma de gobierno del

territorio pero sin introducir nuevos niveles de organización territorial (SUING NAGUA, P. 37).

Al respecto de los distritos metropolitanos estos hicieron su incurso en el ordenamiento en la reforma constitucional del año de 1993 tendiente a establecer a la Capital de la República, Quito, como un Distrito Metropolitano; se emitió una ley tendiente a permitir que el gobierno local pudiera solucionar eficaz y oportunamente los problemas que se tenía en ese momento con el acelerado proceso de desarrollo urbano que estaba experimentando Quito y su área de influencia, esta ley recibió la condición de orgánica en el año 2001 (República del Ecuador, Ley No. 46 Registro Oficial 280 publicado el 8 de Marzo de 2001). A pesar de ser concebida específicamente para el Distrito Metropolitano de Quito tiene disposiciones extensibles a otros Cantones, como sería el de la ciudad costera de Guayaquil (SUING NAGUA, P. 176). Esta normativa es uno de los ejemplos de la asignación de competencias exclusivas detentadas por un nivel de gobierno por vía legal y que tendría sus repercusiones en la carta de 1998.

La constitución del 2008 establece la creación de nuevos Distritos Metropolitanos Autónomos que serán también por la vía legal, en este caso serán los concejos cantonales los que elaboren la propuesta que contenga un proyecto de ley para ser presentada por el presidente de la República ante el poder legislativo. A la par de esto, el concejo cantonal deberá presentar el proyecto de estatutos a la Corte Constitucional para su aprobación y posteriormente ser sometido al proceso de consulta popular. Un procedimiento que es muy similar al que se establecen para la conformación de las regiones.

El otro régimen especial lo constituyen las Circunscripciones Territoriales Indígenas o Afroecuatorianas, la cual se ampara en la organización político administrativa de la

actual carta magna ecuatoriana que permite la conformación territorial regida por los principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos. Estos territorios responden a ese reconocimiento que hace el Estado Ecuatoriano de ser intercultural y plurinacional.

Estos regímenes especiales de gobiernos autónomos descentralizados son establecidos por la libre determinación de los pueblos, nacionalidades y comunidades indígenas, afroecuatorianas y montubinas. Bajo los principios que reúnen a los gobiernos autónomos descentralizados, la participación ciudadana es muy importante para la conformación de estos gobiernos puesto que la provincia, cantón y parroquia rural que se reconozca bajo esas características antes descritas iniciará un proceso tendiente a una consulta popular para lograr el reconocimiento como un gobierno.

Esto es lo que se define como un reordenamiento territorial (BELTRAN G, 2002) puesto que se reconocen las circunscripciones sin romper los límites internos del país, por esto las provincias, cantones, parroquias y comunidades con una realidad histórica, geográfica, étnica y se reconocen a sí misma ajustando la realidad de unos límites que se habían impuesto territorialmente.

Lo anterior se aprecia en que a pesar del reconocimiento como un Régimen Especial estos continúan con las competencias del gobierno del nivel descentralizado que se acoja a esta forma de régimen especial; por lo tanto, las competencias de éstos serán ejercidas por las circunscripciones territoriales de las nacionalidades y pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubinos.

La Provincia de Galápagos¹⁶, es el último de esta clasificación de Regímenes Especiales, la cual se constituye en un régimen especial de gobierno por sus condiciones particulares en materia ambiental y por ser un patrimonio Natural del Estado y de la humanidad. Su administración se encuentra a cargo de un Consejo de Gobierno presidido por el representante de la Presidencia de la República e integrado por las alcaldesas y alcaldes de los municipios de la provincia de Galápagos, representantes de las juntas parroquiales y los representantes de los organismos que determine la ley.

2.4 La obligatoriedad y progresividad del Sistema Nacional de Competencias

El sistema nacional de competencias es el conjunto de instituciones, planes, políticas, programas y actividades relacionados con el ejercicio de las competencias guardando los principios de autonomía, coordinación, complementariedad y subsidiariedad, a fin de alcanzar los objetivos relacionados con la construcción de un país democrático, solidario e incluyente (COOTAD artículo 108). Se origina a partir de la necesidad de manejar el ejercicio de las competencias. Este sistema tiene como antecedente la Descentralización a

16 No obstante el reconocimiento constitucional y de régimen especial que goza este territorio este ya se había consagrado en el ordenamiento ecuatoriano, lo más reciente fue durante la reforma constitucional de 1996 bajo la cual se expide la Ley del Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo sustentable de la provincia de Galápagos, que más adelante estarían estipuladas en la constitución de 1998 en el apartado de los regímenes especiales dentro del Título XI de la Organización Territorial y Descentralización, con el objeto de establecer el Régimen Especial de la provincia de Galápagos y su protección. Los reconocimientos del territorio de Galápagos se remontan desde el Siglo XIX con la constitución de 1878 que es la que primera carta política que reconoció las condiciones especiales del territorio de este archipiélago. Pero para esos años se consideraba que necesitaban de leyes especiales por razones de aislamiento y distancia no se podían gobernar por las leyes comunes. Con el paso del tiempo las consideraciones especiales son más fundamentadas en el tipo ambiental situación que se pone en evidencia en el año de 1959 mediante un Decreto Ley de Emergencia que erige al Parque Nacional Galápagos como Patrimonio Natural de la Humanidad y el cual por su valor natural debe ser conservado a perpetuidad por el Estado ecuatoriano.

la Carta, donde la entrega de competencias era de manera dispositiva. Bajo esta modalidad, el cantón de Guayaquil asumió las competencias del registro civil, lo que originó en su momento, una serie de inconvenientes con la administración a nivel central con los trabajadores de dicha entidad; lo único cierto es que, en ese momento el Tribunal Constitucional del Ecuador dirimió que en el marco de la constitución de 1998 esta situación era válida (Tribunal Constitucional del Ecuador Caso # 27-2006.).

Con el modelo de competencias de la carta de 1998, se habían presentado 300 solicitudes para competencias, de las cuales 103 provenían de Consejos Provinciales y 197 de Municipalidades y se habían suscrito 200 convenios. (VITERI DIAZ, 2007.) Aunque se puede observar que se habían presentado muchas solicitudes, la asunción de competencias por los gobiernos seccionales se estaba ejerciendo de manera parcial; lo cierto es que este sistema no estaba funcionando puesto que los pequeños cantones no podían asumir las competencias que los grandes cantones como Quito y Guayaquil sí lo hacían por su mayor capacidad de recursos y de negociación con el gobierno central.

La Carta de 2008 da un cambio instaurando un sistema de competencias que se caracteriza por la entrega obligatoria y progresiva. El derrotero señalado para dicho sistema es una respuesta a las críticas sugeridas a la “Descentralización a la Carta”; la administración de Correa planteó el diagnóstico en el “*Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 Planificación para la Revolución Ciudadana*” (Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010. Ecuador P. 282), de la siguiente manera:

*“En este contexto, se requiere de un nuevo modelo de gestión del Estado, **basado en un sistema equilibrado de competencias** territoriales por niveles de gobierno, que profundice la*

descentralización, promueva la eficiente provisión de servicios, el fortalecimiento institucional y la formación de recursos humanos en los niveles descentralizados, como medios para alcanzar el desarrollo socialmente equitativo y territorialmente equilibrado. Romper con la discrecionalidad del modelo actual (vía una clara matriz de competencias) y fortalecer la voluntad política para establecer mayores grados de descentralización y autonomía es fundamental para definir nuevas relaciones y articulaciones entre los diferentes niveles de gobierno.”

-Subrayado y negrilla fuera de texto.

Aunque este Plan Nacional de Desarrollo de la Administración de Correa es anterior a la promulgación de la Carta de 2008¹⁷, evidencia el carácter que asumirían las competencias bajo esta Carta,; este Plan Nacional contempla una estrategia consistente en la Elaboración de una Matriz de Competencias que defina con claridad las materias, funciones y atribuciones por cada nivel de gobierno, las fuentes de ingreso y transferencias para cumplir esas funciones, así como las competencias de carácter exclusivo y las concurrentes.

La Constitución de 2008 dispuso competencias exclusivas por cada nivel de esta manera existirán competencias exclusivas de carácter Nacional¹⁸, Regional¹⁹, Provincial²⁰,

17 El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, Plan para la Revolución Ciudadana, se sustenta en parte en la agenda de cambio del Plan de Gobierno que el movimiento País presentó a la ciudadanía durante el proceso electoral del año 2006, dicho plan de Gobierno cuenta con una legitimidad democrática que le dio la ciudadanía ecuatoriana en las elecciones del 25 de noviembre de 2006, soportándose en dicho reconocimiento es el que la administración del Presidente Rafael Correa pretende realizar los cambios políticos y de transformación social del Gobierno. El plan Nacional de desarrollo de esa administración recoge las revoluciones planeadas en ese Plan de gobierno, dentro de dichas revoluciones se encuentra un proceso Constituyente que en el Plan de Desarrollo lo resumen de la siguiente manera: La revolución constitucional y democrática, para sentar las bases de una comunidad política incluyente y reflexiva, apostando a la capacidad de la nación ecuatoriana para definir otro rumbo como sociedad justa, intercultural y soberana. Ello requiere de una convocatoria a un gran proceso Constituyente (incluido el proceso previo y posterior que de él emana), dirigido a reinstitucionalizar el país por medio de la expresión soberana de la ciudadanía y que fije las bases materiales de un proyecto nacional inspirado por la utopía de la igualdad y abarcador de la rica diversidad del país.

Municipal, para los Distritos Metropolitanos Autónomos y los Gobiernos Parroquiales Rurales.

Por otra parte las competencias Concurrentes son aquellas cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno en razón del sector o materia. Para su ejercicio se regularán en el modelo de gestión de cada sector, observando el interés y naturaleza de la competencia y el principio de subsidiariedad (COOTAD art.115). Las competencias concurrentes son un tema algo complicado porque se mueven en un área en la cual se presentaron problemas con los modelos territoriales anteriores por superposición de

-
- 18 Constitución del Ecuador Artículo 261- El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre: 1. La defensa nacional, protección interna y orden público. 2. Las relaciones internacionales; 3. El registro de personas, nacionalización de extranjeros y control migratorio. 4. La planificación nacional. 5. Las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria; fiscal y monetaria; comercio exterior y endeudamiento. 6. Las políticas de educación, salud, seguridad social, vivienda. 7. Las áreas naturales protegidas y los recursos naturales. 8. El manejo de desastres naturales. 9. Las que le corresponda aplicar como resultado de tratados internacionales. 10. El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos. 11. Los recursos energéticos; minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales. 12. El control y administración de las empresas públicas nacionales.
- 19 Constitución del Ecuador Artículo 262 - Los gobiernos regionales autónomos tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias: 1. Planificar el desarrollo regional y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial. 2. Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuenca, de acuerdo con la ley. 3. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte regional y el cantonal en tanto no lo asuman las municipalidades. 4. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito regional. 5. Otorgar personalidad jurídica, registrar y controlar las organizaciones sociales de carácter regional. 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. 7. Fomentar las actividades productivas regionales. 8. Fomentar la seguridad alimentaria regional. 9. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.
- 20 Constitución del Ecuador Art. 263.- Los gobiernos provinciales tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de las otras que determine la ley: 1. Planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial. 2. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas. 3. Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional, obras en cuencas y microcuencas. 4. La gestión ambiental provincial. 5. Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego. 6. Fomentar la actividad agropecuaria. 7. Fomentar las actividades productivas provinciales. 8. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

funciones y malgasto de recursos. El Consejo Nacional de Competencias es el organismo que entre sus funciones tiene la de evitar o eliminar la superposición de funciones.

El régimen de competencias exclusivas y obligatorias en los distintos niveles de gobierno, responde a un propósito de un Estado con fuertes roles reguladores, planificadores y policéntrico. Ana María Larrea Maldonado no considera que el fortalecimiento del Estado sea un centralismo, sino que se recuperan las capacidades que los neoliberales le fueron quitando al Estado, y a su vez profundizar la descentralización (LARREA MALDONADO, P. 113).

Una crítica al nuevo sistema de competencias considera que en la carta del 2008 la diferenciación funcional no se presenta en los distintos niveles del gobierno y no existen los roles definidos para cada uno de ellos; las llamadas “competencias exclusivas”, no lo son tanto (LARREA MALDONADO, P. 114-115).

Los lineamientos constitucionales para adelantar la distribución y reparto de las competencias en los distintos niveles de gobierno, se abordan en el COOTAD identificando que existen sectores donde desarrolla el Estado su intervención y responsabilidad en desarrollo de una actividad (COOTAD Artículo 109).

La identificación de los sectores se ha de entender que una vez que se realicen los repartos competenciales en cada nivel de gobierno responderán al área de intervención y responsabilidad de cada sector.

Los sectores que contempla el COOTAD son los siguientes: el privativo, el estratégico y el común. Los sectores privativos comprenden aquellos que por su naturaleza estratégica de carácter nacional, todas las competencias y facultades corresponden al gobierno central y no son descentralizables (COOTAD art110). Los sectores estratégicos

son los que el Estado en sus diversos niveles de gobierno se reserva todas sus competencias y facultades por su importancia económica, social, política o ambiental; la facultad de rectoría y la definición del modelo de gestión corresponde de manera exclusiva al gobierno central, el resto de facultades y competencias pueden ser concurrentes en los distintos niveles de gobierno (COOTAD art. 111). Los sectores comunes son todos los otros campos de responsabilidad del Estado, susceptibles de mayor o menor nivel de descentralización y desconcentración de acuerdo con el principio de subsidiariedad y la naturaleza de los servicios públicos a que estos se refieran (COOTAD Art.112).

Definidos los sectores, es necesario precisar las Competencias; la constitución de 2008 las define como tal, pero el COOTAD las puntualiza de la siguiente manera:

*Artículo 113.- Competencias.- **Son capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector.** Se ejercen a través de facultades. Las competencias son establecidas por la Constitución, la ley y las asignadas por el Consejo Nacional de Competencias.*

Esta definición hace evidente la relación entre los sectores y las competencias, por lo tanto por cada uno de los sectores es posible encontrar competencias y facultades que no son posibles su descentralización desde el gobierno central, así como competencias por su sector que son susceptibles de un mayor o nivel de descentralización y desconcentración.

El COOTAD ha establecido a las competencias exclusivas como aquellas cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno, pero cuya gestión puede realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno.

La Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio, fue la comisión que estuvo a cargo de la elaboración del COOTAD, quienes consideraron que había unas condiciones especiales para manejar el tema de las competencias y que sería un sistema mucho más claro y definido; para esto toman las competencias que son privativas del gobierno nacional y las competencias que incluyen los sectores estratégicos. Las competencias privativas solo pueden ser desarrolladas por el Gobierno Nacional, las competencias exclusivas pueden ser desarrolladas de manera concurrente sin importar que el titular sea el Gobierno Nacional. La definición que toma la Comisión es una sola, las competencias exclusivas son las que corresponden a un solo nivel de gobierno pero que se pueden gestionar concurrentemente con otro nivel de gobierno por el mandato constitucional del 270, para la comisión es claro que una competencia concurrente puede tener su titularidad en varios niveles de gobiernos y que su gestión se sustenta en el principio de subsidiariedad. La comisión así mismo definió lo que se llama competencias adicionales las cuales señala la ley y cuya transferencia es regulada por el Consejo Nacional de Competencias y por último las competencias residuales las cuales son las que no están asignadas por la Constitución y la ley pero que las puede asignar el Consejo Nacional de Competencias.

Para la comisión redactora del COOTAD, el papel que comprende la Descentralización está planteando una consistente transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, talentos humanos y recursos especialmente financieros y materiales del Gobierno Central hacia los gobiernos autónomos descentralizados. Para quien presidió esta comisión, el asambleísta Virgilio Hernández, la descentralización y la

transferencia de competencias contempladas van hacia una nueva concepción del Estado, que él define de la siguiente manera:

“Descentralizar es trasladar el poder, lo que ahora hace solo el Gobierno Nacional, puede ser realizado por los distintos gobiernos autónomos descentralizados. Se propone un nuevo modelo de descentralización y de autonomías que apunta a fortalecer el rol del Estado y de los distintos niveles de Gobierno, hay que superar esa comprensión de que el Estado o el Gobierno Central representan al Estado. El Estado tiene diferentes niveles de Gobierno y tal Estado es el Gobierno Nacional, como el gobierno regional, como el gobierno provincial, como el gobierno municipal o como el gobierno parroquial; son distintos niveles del Estado, son distintos niveles de gobierno en el Estado. (Acta 031 P. 45)” –Subrayado y negrilla fuera de texto.

La nueva concepción del Estado, es que existen distintos niveles de gobierno pero no por eso se desdibuja el Estado como tal, todos son parte del Estado. No obstante esto, las competencias al nivel central de gobierno que gozan a través de las competencias privativas son privilegiadas puesto que en esta no puede inmiscuirse ningún otro tipo distinto de nivel de gobierno. La reflexión al respecto, si bien es cierto los distintos niveles de gobierno forman un solo Estado es que el límite para la intervención del nivel central de gobierno no está limitado y si privilegiado.

2.5 Recursos y Asignaciones Presupuestales

La constitución del año 2008 estableció que los ingresos y egresos de los gobiernos autónomos descentralizados no serán parte del Presupuesto General del Estado. Los

presupuestos de los gobiernos autónomos descentralizados se deberán ajustar a los planes regionales, provinciales, cantonales y parroquiales, respectivamente, dentro del marco del Plan Nacional de Desarrollo, sin que esto signifique un menoscabo de sus competencias y su autonomía.

Los gobiernos autónomos descentralizados se someterán a reglas fiscales y de endeudamiento interno, análogas a las del Presupuesto General del Estado, de acuerdo con la ley. Los gobiernos autónomos descentralizados presentarán cada semestre informes a sus correspondientes órganos de fiscalización sobre la ejecución de los presupuestos. La ley establecerá las sanciones en caso de incumplimiento.

Se mantiene la pre-asignación presupuestaria en un 15% para los gobiernos autónomos descentralizados, aclarándose que las transferencias por este concepto serán predecibles y automáticas. Este un porcentaje que se ha asignado desde la década de los años 90 del siglo XX, pero que como más adelante se explica no siempre ha sido respetado el mínimo establecido para su asignación.

Se observa que el manejo de los presupuesto por parte de los GAD, están determinados por las directrices que establezca el Gobierno Nacional tanto en lo que se determine en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Presupuesto General del Estado, lo cual corresponde a una característica propia de los Estado unitarios contemporáneos..

3. Avances, retrocesos, debates y tendencias del Estado Unitario Ecuatoriano

Introducción

En la primera parte de la investigación se ha tratado de dar un contexto, una leve aproximación a una historia constitucional, un acercamiento con la única finalidad de que el lector pudiera tantear la relación del Estado Unitario y los distintos niveles de gobierno que lo componen en el aspecto territorial en el Ecuador.

En el capítulo segundo se abordó la actual organización territorial ecuatoriana conforme la constitución y la ley, encontrando un Estado Unitario que distribuye el poder en los distintos niveles de gobierno, y que actualmente afronta un proceso de creación de la Región como uno más de sus Gobiernos Autónomos Descentralizados.

En este tercer capítulo abarca las implicaciones de la adopción de la constitución de 2008, junto con la expedición del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), para asumir uno de los objetivos planteados con la investigación en lo que respecta al estudio de la crisis y tendencia del Estado unitario en el Ecuador

Por lo que el presente capítulo pretende abordar el avance que ha significado la concepción del Buen Vivir (*Sumak-kawasy*) para el Estado ecuatoriano, para después hacer un análisis a las implicaciones que ha tenido la descentralización, para finalizar con la implicación que ha tenido la propuesta de regionalización para este Estado Unitario. Estos tres componentes citados resultan fundamentales para entender la nueva dinámica estatal ecuatoriana, dado el aporte que le han dado no sólo a la configuración del Estado sino a la

del Territorio. El Buen Vivir como una orientación de un contenido novedoso para la historia constitucional del país, inclusive para la región latinoamericana, debe dar luces de hacia podría dirigirse las orientaciones del Estado hacia la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, en aras de actualizar su relación para con ellos, y dar una nueva perspectiva del Estado como impulsor del bien común. La descentralización resituó el papel de las divisiones administrativas territoriales, y debe mirarse con cuidado el impacto que generó sobre el empoderamiento de las mismas, en aras de sopesar su importancia posterior, y observar expectativas y realidades. La regionalización del Estado Unitario es un proceso que, si bien lleva un tiempo adecuarse a él, forma parte de una modernización del ordenamiento territorial, que debe identificar las características comunes del territorio para articular dicho espacio, de manera que la unión de elementos comunes pueda permitir un ágil desempeño de los entes públicos y privados en el cumplimiento de sus funciones, deberes y compromisos, que permita no sólo fortalecer la unidad regional, sino la nacional, en una sinergia que permita un mejor y mayor desarrollo del país como unidad común estatal; por lo tanto es menester indagar si tal objetivo corresponde al impacto mismo del proceso, o por el contrario, se ha mostrado quedado en cuanto a las aspiraciones del diseño e implementación originales.

3.1 ¿Es el Ecuador un Estado unitario adaptado a las necesidades de los tiempos actuales, las implicaciones del Sumak Kawsay?

La nueva constitución del Ecuador para Rafael Quintero López*, responde a una serie de demandas como respuesta a la extrema rigidez de la Carta de 1998 que impedían las reformas constitucionales que respondieran a los cambios de correlación de fuerzas sociales y políticas del país; otra de las necesidades a la que responde esta nueva carta es a la necesidad de dotar al Estado Ecuatoriano de un Poder Ejecutivo con una capacidad de actuar en la economía ecuatoriana; la otra exigencia que responde a los planteamientos de la izquierda ecuatoriana es dar un rol interventor al Estado revertiendo la tendencia neoliberal, (QUINTERO LÓPEZ, 2008, P. 9-10) buscando establecer un nuevo régimen de desarrollo, que cuenta con varios objetivos destacándose ,entre estos, “*Ser parte de un nuevo sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable; establecer un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo con descentralización y autonomías ciertas y en el que todas y todos establezcamos una convivencia armónica con la naturaleza*”(QUINTERO LÓPEZ, 2008, P. 26)

Este nuevo desarrollo se encuentra consagrado en el artículo 275:

“Art. 275.- El régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del sumakkawsay.

* Académico y sociólogo ecuatoriano. Profesor de la Universidad Central del Ecuador. Autor de varias obras. Dirigente del Partido Socialista-FA del Ecuador.

El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente.

El buen vivir requerirá que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades gocen efectivamente de sus derechos, y ejerzan responsabilidades en el marco de la interculturalidad, del respeto a sus diversidades, y de la convivencia armónica con la naturaleza.”

-Subrayado fuera de Texto

Estas concepciones y exigencia se han plasmado bajo un concepto del *Sumak Kawsay*, incluido en el preámbulo de la constitución ecuatoriana como la *Decisión de construir una nueva era de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, el sumak kawsay.*

La actual constitución ecuatoriana clasifica los derechos en siete categorías* dentro de las cuales se incluye los del Buen Vivir del cual se desprende el derecho al agua, alimentación, ambiente sano, comunicación, información, cultura, ciencia, educación, hábitat, vivienda, salud, trabajo y seguridad social. Dichos derechos equivalen parcialmente a los derechos económicos, sociales y culturales pero con una lectura desde la perspectiva intercultural, en donde lo importante es el concepto del buen vivir es la relación directa entre los derechos y modelo de desarrollo.

* Los derechos se clasifican en: (1) derechos del buen vivir, (2) derechos de las personas y grupos de atención prioritaria, (3) derechos de comunidades, pueblos y nacionalidades, (4) derechos de participación, (5) derechos de libertad, (6) derechos de la naturaleza, y (7) derechos de protección.

Ramiro Ávila Santamaría* define el SumakKawsay de la siguiente forma:

“Los derechos e instituciones que tienden a dotar a los habitantes del Ecuador para gozar efectivamente de los derechos humanos a vivir en armonía con sus semejantes y con la naturaleza para que esta sea el hábitat de las presentes y futuras generaciones” (ÁVILA SANTAMARÍA2012, P.101).

La consagración del *SumakKaway* para Magdalena León T.* el cual alcanza un número de veinte menciones expresas en el texto constitucional, no constituye una simple reiteración sino que demuestra que es un principio ordenador donde se conjuga con los aspectos innovadores, de continuidad y hasta de inercia que la nueva propuesta conjuga; el *SumakKaway* el “*Buen Vivir*” responde al ritmo de cambios que impuso el reciente proceso constituyente convirtiéndose en el objetivo y el camino dentro de un proceso de maduración de las transformaciones que se buscan con esta nueva forma de desarrollo (LEON T., Magdalena, 2010, P 105, 106, 107).

Para Fernando Buendía la Constitución de 2008 tiene un techo programático cuya finalidad última es el Buen Vivir o SumakKawsay, para Buendía el *SumakKawsay* se puede entender en los siguientes términos:

* *Docente universitario de la Universidad Andina Simón Bolívar en el área de Derecho.

*, * Economista feminista, integrante de la REMTE –Red Latinoamericana Mujeres Transformando la Economía-, de la Fundación de Estudios, Acción y Participación Social –FEDAEPS-, y del Instituto de Estudios Ecuatorianos –IEE-. Coordina la Secretaría del Consejo Hemisférico del Foro Social Américas y el Grupo Nacional sobre la Deuda. En los últimos años ha trabajado en torno al ‘Buen Vivir’ como alternativa al ‘desarrollo’ y sus implicaciones económicas. En ese contexto ha intervenido como asesora en el proceso constituyente ecuatoriano y en la definición de políticas públicas y marcos normativos en cuanto a economía social y solidaria, trabajo, producción, soberanía financiera. Integró el equipo de formulación del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013.

(...)un concepto “postcapitalista” inspirado en la cosmovisión campesino-indígena, que establece la primacía del enfoque de justicia y armonía en todos los aspectos de convivencia humana, social y con la naturaleza: i) **a nivel político impulsa con fuerza la participación ciudadana y social, mejorando también la representación**; ii) a nivel económico, establece el régimen económico del país, es “solidario”; iii) a nivel social crea un sistema de inclusión y equidad para la protección integral de las personas y universaliza derechos básicos como la educación, la salud, la seguridad social, la alimentación, además de que desarrolla los derechos para los grupos de atención prioritaria; iv) **a nivel cultural instituye el Estado plurinacional e intercultural, reconociendo derechos colectivos de grupos étnicos**; v) a nivel de la justicia restablece el derecho ciudadano a la justicia, secuestrado y en manos de grupos corporativos y políticos; vi) a nivel ambiental instituye por primera vez en el mundo, los derechos de la naturaleza (BUENDÍA, Fernando, 2009, P. 121-125). –Subrayado y negrilla fuera de texto

No obstante los buenos propósitos que implica el *Sumak Kawsay*, han sido objeto de críticas como las que enuncia Luis Fernando Torres, quien considera que la Carta de 2008 en lo material no expresa la cultura ecuatoriana sino que es posición de un proyecto político del grupo gobernante que se alimenta en la visión del *Saumak Kaways* como un paradigma constitucional ideado por los socialistas del Siglo XXI con ambiguas formulaciones de los indígenas amazónicos, donde conceptos como la *Pacha Mama* se constituyen en el eje de la propuesta constituyente y formando una línea de pensamiento como una alternativa integral a los fundamentos del capitalismo tanto al mercado, como al crecimiento económico, el valor de cambio, la propiedad privada de los medios de producción (TORRES, P. 393).

Más allá de las críticas e implicaciones que tiene la cosmovisión del *Sumak Kawsay* a nivel constitucional, el Modelo Territorial se debe adaptar a esta forma de desarrollo para

de esta forma ser uno de los medios para alcanzar la finalidad del *Buen Vivir*. Por lo tanto, la autonomía y la descentralización, se convierten en uno de los medios para superar las desigualdades e inequidades territoriales que se presentan entre el campo y la ciudad, entre el centro económico y político con las periferias del interior, entre los diversos sectores sociales y étnico-culturales, entre la sociedad y la naturaleza (TORRES, P. 393). Tal como lo define la asambleísta ecuatoriana Paola Pabón, de la siguiente forma:

“El buen vivir contemplado como un nuevo modelo de desarrollo en la Constitución, apunta a generar condiciones de vida digna para los ecuatorianos y ecuatorianas sin importar el territorio en el que se encuentre (Acta 031-A, marzo 10 de 2009, Asamblea Nacional del Ecuador, Página 7.)” –Subrayado fuera de texto.

El buen vivir, hace parte de las políticas de ordenamiento territorial que en América Latina con un enfoque bajo el cual se están redefiniendo los nuevos modelos de desarrollo alejados de los postulados neoliberales(MASSIRIS, ANGEL, p.25) No se puede dejar de advertir que el neoliberalismo fue una doctrina económica impuesta en Ecuador desde mediados de los años 1980, basada en la necesidad de acción de los mercados y la libertad del sector privado para llevar a cabo sus actividades económicas, de manera que pudieran satisfacer la demanda de los individuos de manera satisfactoria, sin la intervención excesiva o vigilante del Estado. Mediante políticas de ajuste estructural, se buscó recuperar la estabilidad macroeconómica, en especial en lo fiscal y el sector externo, así como su consecuencia más inmediata, la inflación, a través de medidas de reducción impositiva y manejo libre o poco controlado de la tasa de cambio y de las tasas de interés. Este neoliberalismo o capitalismo salvaje, con sus componentes de flexibilización laboral, privatización, apertura de las

cuentas comercial y financiera, reducción del tamaño del Estado, entre otros, fue desarrollado de manera particular, a la usanza local, es decir, dirigido por las élites económicas y políticas rentistas, adversas a la competencia de mercado, con un entendimiento patrimonialista o de sujeción adquirida de la política y acostumbradas a la manipulación de las políticas públicas, actividad que desangró al Estado; lo anterior contradice todas las condiciones para una desestatificación de la económica desde la teoría, donde se busca romper las mafias y círculos del poder para permitir la entrada de nuevos jugadores al mercado y hacerlo así eficiente e independiente (FALCONÍ, F., MUÑOZ L. P., 2012, 77)

El panorama bajo el que confluye el SumakKawsay, pretende dar forma a un nuevo modelo de desarrollo territorial, que está pendiente de su evolución para que dé respuesta a su contrario al *mal vivir*, el cual se ha constituido en un mal desarrollo que ha empeorado las condiciones de vida de muchas personas en el mundo (*TORTOSA, p.28*).

3.2. Avances, esperanzas implicaciones surgida por el proceso de descentralización ecuatoriana.

La cuestión en este momento se debate alrededor de si con la nueva configuración política del Ecuador, con la creación de las regiones se está perdiendo el matiz de Estado centralista, o si por el contrario el limitado campo de competencias antes explicado demuestra que está lejos de perder la concepción centralista. Por lo tanto, inicialmente se analizará la repercusión de la descentralización, que es incidente tanto para el proceso de regionalización como para denotar que tan centralista es este Estado Unitario.

La demanda de descentralización en el Ecuador ha sido una constante, según Rafael Guerrero, lo que ha generado un conflicto regional en el País; la región de la costa ha sido uno de los principales focos de dichas demandas al menos en lo que se refiere al periodo de 1982 a 2008, que se ha manifestado a través de la Élite comercial y bancaria, y sectores de la derecha neoliberal guayaquileña, han llevado el estandarte del movimiento político bajo la consigna de una descentralización del Estado, conglomerando a los movimientos sociales y políticos entorno al regionalismo y la demanda de descentralización. Pero eso no es un fenómeno aislado a la Provincia de Guayas y su capital Guayaquil, sino que se ha presentado en Manabi y en cantones y provincias de la Sierra, en los que la población indígena conjuga sus reclamos étnicos con demandas de descentralización. Pero para Guerrero, estas demandas de descentralización se han radicalizado transformándose en demandas de autonomía regional, adelantadas por los actores antes señalados y sumándoles sectores de la clase media urbana y empresariado no monopolístico. Guerrero se expresa de la siguiente manera sobre esta situación: *“La demanda de autonomía profundizó el conflicto regional y lo transformó en un problema directamente político, que tiene que ver ahora con la estructura de dirección y representación política del Estado ecuatoriano y no solamente con las estructuras administrativas y financieras del mismo” (GUERRERO, 2008 P. 229).*

Es de resaltar que las reclamaciones autonómicas se han hecho sentir en momentos de crisis económicas, al final de la década de los años 90 se presentó una fuerte crisis en el Ecuador originada por la caída de precios en el petróleo, un colapso en el sistema financiero privado y problemas de caja fiscal, dentro de ese ambiente se presentó un incumplimiento en las transferencias del gobierno central a los gobiernos seccionales autónomos. Estas son

coyunturas de las asignaciones presupuestales por parte del Estado a los gobiernos autónomos descentralizados que pueden incidir en el normal comportamiento de la ciudadanía por causa de un inconformismo manifestándose en alteraciones al orden público. Tal situación es reciente en el Ecuador, para el año de 2005 en el mes de enero ocurrió la “*Marcha Blanca*”, concretamente en la ciudad de Guayaquil, una movilización convocada por el alcalde de la ciudad el señor Jaime Nebot, en demanda de un presupuesto estatal comprometido para esta importante ciudad porteña. A esta marcha se siguieron otras en Quito y Cuenca, ambas lideradas por los alcaldes en donde las consignas por la defensa de la democracia fueron parte del clamor en las dos ciudades por parte de la ciudad de Quito y consignas de reivindicación provincial en la marcha de Cuenca²¹.

Los obstáculos que afronta el proceso de descentralización en el Ecuador y que dificultan su aplicabilidad, para el sociólogo ecuatoriano Fernando Buendía, se encuentran condicionados por las élites oligárquicas que se han conformado en los distintos niveles de gobierno que utilizan el poder político como una herramienta de acumulación económica, dando forma a sistemas políticos patrimoniales, logrando un enriquecimiento por vías políticas y que han conformado al interior de los territorios locales formas de poder político asentadas en formas de dominio caudillistas y clientelares. Las reclamaciones en años pasados en ciertas partes del territorio como son Guayas y Manabí son particulares y demuestran el conflicto existente con el centralismo del régimen presidencialista pero manifiestan la voluntad de poder de las oligarquías locales de tomar bajo su control una

21 Estas manifestaciones se dieron dentro del ambiente que provocó el quebranto ocurrido a la institucionalidad jurídica ocurrido durante el mandato y posterior caída del gobierno de Lucio Gutiérrez. LEÓN GALARZA, Natalia Catalina, Ecuador la cara oculta de la crisis, CLACSO, Buenos Aires-Argentina 2009 pág. 257

mayor parte de la renta, de los recursos nacionales y de las capacidades gubernamentales. Este sociólogo habla de que estos intereses por parte de las oligárquicas locales que desean convertir sus localidades en una especie de “Singapur ecuatoriano”, son uno de los riesgos que asume la autonomía y la descentralización en el Ecuador, tener que lidiar con los conflictos del centralismo y los afanes de las oligarquías locales (BUENDÍA, P. 122-123).

Es importante notar el aspecto politizado que ha alcanzado por ejemplo la derecha guayaquileña, que radicalizó su discurso en su demanda de descentralización del Estado, la cual opone a Guayaquil como un todo frente al Estado Central, representando un conjunto de demandas particulares de una diversidad de sectores sociales desde la apertura de la economía planteada por los grupos comerciales y financieros de la ciudad hasta la demanda de salud y vivienda de los sectores marginales, pasando por aspiraciones ciudadanas vinculadas al aumento de la cobertura y la calidad de los servicios públicos de la ciudad; en Guayaquil la fuerza de la interpelación autonomista es inseparable de esta diversidad de connotaciones sociales de la misma. En ese aspecto Guayaquil como sujeto político, sin importar si se es de izquierda o de derecha, está fuertemente identificado con la descentralización del Estado; en la cultura política de la ciudad, la descentralización es un valor que tiende a determinar las posturas políticas de los habitantes de la ciudad y del cantón, si bien la autonomía es un valor, la ciudad como sujeto político tiende a respaldar aquellos partidos y programas que defiende la descentralización del Estado y la autonomía (GUERRERO B., 2009, P. 126-129). Se puede en parte asimilar esto a las posturas que tiene el neoliberalismo para el discurso de la autonomía en donde las entidades territoriales ricas se desprenden del principio de solidaridad territorial, social y político y que no

entiende autonomía como un principio de igualdad política sino como un principio de insolidaridad política y social (RESTREPO BOTERO, 2008, P. 66).

Son muchas las expectativas que tiene sobre la descentralización y la forma como ésta corresponda a ciertas demandas planteadas por diversos sectores del pueblo ecuatoriano:

- La demanda de democracia participativa, planteada por amplios sectores ciudadanos.
- Las demandas de descentralización y autonomía, planteadas por movimientos étnicos culturales y regionales, que reivindican la diversidad cultural y regional del Ecuador y un concepto del desarrollo ajustado a las particularidades regionales y locales.
- Las demandas de desconcentración del Estado central, planteada por los mismos movimientos autonomistas y descentralizadores
- La necesidad de aumentar la eficiencia de la gestión pública, para aumentar la calidad de los servicios públicos prestados a la ciudadanía y la competitividad de la economía nacional, regional y local.
- La necesidad de promover un desarrollo equilibrado de las diferentes regiones que forman el Ecuador, y dentro de estas, entre las diferentes unidades urbanas y rurales que las componen.

Para Paco Moncayo G.²² la expectativa sobre la descentralización en el Ecuador está inscrita dentro de un proceso de cambios iniciados que son históricamente necesarios,

22 Ex-alcalde del Distrito Metropolitano de Quito, actualmente Asambleísta de la Asamblea Nacional del Ecuador

deseables y justificados, que hacen necesario una nueva gestión para su experiencia, define:

“Desde el nivel local se puede luchar mejor contra la pobreza, la ignorancia, la intolerancia, la discriminación, la exclusión, la inseguridad, la degradación ambiental y el deterioro cultural. El fortalecimiento del gobierno local refuerza a toda la nación, asegurando una política pública más eficaz y democrática”, (MONCAYO G., 2009, P. 94-97)

(...)La acumulación y concentración de la riqueza y el poder tiene dos facetas que se complementan: la social y la territorial. No es posible descuidar los aspectos espaciales del desarrollo; se debe insistir en la necesidad de una gestión descentralizada del Estado que haga posible el desarrollo espacial equilibrado, corrija las insoportables diferencias territoriales y permita una mejor distribución del poder real y político, asumiendo la subsidiaridad que permita que los distintos niveles de gobierno puedan trabajar con competencia claras y recursos adecuadamente distribuidos en la construcción de la nueva sociedad que la mayoría respaldamos(MONCAYO G., 2009, P. 94-97)”. –Subrayado y negrilla fuera de texto.

Para Moncada Sánchez el Ecuador se ha caracterizado por tener una administración centralista del Estado, en función de evitar la disolución del país y que ha estado presente desde los inicios republicanos del Estado pero los resultados alcanzados no son los mejores puesto que no se ha resuelto adecuadamente los históricos problemas de unidad nacional ni una respuesta satisfactoria a las exigencias de unos niveles de bienestar por una mayoría de la población. El centralismo antes de ser esencialmente la causa de atraso y la desigualdad en el Ecuador es la básica consecuencia del desenvolvimiento del capitalismo generador de tantas inequidades en múltiples planos, explica Moncada que sin distinción de los países, han sido las regiones con un crecimiento económico más proyectado hacia el exterior las que han concentrado la mayor riqueza nacional y donde también más se ha difundido una

ideología regional, descentralista y autonomista, ejemplos de estas situaciones son los casos de Milán en Italia o el caso del Estado Rio Grande do Sul en Brasil. Para Moncada el Ecuador no ha estado ajeno a estas controversias presentándose recrudescimientos en algunos casos beligerantes de anhelos de autonomía y hasta de un separatismo regional, lo define en estos términos: *“el país tanto la unidad territorial cuanto la propia identidad y la conformación del Estado nación, son aspectos incompletos y en permanente afirmación. El Ecuador es en buenas cuentas una nación inconclusa o en ciernes”*.(MONCADA SÁNCHEZ, 2010, P.159-171)

Para Lautaro Ojeda la coyuntura que ha tenido que a travesar la descentralización en el Ecuador ha sido de esta manera:

“un proceso que marcha a contramano de lo que ha sido la tendencia histórica dominante en la Constitución y leyes ecuatorianas. En tal sentido, es comprensible que la descentralización generó resistencia en órganos y agentes del Gobierno Central bajo diversos criterios o pretextos, como la supuesta o real incapacidad de los gobiernos locales para asumir nuevas responsabilidades y competencias, el temor a que el proceso sea manejado por intermediarios clientelistas, y la pérdida de poder de la burocracia central”(OJEDA SEGOVIA, 2002, P. 119)-subrayado y negrilla fuera de texto

La posición de la mayoría de autoridades provinciales y locales, así como dirigentes políticos y sociales son afirmaciones generalizadas de que el obstáculo para la ejecución de la descentralización y la autonomía es la ausencia de voluntad política especialmente del Gobierno Central y de los mandos medios que temen perder poder, seguridad y determinados beneficios; para Lautaro Ojeda estas afirmaciones parecieran ser en la práctica las que les diera la razón aunque sea difícil probarlas empíricamente, pero algo que es claro ,es que el tema de la descentralización ha sido debatido y tratado en forma

superficial por determinadas élites regionales y provinciales“(OJEDA SEGOVIA, 2002, P. 123).

Pero no es solo la falta de voluntad política uno de los problemas que aquejan a este proceso en el Ecuador; para Ojeda se suman las posiciones de la burocracia central beneficiada por las políticas centralistas; se ha presentado una situación coyuntural entorno al aparato administrativo gubernamental en donde se han realizado esfuerzos por llevar adelante proyectos por diseñar y ejecutar programas relacionados con la desconcentración y descentralización de competencias pero que han suscitado una contradicción en el actuar de una administración que busca paradójicamente complacer aspiraciones autonomistas y descentralizadoras y por otra parte postergar definiciones profundas a los nuevos mandatarios de dichas aspiraciones.

Para Ojeda este proceso de descentralización debe confrontar lo siguiente:

- La precariedades financieras en las que se encuentran la mayoría de los gobiernos seccionales así como la capacidad técnica y operativa al momento de asumir las competencias;
- El cambio que significa implementar la participación social en los gobiernos locales;
- La importancia de la coordinación institucional que se ha caracterizado por unas dificultades en su implementación en la práctica de las autoridades locales y nacionales;
- Los problemas del clientelismo que puede afectar tanto el proceso de descentralización como el de desconcentración puesto que existe el riesgo que se fortalezcan las practicas

clientelistas, la corrupción y la irracionalidad en la administración local, si no existe un acompañamiento de las autoridades de control pertinentes así como una participación ciudadana que vigile el traslado de recursos económicos y de competencias;

- Entender que en los procesos de descentralización/autonomía el manejo de los tiempos y ritmos que demandan su realización son procesos de cambio, de un Estado centralista a uno descentralizado, y exigen tiempos largos, por lo tanto se debe comprender que las ofertas cortoplacistas no ayudan mayormente al proceso;
- Y por último la necesidad de precisar el alcance y contenido de la noción de descentralización“(OJEDA SEGOVIA, 2002, P. 119).

Son muchas las observaciones que se tiene sobre el proceso de Descentralización que se adelanta en el Ecuador, para José Bolívar Castillo Vivanco llevar adelante esto significa:

*“La atenuación de los desequilibrios espaciales como toda redistribución de recurso o atribuciones, tiene por cierto un costo de oportunidad para la economía nacional. Se ha venido hablando con frecuencia del escaso grado de funcionalidad política y económica de todo esfuerzo descentralizador, **bajo el criterio de que en una economía de mercado podría existir una dicotomía entre eficiencia y equidad y por cuanto la descentralización necesariamente significaría la asignación o canalización compulsiva de recursos, mediante mecanismos de planificación, hacia las regiones más retrasadas, donde el rendimiento o rentabilidad de las inversiones es presumiblemente menor**” (CASTILLO VIVANCO, P.45).*
–subrayado y negrilla fuera de texto.

Para Castillo Vivanco la economía no puede corregir las tendencias a la concentración, al desequilibrio y a la regresividad social de las inversiones y el desarrollo

tecnológico sino se cuenta con una sociedad y el Estado para compatibilizar el crecimiento y la modernización incorporando a todas las personas y a todo el territorio al proceso de desarrollo; los modelos concentradores del desarrollo son para Castillo cortoplacistas por lo que de forma fundamental se debe implementar prioritariamente como un objetivo nacional la descentralización y desconcentración como un proceso efectivo de modernización de la sociedad y el Estado aunque esto signifique un choque con las pretensiones efímeras y de corto plazo de determinadas elites políticas o económicas, por lo tanto esto significa que:

“Descentralizar es navegar en contra corriente y por ello requiere de una indoblegable voluntad política y grandes esfuerzos y sacrificios. Se trata de contrariar intereses económicos dominantes de grupos metropolitanos, que tienen todos los medios en sus manos para con mucha facilidad estigmatizar y aislar toda acción concreta conducente a la descentralización por considerarla utópica, disfuncional o simplemente: todavía no realizable” (CASTILLO VIVANCO, P.46).-Subrayado y negrilla fuera de texto.

Cuando Castillo Vivanco se refiere sobre estos grupos metropolitanos habla de la presión que ejercen los dos grandes centros metropolitanos Quito y Guayaquil, los denominados del *CENTRALISMO BIPOLAR* que en la opinión de este político ecuatoriano constituyen uno de los males de la República Ecuatoriana que lo ha sometido a un “regionalismo vertical” que se basaba supuestamente en la diferencia climática por los pisos térmicos pero que en realidad es producto de la bipolaridad que se manifiesta en el convivir nacional y en el campo político. La propuesta para contrarrestar esa bipolaridad es una “Regionalización Horizontal” que responda a un análisis de los flujos económicos, culturales, políticos entre otros, que no tiene porqué ir en contra de la división política en

Provincias impulsando un desarrollo integral que responda a realidades históricas y de desarrollo, donde se conjuguen tanto la inversión pública y privada con la capacidad de decisión y administración que implican (CASTILLO VIVANCO, P. 45-47)

La descentralización en el Ecuador es un proceso político que involucra a toda la Nación, que debe estar por encima de las ideologías, grupales o partidistas, debe superar la trascendencia de las limitaciones de un periodo gubernamental o de una coyuntura y convertirse en un nuevo enfoque del todo nacional:

“Descentralización se trata de un proceso político de transferencia efectiva de atribuciones y recursos del Gobierno Central a las entidades seccionales autónomas, a fin de que se tengan plena capacidad de decisión, financiamiento y ejecución de las actividades que de conformidad con la ley le corresponde; es decir, puedan ejercer su autonomía consagrada en la Constitución. Como proceso complementario de la descentralización, la DESCONCENTRACIÓN constituye la transferencia o delegación de atribuciones y recurso del gobierno central a sus extensiones o delegaciones a nivel regional o provincial. (CASTILLO VIVANCO, P. 68).” –Subrayado y negrilla fuera de texto

Las aspiraciones de un cambio en el modelo actual ecuatoriano tiene que luchar contra los “*regionofóbicos*”, denominados así por William Paredes Ramírez como los que niegan y no logran entender la existencia y vigencia de la regiones y regionalidades en la historia, política y cultural del país diverso que es el Ecuador, aunque para llevar a cabo este entendimiento y aceptación es necesario la redefinición y reestructuración del Estado Nacional, el replanteamiento de una nueva relación entre la sociedad civil, las regiones, etnias, culturas y el Estado. Para esto debe existir la disposición política de querer terminar con el centralismo excluyente y divisorio, y aceptar la diversidad cultural ecuatoriana, la

interculturalidad como un instrumento necesario en la convivencia y de responsabilidad cívica y social. (PAREDES RAMIREZ, P.172)

3.2.1 El Bicentralismo una marcada tendencia del Estado unitario ecuatoriano

Las aspiraciones en el Ecuador, en un sentido estricto, deben replantearse el país en concordancia con un nuevo proyecto histórico y de un renovado destino político que sustente y reconozca las diversidades sociales. Son cambios que tendrán que tener en cuenta situaciones de intolerancia que se puedan presentar, como es aceptar que Quito es la capital de la república pero no por eso el centro de poder del país dentro de un país diverso y regional, y variado cultural y étnicamente; así mismo, ser conscientes de las situaciones y actitudes de prejuicio de los guayaquileños, al creer que por tener históricamente un rol importante en la economía del país, así mismo deben concentrar el poder político, decisorio y administrativo, para de esta manera superar la ideología que ha creado la racionalidad andinocéntrica representada a través del “bicentralismo”. (PAREDES RAMIREZ, P. 186-189).

El famoso “*bicentralismo*”, originado en la importancia de Quito como sede y centro de la administración pública y Guayaquil como eje del desarrollo económico, han generado una situación de desmedro de las demás provincias del país. No obstante, hay quienes consideran que esta situación va más allá de un simple centralismo, tal es el caso de Ricardo Noboa Bejarano (NOBOA BEJARANO, Ricardo. Concejal de Guayaquil, ex director del CONAM) quien considera respecto al Bicentralismo que se ha tratado de “*minimizar la gravedad del problema y deforma su real dimensión, pues no se trata de*

justificar la existencia del centralismo a través de distribuir las culpas entre las dos ciudades, sino de reformas un sistema que ha causado perjuicios en el país al no redistribuir proporcionalmente la riqueza, al no redistribuir el ahorro, al consagrar las inequidades y por ende afectar la calidad de nuestra democracia". A pesar de que Noboa considera que los problemas van más allá del "bicentralismo", considera que un regionalismo mal aplicado podría inducir a la desconfianza, generando división entre los líderes políticos y construyendo muros entre los costeños y serranos en especial entre quiteños y guayaquileños, situación que se ha acrecentado por el sistema centralista de los últimos años (NOBOA BEJARANO, Ricardo, 1999, P. 225-236).

El Bicentralismo que se presenta en el Ecuador ha generado por una parte territorios con mayores oportunidades de inversión y de empleo, lo que a la vez constituye un factor de mayor representatividad, organización y derechos ante el Estado y por otra parte territorios con desarrollo económico estancado y con una precaria representación. Para Darío Restrepo Botero, ante esta realidad estructural y de desarrollo concentrado y centralizado la descentralización es uno de los modos de superar el déficit de representación social y política que ha conllevado dicha concentración. (RESTREPO BOTERO, 2008, P. 62-79).

3.2.3 La Descentralización ecuatoriana como una alternativa a la transformación de Estado

Dos vertientes han dado sentido al proceso de descentralización en América Latina, una que se caracteriza por ser de tinte neoliberal en donde la descentralización no es una ofrenda sino que es parte de la reestructuración del Estado que a su vez hace parte de una

agenda en donde el tema es reducir el tamaño del Estado y del gasto público, privatizar las empresas territoriales, legitimar el alza de impuestos al consumo a todos los ciudadanos, fragmentar las distintas fuerzas sociales en especial la agremiaciones de carácter gremial o sindical, acrecentar la despolitización y desprestigio de la política, conjunto a incrementar la fragmentación de las representaciones políticas y asumir una postura de una ideología contra-paternalista del estado con la sociedad. La otra vertiente tiene que ver con los nuevos movimientos sociales que se presentaron a partir de la década del ochenta en el Siglo XX, que buscaban ampliar los márgenes de representación política y que encontraron dentro de la descentralización como un mecanismo para lograr mayores representaciones políticas, con aspiración de apertura de los mapas políticos por abajo y una socialización del poder político y una socialización del poder administrativo; socialización que está inscrita en la nueva izquierda latinoamericana que a su vez es cercana a la sensibilidad popular, democrática, urbana y rural (RESTREPO BOTERO, 2008, P. 62-79).

Ambas fuerzas destaca Botero Restrepo, en el caso del neoliberalismo, a pesar de aplicarse no logró resultado satisfactorio puesto que el Estado no se redujo de tamaño y la tendencia cercana a los movimientos sociales experimenta dos problemas, por un lado pasar del tema de representación político a tener en la agenda temas que integren los interés políticos y sociales y por otra parte luchar contra esa frontera que significa no tocar los temas productivos como son la propiedad, la reforma agraria, la reforma urbana y otras.

Enrique Ayala Mora estima que el Ecuador como país debe resolver una de las contradicciones básicas que implica el agotamiento del centralismo debido a las transformaciones que ha tenido la sociedad y el mundo actual. El problema planteado esta más allá de una simple solución, es un gran desafío que ha planteado distintas opciones que

van desde el establecimiento de “comunidades autónomas” o de “autonomías provinciales”, de regionalizar el país o llevar la descentralización a las provincias, municipios y aun a parroquias rurales, a pesar de las cuestiones para aclarar para este historiador hay algo que no se discute “*la descentralización o las autonomías son una necesidad nacional que los pueblos sienten*”, que no puede descalificarse con el argumento de ser mecanismos de manipulación de políticos que usufructúan del regionalismo o del centralismo. Considera Ayala Mora, que el debate que implica no puede ser impuesto y que debe surgir de acuerdos en las distintas comunidades, su visión se establece de la siguiente manera:

*“El proyecto de **descentralización o de autonomías para el Ecuador debe ser concebido como una gran tarea nacional**, que abarque todo el país en su diversidad. No puede ser de una provincia, de dos o de tres, por grandes que sean. Tiene que ser un proyecto en el cual se construya una propuesta para todo el Ecuador. Es evidente que el tema de la descentralización y las autonomías no puede resolverse con una propuesta unilateral, con todas sus grandes diferencias. No se trata solo de calcular ingresos de unos impuestos, sino de formular una propuesta nacional integral, con la cual el Ecuador se torne más democrático y su desarrollo sea más armónico. Para ello debemos contar con las experiencias de nuestra historia y mirar al futuro” (AYALA MORA, 2003, P. 218).* – Subrayado y negrilla fuera de texto

La situación tal y como se presenta, evidencia que se ha dado un salto desde la Descentralización para asumir una transformación del Estado; todos estos factores están interconectados la situación a la que se enfrenta el Ecuador y es descrita por Ana María Larrea Maldonado de la siguiente manera:

*“Actualmente en el Ecuador tenemos más de mil gobiernos seccionales autónomos, sin mecanismos claros de coordinación entre ellos. De los 221 cantones existentes, las dos terceras partes son ilegales, pues no cumplen con el requisito mínimo de población que exige la ley para ser reconocidos como cantones. **El resultado es un Estado central desconectado**”*

de las necesidades territoriales y una fragmentación y dispersión en los territorios. No existen mecanismos de enlaces entre las políticas locales con las políticas nacionales. Hay desperdicio de recursos, superposición de funciones y el desarrollo local es dejado a la buena voluntad de las autoridades locales de turno. (...) (LARREA MALDONADO, P.99)”
–Subrayado y negrilla fuera de texto.

Larrea Maldonado considera que el panorama del Ecuador entonces se puede abordar desde distintas posiciones en la cuales esté implicada la descentralización. La primera de estas es como un medio para la gobernabilidad, en este caso la descentralización responde a la Crisis de representatividad del Estado Nacional y a la necesidad de ampliar los espacios de representación y poder. La segunda posición, es la visión neoliberal, fue la que se proyectó en la carta de 1998, bajo la perspectiva que todo puede ser descentralizado. La posición neoliberal, es una opción desigual puesto que no todos los territorios y poblaciones tendrían similar inserción a la economía global, igual acceso a los recursos económicos; es una opción que no toma en cuenta que la descentralización no implica ahorro de recursos y sí una fuerte inversión económica. La tercera visión, es ver la descentralización como una oportunidad de fortalecer la democracia, promoviendo procesos de construcción de ciudadanía y participación social. Esta versión alternativa busca que el Estado se fortalezca a través de la descentralización, y la planificación nacional permita una retroalimentación entre escalas territoriales diversas (LARREA MALDONADO, P. 102-105).

La opción que plantea Larrea Maldonado, parece ser la visión bajo la que se está estructurando el Estado Ecuatoriano, el marco de la planificación nacional condicionará a los demás niveles del Estado. Es decir la descentralización pasa más por razones de una

articulación con la planificación que por la entrega de competencias y atribuciones a los distintos niveles de gobierno diferente al central.

3.3 Implicaciones a la modificación de la división territorial del Ecuador, el cuestionamiento de la creación de la Región como Gobierno Autónomo Descentralizado

3.3.1 Antecedentes a la creación de la Región.

No obstante la novedad que representa la inclusión de las regiones, la idea de su conformación no es nueva en el panorama ecuatoriano. La idea se empezó a plantear en su implementación a raíz de los estudios de regionalización que se adelantaron en los años sesenta, los cuales fueron sustento para la discusión adelantada durante parte de la década de los años ochenta en el Congreso Nacional a raíz de los debates de la Ley de Desarrollo Regional en 1985. Durante las intervenciones de los legisladores que representaban a las distintas provincias se evidenciaba una concientización sobre la existencia de una regiones, pero esto no era tan evidente; Castillo Vivanco consideraba que esa discusiones se sustentaron sobre la sede de la dirección de las corporaciones regionales que se contemplaban en la ley, puesto que hablar de regiones en ese momento era referirse a unas limitadas unidades geo-económicas con evidentes niveles de relación e interdependencia, con un raigambre histórico y de identidad (CASTILLO VIVANCO, P.59).

Entrados los años 90 del siglo XX, se destacaban las propuestas de constituir comunidades o regiones autónomas por la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Guayaquil y por el SENDA (Secretaría Nacional de Desarrollo) basada en los resultados

de estudios de regionalización Inspirada en la legislación constitucional española, la citada universidad daba la iniciativa de este proceso autonómico a las propias provincias y por excepción al Congreso Nacional; la unión de las provincias limítrofes se enmarcaría dentro de una entidad regional histórica con características culturales y económicas comunes, para desarrollar un autogobierno de acuerdo a las competencias de cada nivel de gobierno. La propuesta del SENDA era fortalecer las entidades de desarrollo regional existentes en ese momento, promoviendo su fortalecimiento con el objetivo de llegar a una segunda etapa organizando el país en 7 regiones con una nueva forma de administración político-administrativa. Estas propuestas fueron una fórmula de modernizar el Estado, durante las crisis económicas y de gobernabilidad que vivió el país ecuatorial durante los inicios de la década de los noventa (CORONEL, 1993 P 180-224).

Las propuestas de regionalización durante las décadas de los setenta, ochenta y noventa, no han alcanzado a tener el profundo arraigo que sí goza el municipio en el Ecuador, tampoco alcanzan a gozar de la condición que sí tienen las provincias; para Paco Moncayo estas propuestas no han tenido mayor aceptación para consolidarse (CORONEL, 1993 P 180-224).

Durante la Asamblea Constituyente de 1998 se debatió la posibilidad de constituir autonomías provinciales o regionales, esta propuesta no contó con el número suficiente de votos por lo que permanecieron las tradicionales Provincias, Cantones y Parroquias (NOBOA BEJARANO, 1993. P. 180-224).

Hay propuestas de regionalización vertical diferentes a la del SENDA que dividen al país en dos regiones autónomas, por una parte la Región del Litoral conformada por las

provincias de la costa e Islas Galápagos y otra la Región Centro-Oriental con las provincias de la Sierra y del Oriente (NOBOA BEJARANO, 1993. P. 180-224).

Como se observa, el debate y propuestas para la creación de las regiones es un tema que se había tratado con anterioridad a la expedición de la constitución de 2008, no obstante estos antecedentes permiten demostrar que la creación de las regiones es un tema que no es pacífico en el Ecuador y que la implementación que se haga del mismo determinara el éxito emprendido con ese proceso.

3.3.2 Implicaciones y cuestionamientos a la Creación de la Regiones

Se debate si la creación de las regiones para el Ecuador era una necesidad real o una simple respuesta formal para tratar el tema territorial, para Roberto Viciano Pastor, la regionalización no era una prioridad política, su creación es más de tipo académico que social o popular. La generación de un modelo regional auto configurado desde la voluntad de las provincias limítrofes y con una legitimidad democrática autónoma del Estado, puede incluso incidir en la problemática de la yuxtaposición administrativa que ha afectado deficientemente el funcionamiento del Estado Ecuatorianos (VICIANO PASTOR, P. 106). Por otra parte, están las opiniones de que la división del mapa geopolítico administrativo del Ecuador en una división territorial regional impuesta por parámetros técnicos es un error, puesto que las regiones deben surgir de la vida propia de la población y sus necesidades económicas, sociales, culturales, esta es la posición de Francisco Muñoz Jaramillo quien considera que los procesos de descentralización deben conducir a un proceso de regionalización (MUÑOZ JARAMILLO, P. 33).

Se tiene la idea que el proceso de regionalización puede resultar dificultoso, primero el poner de acuerdo a varios gobiernos provinciales para que elaboren un proyecto de ley y unos estatutos; segundo que además ese proyecto de ley no se apruebe sin modificaciones por parte del Legislativo Nacional y por último que en el momento en que el proyecto aprobado por la Asamblea Nacional sea respaldado en las urnas por la población (VICIANO PASTOR, P. 106).

Según Santiago Ortiz, el proceso en el que se adelantó el texto constitucional de la creación de las regiones propuesto por el gobierno no contó con un consenso por parte de la Asamblea Constituyente por lo que tuvo que ir cediendo ante las demandas de varios actores gremiales y locales, demandas que ingresan al texto constitucional casi con un carácter clientelar. El resultado para Ortiz es una fórmula ambigua en que se crean las regiones como nivel de gobierno pero son voluntarias y dependen de la iniciativa de las provincias, adicionando a esa ambigüedad el plazo de los 8 años para la constitución de las mismas, el proceso de aprobación de los Estatutos Regionales, lo que en últimas muestra que en la organización territorial la solución propuesta estuvo más en el plano político que en el diseño institucional (ORTIZ C, P. 216).

Muchas críticas se levantan cuando en el Ecuador se habla de un modelo diferente al unitario; se critica cuando se habla de modelos de una fuerte autonomía. El economista Jaime Cabezas Maldonado afirma que es posible encontrar en la historia independencias y autonomías pero *“no para dar una base trascendente de diferencias sociológicas y culturales que nos lleven, inexorablemente, a gobiernos autónomos”* (CABEZAS MALDONADO, 2000, P. 32-34).

Las regiones en el Ecuador y su nuevo rol en la organización territorial han tenido críticas de diferentes tipos; para Juan Carlos Benalcázar Guerrón* la inspiración de la organización territorial se ha basado en modelos extranjeros y extraños a la realidad nacional ecuatoriana, tomando como ejemplo el sistema español de las autonomías. Reconoce que es necesaria la existencia jurídica del Regiones pero no bajo los criterios artificiales de la Constitución o copiando un modelo extranjero, considera que el país ya tiene cuatro regiones determinadas por la naturaleza que son: Costa, Sierra, Amazonía y Galápagos, poseedoras de una realidad social y geográfica que se manifiesta en unas poblaciones con características propias y de identificación con el territorio (BENALCÁZAR GUERRÓN, 2010, (10), P. 28).

No obstante, hay posiciones que consideran la implementación de este nuevo nivel intermedio como fundamental para evitar la fragmentación territorial en el Ecuador. Para Ana María Larrea Maldonado, la regionalización implica un proceso desde abajo, desde las realidades locales, un proceso que está sujeto a la voluntad popular, que implica el acuerdo entre las provincias involucradas. Las regiones gozarán de autonomía en un nivel especial, al contar con sus propios estatutos autonómicos. Para Larrea Maldonado, las críticas entorno al proceso de regionalización no tienen en cuenta la oportunidad que significa la construcción de una infraestructura (carreteras, vías de acceso, etc.) de conectividad horizontal que a su vez supere el marcado “regionalismo” debido a la geografía. Los críticos sostienen que no hay identidades regionales, Larrea Maldonado, sostiene que la construcción de identidades son históricos: no nacen, se hacen. La Región, se proyecta para

* * Profesor de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (2006-2010), Profesor de los programas de Especialización Superior y de Maestría en Derecho Administrativo en la Universidad Andina Simón Bolívar.

a enfrentar los problemas de desequilibrios territoriales y desarrollar un programa económico local efectivo, que la actual división provincial no podría alcanzar debido a los problemas de acumulación de riqueza en algunos y en contraste con otras extremadamente pobres. A pesar que la regionalización pueda constituir un nuevo nivel de gobierno, que mejora la articulación territorial y el desarrollo económico local, la constitución de 2008 no cuenta con un marco diferencial de sus funciones con los distintos niveles de gobierno, por ende este nivel territorial y de gobierno solo sería uno de más con los que ya cuenta la estructura territorial ecuatoriana (LARREA MALDONADO, 2012, P.111-113).

Para Luis Fernando Torres, las regiones en el Ecuador tiene la potencialidad de convertirse en un lugar donde se conecten los flujos de comercio entre municipios y provincias logrando de esa manera construir estructuras seccionales más fuertes financieramente y que no se constituyan por el simple resultado de una cartografía arbitraria sino de lazos históricos, culturales y geográficos (TORRES, 2009, P.423).

3.3.3 La suerte conjunta de los procesos de descentralización y regionalización en el Ecuador

En los numerales anteriores se aborda el problema que ha existido para que el Estado unitario ecuatoriano aplique de manera exitosa un proceso de descentralización, ahora abordan la creación de un sistema de regiones al mejor estilo del modelo territorial español o italiano; sin haber implementado la descentralización de la mejor manera puede generar en una situación un tanto confusa, para ponernos en contexto al respecto traemos lo expresado por el tratadista ecuatoriano Pérez Camacho sobre el proceso descentralizador ecuatoriano :

“la principal característica de los proyectos de descentralización y de autonomía ecuatorianos es que, independientemente de cómo se autocalifiquen, sus efectos jurídicos constituyen a lo más una desconcentración y una descentralización administrativa con especial énfasis en las rentas fiscales” (PÉREZ CAMACHO, 2006. P. 207.).-Subrayado y negrilla fuera de texto.

Es notorio que la descentralización en el Ecuador es un proceso de lenta aplicación y al parecer el proceso de regionalización no va a ser distinto. Es decir si no se ha avanzado en la implementación de un proceso gradual de descentralización de manera exitosa, cómo pretenden desarrollar una regionalización que es un proceso muchísimo más complejo; al respecto la actual Subsecretaria General de Planificación para el Buen Vivir de SENPLADES Ana María Larrea Maldonado es crítica de este proceso de regionalización puesto que no corresponde a las realidades locales, no existen actores regionales ni una infraestructura física que asegure el enlace horizontal de las provincias; las culturas localistas territoriales podrían generar inconvenientes al momento de la elección de la capital regional, no había la necesidad de crear un nuevo nivel intermedio se debería fortalecer el rol de las provincias. Sin embargo a pesar de estas críticas Larrea Maldonado considera en parte necesario la regionalización del país, afirmando lo siguiente:

“La creación de las regiones será la oportunidad para ir construyendo la infraestructura que nos permita conectarnos horizontalmente y genere elementos culturales regionales que apunten a la superación del mercado regionalismo existente en el país debido a su geografía (...).

La escala territorial de las provincias no permite enfrentar el problema de los desequilibrios territoriales y emprender un programa de desarrollo económico local efectivo. Si el objetivo

es disminuir los desequilibrios territoriales, la actual división provincial no permite alcanzar ese objetivo, dado que existen provincias extremadamente pobres y otras con altísima concentración de la riqueza. (LARREA MALDONADO, 2008, P. 93)'' -Subrayado y negrilla fuera de texto

Las implicaciones actuales del proceso regional en el Ecuador tiene un lastre negativo por una parte la experiencia descentralizadora no ha permitido construir unos sectores activos en los distintos niveles de gobierno en especial en el intermedio, aunado esto al marcado localismo hace temer que el proceso no se fuese a implementar de la mejor manera.

Hasta la fecha de este escrito no se han implementado en el Ecuador, de manera exitosa, los procesos de regionalización contemplados en la constitución y en el COOTAD cuyo plazo vence en el año 2018, fecha en la cual el poder ejecutivo central en cabeza del presidente de la República implementará el proceso regional.

4. Las Tendencias y alcances de la Transformación del Estado Unitario Colombiano y el Ecuatoriano

“El hecho de que más textos constitucionales definan de un cierto modo su propio ordenamiento no significa que ante tales términos todos atribuyan un significado exactamente igual”- Lucio Pegoraro (PEGORARO, 2010, p.8).

Introducción

El Ecuador en el contexto mundial y en especial el de América Latina, se caracteriza por tener una constitución política que no pueden ser considerada hito para lo que se define como constituciones de modelos territoriales constitucionales²³, pero ha sido un ordenamiento que se han nutrido de las distintas corrientes imperantes en el mundo en lo que se refiere a un modelo territorial dentro de una forma de Estado. Esto es lo Karl Loewenstein define como:

Bajo una constitución<<originaria>> se entiende un documento que contiene un principio funcional nuevo, verdaderamente creador, y por tanto <<original>>, para el proceso del poder político y para la formación de la voluntad. La expresión de constitución <<derivada>>(o derivativa) designa un tipo de constitución que sigue fundamentalmente los modelos constitucionales nacionales o extranjeros, llevando a cabo tan solo una adaptación a la necesidades nacionales (LOEWENSTEIN, 1979, p.121).

Para situar de mejor manera al Ecuador dentro del panorama de los Estado Latinoamericanos, se aborda desde el caso colombiano para realizar una comparación entre dos Estados Unitarios que comparte un origen común, que cuentan con constituciones que

23 Para el Estado Unitario la Constitución Política denominada Hito es la de Francia de 1791 o para el Estado Autonomico o Regional la constitución de 1978 de española. Para mayor consulta de las constituciones hito en modelos territoriales ver la obra de Liliana EstupiñanAchury

se pueden designar dentro del tipo de las constituciones derivadas, puesto que Estado Unitario y el modelo territorial de administración que se desprende del mismo no tiene un principio funcional nuevo y verdaderamente creador. Aunque el tema del buen vivir es un elemento importante y de absoluta originalidad para el caso del Ecuador.

Al ser este un trabajo realizado en el contexto de un macro proyecto dedicado al estudio de la transformación de los Estados unitarios en América Latina, se hace necesario realizar un marco comparado entre el Estado colombiano y el Estado ecuatoriano

Las condiciones de los dos países son similares como se expone a continuación, por lo tanto estamos ante una comparación entre modelos territoriales aparentemente iguales, que permiten realizar de mejor forma la comparación, que permite identificar de mejor manera las diferencias entre cada uno de estos Estados Unitarios tomando como marco el desarrollo de competencias atribuidas para cada uno de los ámbitos de distribución territorial. Evaluando de esta forma las necesidades que han llevado a cada ordenamiento para adoptar cada una de estas formas.

4.1 Aproximación comparativa entre los Estados Unitarios de Colombia y Ecuador

Las formas de Estados han variado notablemente, la distinción entre un Estado Centralista y uno de corte Federal se ha diluido muchísimo debido que se establecía en la teoría cómo unas características en abstracto son permanentemente desvirtuadas por los datos de una realidad política. Máxime con los cambios y asunción de competencias por

parte de los distintos niveles de gobierno, ya sea por impulso del mismo gobierno central o por reclamaciones históricas por parte de los gobiernos locales.

Convine preguntarse qué tan alejados están de estas condiciones los dos Estados puestos en comparación, y cuál ha sido su adaptación de sus ordenamientos en vista de las competencias asumidas, si los distan de ser considerados Estados Unitarios o se afirman en su carácter centralista. La comparación que se realiza es con el fin de mostrar al lector, cuales es el contexto de estos dos países latinoamericanos respecto a sus Estados Unitarios e identificar los elementos que los hacen característicos y porque no únicos en el contexto latinoamericano.

4.1.1. Los Estados Unitario de Colombia y Ecuador

En los capítulos previos, se abordó el tema del Estado unitario ecuatoriano, encontrando que a pesar de las reformas de los últimos años su modelo territorial es un unitario, lo cual sería la primera de las similitudes existentes entre el modelo colombiano y el ecuatoriano. A continuación estableceremos las características que se disponen para el Estado colombiano.

La constitución política de Colombia de 1991, establece en su artículo 1°:

*“Colombia es un **Estado** social de derecho, organizado en forma de **República unitaria descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista**, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”*

Subrayado y negrillas fuera de texto

El artículo 1° de la constitución colombiana lo consagra como un Estado Unitario, con lo cual se pretende que se responda a una función aglutinadora del ejercicio del poder político y de esta manera justifica la acción estatal centralizada (VARGAS SILVA, 2013, p.258).

La corte Constitucional de Colombia, mediante la sentencia c-506 de 09 de noviembre de 1995, explica cada uno de los elementos que se establecen en el artículo 1° de la constitución colombiana

“El modelo actual de la organización del Estado colombiano responde a una concepción diferente a la del Estado unitario centralizado. El punto fundamental de este cambio se encuentra en el concepto de autonomía, que se atribuyó de manera explícita —entre otras— a las entidades territoriales, a través de las cuales se busca hacer efectivo el respeto a la identidad comunitaria local y a su capacidad de autodeterminarse, sin que se ignore por eso la necesidad de que ciertas actividades sean coordinadas y planeadas desde el poder central.

Unidad nacional y autonomía de las entidades territoriales no son pues conceptos antagónicos: por el contrario, se implican mutuamente. El fortalecimiento de la unidad de la Nación, consignado como propósito esencial en el preámbulo de la Constitución, precisa la revitalización del municipio; pero a su vez, la concepción del mismo como núcleo fundamental de la organización político-social y administrativa del país implica la redefinición del Estado y de sus relaciones con los miembros del mismo.(Colombia, Corte Constitucional, sala plena, Sentencia c-506 de 09 de noviembre de 1995)”—Subrayado y negrilla fuera de texto-

Conforme lo expuesto los artículos primero, tanto de la constitución colombiana como de la ecuatoriana determinan de manera inequívoca que son Estados unitarios, por lo tanto sus estructuras responden a este tipo de modelo. Por lo que ambos modelos responden

a una jerarquía de una administración central nacional bajo las órdenes e instrucciones del Presidente, es así de esta forma que la constitución política de Colombia consagra en su artículo 188 que el Presidente de la República simboliza la unidad nacional, y en el artículo 189 dispone que el Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa. Por su parte el Ecuador también consagra en el artículo 141 de su constitución al presidente como quien ejerce la función Ejecutiva, el Jefe de Estado y de Jefe de Gobierno, y como el responsable de la Administración Pública.

No obstante este tipo de modelos de Estado, atienden una diversidad de asuntos a su cargo, que para cubrir toda la superficie del Estado con esas funciones y servicios debe disponer de una administración compleja y un tanto prolija, surgiendo para esto unas modo de administración requeridos (BRITO RUIZ, 2013, p.50), para el presente caso el enfoque estará determinado por la de administraciones descentralizadas territorialmente relacionado con los niveles de gobierno desagregando cada uno de esto ítems

Ambos Estados tienen un alcance de unidad nacional, que se inferirá dentro de sus constituciones, fuertemente referenciado en el caso de Colombia desde el mismo preámbulo cuando se hace mención específica al momento de la expedición de la constitución invocando la unidad nacional, en el Ecuador la unidad nacional se encuentra consagrado como uno de los deberes del Estado. Por lo que es posible afirmar que la unidad nacional en los dos países permite determinarlos como una sola entidad, descartando que sean Estados compuestos o de múltiples naciones.

4.1.2 Niveles de Gobierno y Entidades Territoriales

Los niveles de gobierno, en cada uno de los dos países presentan una conformación determinada por las cartas constitucionales, de esta manera el artículo 286 de la constitución política de Colombia determina que las entidades territoriales están conformadas por los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La constitución política de Colombia no pasa de abarcar de una manera un tanto organizada la distribución territorial del poder; el actual magistrado Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, de la corte Constitucional de Colombia, señala al respecto:

“El Constituyente de 1991 le apostó a un sistema territorial en el que la Constitución solo establecería unas directrices básicas de configuración, bajo los principios de unidad, descentralización y autonomía, fincando en la ley orgánica territorial la esperanza de completar la arquitectura de la organización. Es por ello que la Carta ordenó que los cimientos de la organización territorial colombiana fuesen desarrollados por el legislador orgánico.” (PRETELT CHALJUB 2013 pp. 194)”

En el cuadro a continuación, se encuentra los niveles territoriales que cada constitución ha reconocido:

Nivel	Ecuador	Colombia
Intermedio	Región (en proceso de formación)	Región (podrá ser un Ente Territorial depende del legislativo)
	Provincia (cuenta con autoridades de elección popular y por autoridades designadas por el Gobierno Nacional)	Departamentos
Local:	Cantón (Municipio) (cuenta con autoridades de elección popular y por	Provincia podrán ser un Ente Territorial depende del legislativo

Nivel	Ecuador	Colombia
	autoridades designadas por el Gobierno Nacional)	Distrito
	Parroquia Rural (cuenta con autoridades de elección popular y por autoridades designadas por el Gobierno Nacional)	Municipio
Especiales	Distritos Autónomos	Territorios Indígenas
	Provincia de Galápagos	
	Circunscripciones Indígenas y	
	Pluriculturales	

Conforme con lo anterior, los niveles de gobierno y la división territorial entre estos dos Estados unitarios, tienen una composición muy similar sin embargo se observa que Colombia cuenta con 6 niveles de los cuales 2 que carecen de reconocimiento, así como de desarrollo orgánico y ordinario, como entes territoriales como son las regiones y las provincias, por su parte en el Ecuador cuenta con 6 niveles sin contar el caso especial de la provincia de Galápagos.

Es notoria la diferencia existente en la representación de las autoridades de los distintos niveles de gobierno en los dos países, por una parte en Colombia los cargos de nivel intermedio como son los Gobernadores y en el nivel local con los Alcaldes, son elegidos mediante sufragio pero hacen parte de la rama ejecutiva por lo que dependen del Ejecutivo Central en cabeza del Presidente de la República, por su parte, en el Ecuador existente autoridades electas vía sufragio como son el caso del Prefecto en las Provincias y el Alcalde en los Cantones, la diferencia radica en que se cuentan con autoridades

designadas por el gobierno central y como parte de la administración pública nacional, como es el Gobernador para las provincias y el jefe político en los Cantones. .

Sin embargo, las diferencias no son muy notorias, las conformaciones territoriales son muy similares se observa el atraso en Colombia en la expedición de una ley que dé el carácter de entidades territoriales a la región y a la provincia.

Es de destacar, que los dos países cuentan desde lo constitucional con el mismo número de divisiones territoriales, pero no en iguales condiciones puesto en el nivel territorial intermedio Colombia tiene 2 figuras de gobierno como son el Departamento y la Región, siendo esta última carente de reconocimiento como una Entidad Territorial; mientras que el Ecuador cuenta con dos instancias la Provincia y la Región que tienen ambas el reconocimiento de entidad territorial y que en el caso de las Regiones se encuentran actualmente en un periodo de implementación.

4.1.3 Autonomía de las Entidades Territoriales

El artículo 287 de la constitución política de Colombia establece que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud, tendrán los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4. participar en las rentas nacionales.

La Corte Constitucional colombiana se ha pronunciado con anterioridad sobre el punto que ahora se trata, valga citar la sentencia C-004 de 1993, que estableció:

“... la introducción del concepto de autonomía, que implica un cambio sustancial en las relaciones centro periferia, debe en todo caso ser entendida dentro del marco general del Estado unitario. De esta forma, a la ley corresponderá definir y defender los intereses nacionales, y para ello puede intervenir en los asuntos locales, siempre que no se trate de materias de competencia exclusiva de las entidades territoriales. En cualquier caso, hay que tener en cuenta que de lo que se trata es de armonizar los distintos intereses, y no simplemente de delimitarlos y separarlos”(Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-004 de 1993).-Subrayado y negrilla fuera de texto-

Al respecto, la Corte Constitucional precisó los alcances de la descentralización administrativa y el régimen de autonomía, tomando como sustento el principio vigente de Estado Unitario, en la medida en que éste *“implica que existe un solo legislador; descentralización consiste en la facultad que se otorga a entidades diferentes del Estado para gobernarse por sí mismas, a través de la radicación de ciertas funciones en sus manos y autonomía significa la capacidad de gestión independiente de los asuntos propios(Colombia, Corte Constitucional, sala plena, Sentencia C-1051 de 2001)”*.

En este punto de la autonomía los dos países, están en un contexto de evolución que supone los ajustes para la descentralización y autonomía que se imponen al manejar Estados unitarios complejos como sería el caso de Ecuador y Colombia. Resulta, entonces, necesario analizar el tema de competencias para analizar el tema de la Autonomía que más adelante será tratado.

4.1.4 Es un tema de Principios

La constitución política de Colombia no estableció una serie de principios para sus entidades territoriales, como si se observa en la constitución del Ecuador del 2008, sin embargo la carta política de 1991 estableció principios para el ejercicio de las competencias de las entidades Territoriales. A continuación, se presenta un cuadro comparativo entre los principios de cada país

PRINCIPIOS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL -NIVEL CONSTITUCIONAL	
ECUADOR	COLOMBIA
<p>Según la Constitución (Art. 238)</p> <p>Para los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), sus principios específicos son:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Solidaridad: obligación compartida de todos los entes para un desarrollo justo, equilibrado y equitativo. - Subsidiariedad: privilegiar la gestión de los servicios públicos, competencias y obligaciones por parte del nivel de los entes más cercano a la población. - Equidad interterritorial: la organización territorial debe asegurar la asignación de recursos y competencias para lograr el desarrollo de la totalidad del territorio. - Participación ciudadana: se debe promover que los actores de la sociedad civil se comprometan y participen en el diseño y ejecución las políticas públicas que más los afecten. 	<p>Según la Constitución (Art. 288)</p> <p>La Constitución colombiana habla de competencias atribuibles a los distintos entes territoriales, cuyos principios para ser ejercidas son:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Coordinación: debe existir armonía y coherencia en las actividades realizadas por un ente, entre sí y para con los otros, a fin de cumplir con los fines del Estado. - Concurrencia: cuando dos o más entes deben trabajar juntos por un fin común, dando mayor eficiencia al trabajo y respetándose las competencias. - Subsidiariedad: autoridades de nivel superior apoyan transitoriamente a las un nivel inferior en las labores propias de éste último.

PRINCIPIOS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL -NIVEL CONSTITUCIONAL	
ECUADOR	COLOMBIA
<p>- Integración: se busca que todos los niveles de gobierno trabajen mancomunadamente en el desarrollo del territorio.</p> <p>- La autonomía no concede permiso para la secesión territorial: por encima de la autonomía, se ubica la protección a la integridad nacional.</p>	

Conforme se observan los principios a nivel constitucional en el Ecuador se puede concluir que es un enfoque que tiende hacia un reconocimiento de los GAD, con unos principios claros, donde predomina la solidaridad, la equidad, la integración y la participación. Por su parte en Colombia, el alcance dado a nivel de principio está para lo que pueden hacer las entidades territoriales, son principios que están orientados hacia el ejercicio de las competencias.

PRINCIPIOS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL- NIVEL LEGISLACIÓN	
ECUADOR	COLOMBIA
Según el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD, Artículo 3)	Según la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial – LOOT (Ley 1454 de 2011, Art. 3 y 27)
- Unidad: este principio garantiza un solo país y una sola nación a través de: <i>unidad jurídica</i> , al establecer la Constitución como norma suprema de la República y las leyes de obligatorio cumplimiento por todos los	- Soberanía y unidad nacional: el ordenamiento territorial debe fortalecer el Estado en su unidad, integridad y seguridad.
	- Autonomía: las entidades gozan de autonomía en su gestión, siempre dentro de los límites de la

PRINCIPIOS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL- NIVEL LEGISLACIÓN	
ECUADOR	COLOMBIA
<p>niveles; <i>unidad económica</i>, al establecer un único orden económico-social y solidario a escala nacional; <i>unidad territorial</i>, en concordancia con el artículo 238 de la Constitución, y que el COOTAD amplía para evitar la secesión del país; <i>unidad en la igualdad de trato</i>, hacia todas las personas, al reconocer el Estado como intercultural, plurinacional y laico.</p> <p>- Solidaridad: Todos los niveles tiene como obligación compartida la construcción del desarrollo justo, equilibrado y equitativo de las distintas circunscripciones territoriales.</p> <p>-Coordinación y corresponsabilidad: Todos los niveles de gobierno tienen responsabilidad compartida con el ejercicio y disfrute de los derechos de la ciudadanía, <u>el buen vivir</u> y el desarrollo de las diferentes circunscripciones territoriales.</p> <p>-Subsidiariedad: supone privilegiar la gestión de los servicios, competencia y política públicas por parte de los niveles de gobierno más cercanos a la población</p> <p>- Complementariedad: hace relación a que los planes de desarrollo territorial de los GAD se perfeccionen en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo, para poder alcanzar efectivamente el buen vivir.</p> <p>-Equidad interterritorial: La organización territorial del Estado y la asignación de competencias y recursos</p>	<p>Constitución y la ley.</p> <p>- Descentralización: el traslado de competencias de los órganos centrales a los territoriales se hará de manera efectiva, para distribuir las competencias de manera que puedan tener mayor capacidad en la planeación, ejecución y gestión de sus propios intereses, resguardando los recursos de la nación.</p> <p>- Integración: en zonas fronterizas, los entes territoriales pueden adelantar labores conjuntas y programas de cooperación dirigidos al mejoramiento de los servicios públicos, aspectos comunitarios sociales y ambientales, con entidades del Estado limítrofe.</p> <p>-Regionalización: se promoverá el establecimiento de regiones de planeación y gestión, regiones de administración y planificación, y regiones territoriales que atiendan a todos los aspectos geográficos, humanos culturales, sociales, ambientales y bióticos, con el fin de mejorar el desempeño de la administración pública y fortalecer la unidad nacional.</p> <p>- Sostenibilidad: se conciliará el crecimiento económico, la sostenibilidad fiscal, la equidad social y la sostenibilidad ambiental.</p> <p>- Participación: se promoverá la participación, concertación y cooperación de todos los ciudadanos en las decisiones que afecten la orientación y</p>

PRINCIPIOS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL- NIVEL LEGISLACIÓN	
ECUADOR	COLOMBIA
<p>garantizarán el desarrollo equilibrado de todos los territorios, la igualdad de oportunidad y el acceso a los servicios públicos.</p> <p>- Participación Ciudadana: un derecho cuya titularidad y ejercicio corresponde a la ciudadanía; debe ser promovido, protegido y desarrollado por todos los entes estatales.</p> <p>- Sustentabilidad del Desarrollo: el desarrollo y el ser humano no son homogéneos; se debe tener en las capacidades del entorno, a sus habitantes, al territorio en sí, los valores culturales y la vocación territorial al momento de diseñar políticas de desarrollo.</p>	<p>organización territorial.</p> <p>- Solidaridad y equidad territorial: las figuras de mayor representación territorial apoyarán a aquellas de menor desarrollo para alcanzar un acceso equitativo a los beneficios y oportunidades del desarrollo.</p> <p>- Diversidad: El Estado reconoce las diferencias de todo tipo como parte de la unidad e identidad nacional, la convivencia pacífica y la dignidad humana.</p> <p>- Gradualidad y flexibilidad: el traslado de competencias se hará progresivamente, de acuerdo a las capacidades de administración, planificación y gestión. El traslado de competencias se adaptará la forma de organización territorial.</p> <p>- Prospectiva: el ordenamiento territorial tiene una visión de perspectiva, con unos objetivos estratégicos acordes al tipo de organización territorial.</p> <p>- Paz y convivencia: se reconocerán los esfuerzos por la convivencia pacífica, la construcción del tejido social y el fortalecimiento del Estado.</p> <p>- Asociatividad: se propiciará la formación de asociaciones territoriales, para producir economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas para la consecución de objetivos de desarrollo y territorial comunes.</p> <p>- Responsabilidad y transparencia: se promoverá el control social de la gestión pública a través de</p>

PRINCIPIOS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL- NIVEL LEGISLACIÓN	
ECUADOR	COLOMBIA
	<p>ejercicios participativos en la planeación, ejecución y rendición final de cuentas.</p> <p>- Equidad social y equilibrio territorial: se reconoce los graves desequilibrios presentados en la nación, y se buscará el desarrollo equitativo de todas las zonas del país. Así mismo, se promoverá el acceso equitativo a los recursos y a las oportunidades y beneficios del desarrollo.</p> <p>- Economía y buen gobierno: se debe garantizar la participación de los entes territoriales en el desarrollo de sus regiones, autosostenibilidad económica, saneamiento fiscal y profesionalización de las administraciones territoriales, con una optimización del gasto público y el buen gobierno en su conformación y funcionamiento. La ley determinará los principios mínimos de economía y buen gobierno que deberán garantizar los entes territoriales.</p> <p>- Múltiples etnias: reconocimiento para que los pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes, los raizales y la población ROM ejerzan su derecho de planeación y gestión dentro de la entidad territorial respectiva, en armonía y concordancia con las demás comunidades y entidades territoriales.</p>

En el COOTAD y el LOOT se observa en los principios una preocupación por la unidad, la cooperación y la coordinación, así como que el desarrollo bajo óptica sustentable. Estos principios son en un tono de guía y plan de acción, con posibilidad de interpretación, adecuación y desarrollo, pues sus enunciados y postulados están bien contruidos y comunican la idea sin lugar a confusiones.

Se observa que el enfoque que desarrollo el LOOT tiene muy presente los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad de las competencias de los entes territoriales, pues esta posibilidad de hacer y ser es la que da valor a la entidad territorial. Cubriendo aspecto enfocados a desarrollar de mejor manera las competencias que se asignan, por lo tanto se destacan la asociatividad y la integración como una manera de desarrollar las competencias asignadas.

Como toda comparación no se puede dejar de pasar los aspectos netamente descriptivos en los que se refiere a la comparación de los principios que se consagran en el COOTAD y en la LOOT, identificándose de esta manera que los dos países de índole unitario tiene principios consagrados respecto a la unidad nacional, así mismo enfocan en la forma en la que se deben desarrollar las competencias por esto tiene principios de coordinación y de solidaridad, así mismo destacan el papel que tiene la planificación para el desarrollo del territorio.

Los principios asignados por ambos países tiene en consideración los aspectos las condiciones del territorio y de sus habitantes, de esta manera el Ecuador consagra en el COOTAD la Sustentabilidad del Desarrollo, y por su parte Colombia en el LOOT establece principios como el de la Solidaridad y equidad territorial y la Diversidad.

Vale especial mención las políticas públicas imperantes en ambos países, por su parte el Ecuador en el principio del Buen Vivir tiene una especial mención en el principio de Coordinación y Corresponsabilidad como un derecho que es responsabilidad de los diferentes niveles de gobierno, y por su parte Colombia con el Buen Gobierno, que será objeto de determinación por parte del legislativo, pero que se inspira en las buenas prácticas de gobierno que se establecieron en el Plan Nacional de Desarrollo (2010-2014) de la administración del presidente Juan Manuel Santos,

4.2. Transformación de los Estados Unitarios de Ecuador y Colombia a la luz del componente de competencias otorgadas a la organización política administrativa del territorio

El primer punto por exponer a continuación es si la asignación de competencias tiene incidencia en las formas de Estado de estos dos países, noción que ha cambiado mucho en los últimos años en lo referente a la asignación de competencias para los Estados Unitarios. Por una riqueza formal, el modo adecuado para encontrar la clave a la compleja tipología de las formas estatales es a través de un estudio de casos en el derecho comparado (HERNÁNDEZ BECERRA, 2001 p 51).

Reconociendo que a pesar de que los dos países son centralistas, no se enmarcan dentro de un modelo territorial único sino que se perciben como una diversificación dentro del carácter evolutivo y dispar que se ha generado a raíz de la crisis del Estado-nación. Las

siguientes son las diferencias y similitudes que se aprecian entre estos dos ordenamientos bajo el parangón de las competencias.

4.2.1 Marco Actual de las competencias de los distintos niveles de Gobierno en Colombia

La constitución política de Colombia establece un marco de principios para el manejo de las competencias pero se dispuso que dicha labor de la asignación de competencias estuviese a cargo del legislador orgánico, conforme se estableció en el artículo 288 de la constitución de 1991, concretado mediante la ley orgánica de ordenamiento territorial estableciendo la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

El legislativo colombiano expidió la ley Orgánica de Ordenamiento Territorial -LOOT (ley 1454 del 28 de Junio de 2011), ley que ha sido objeto de diferentes críticas tales como las señaladas por la doctora Liliana Estupiñán: *“La LOOT ha fracasado, por lo menos esa que se avizoró durante los años siguientes al proceso constitucional de 1991, es decir, una normativa que hubiese culminado la arquitectura incompleta y difusa del Constituyente en material territorial. De una Loot extensa en contenidos pasamos a una propuesta marco de principios”*, para la doctora Estupiñán esta Ley dista muchos de los objetivos trazados, ya que *“Definitivamente, constituye un alejamiento de las propuestas iniciales y de la arquitectura territorial diseñada por el Constituyente de 1991”* (ESTUPIÑÁN ACHURY 2012, p. 297)

Ésas no son las únicas críticas que se han establecido para la LOOT: Carlos Alberto Lerma Carreño objeta que ésta ley no deja de ser una ley principalista que no cumple las expectativas para regular los ejes esenciales del ordenamiento territorial, siendo una

normativa de carácter general y flexible con el grave pecado de ordenar otras leyes legislen lo que la LOOT debió haber legislado (LERMA CARREÑO, 2011).

También se le crítica al LOOT es la carencia que se encuentran en el articulado (LOOT artículo 26, 27, 28 y 29) dispuesto para tratar el tema de la asignación de competencias. En este tema, para Jorge Iván González, la LOOT en materia de competencias únicamente establece principios, lineamientos, directrices y orientaciones generales para la nación, departamentos, distritos especiales y municipios, de cómo debe ser esta distribución; sin embargo, no se establece propiamente una asignación de competencias de forma específica a cada nivel de gobierno (GONZÁLEZ, 2011).

Al parecer, la LOOT ha quedado en deuda. De esta manera lo considera el magistrado de la corte constitucional PreteltChaljub, para quien la LOOT en la asignación de competencias ha quedado inconclusa:

“Se concluye que la asignación de competencias territoriales sigue inconcluso. En efecto, no se reguló el tema de la asignación específica de competencias normativas, ni la conversión de la región en una entidad territorial —tema por el que tanto luchó el voto caribe—, tampoco se desarrollan los principios para la adopción del estatuto especial para cada uno de ellas, tampoco regula el tema de las entidades territoriales indígenas. (PRETEL T CHALJUB 2013 p. 204)”

Tal como se expuso en los capítulos anteriores de este documento, el Ecuador se ha replanteado la forma en la que se habían adoptado la asignación de competencias en los diferentes niveles de gobierno ante el hecho contrario que significó la “*Descentralización a*

la Carta”, es un modelo que pretende tener una exclusividad en las competencias pero con una notoria injerencias del gobierno central en los diferentes niveles.

Se puede concluir que los dos países siguen en una lenta evolución, se tiene diferentes ámbitos de competencias para las distintas entidades territoriales pero se destaca que el rol del gobierno central es muy fuerte por su parte Colombia tiene un indeterminación en la asignación y el Ecuador a pesar de la exclusividad el nivel central tiene una influencia muy fuerte.

4.2.2 Los Estados Unitarios contemporáneos de Colombia y Ecuador conformes a las competencias en los distintos niveles de gobierno

Augusto Trujillo Muñoz define a los Estado Unitarios contemporáneos como aquellos que son administrativamente descentralizados, es decir, mantienen un solo centro impulsor del poder político pero radican competencias administrativas autónomas en cabeza de entes que, por otra parte, dependen del poder político central (TRUJILLO MUÑOZ, 2007 p 39). Con el paso del tiempo los países que adoptaron el modelo unitario empezaron adoptar formas de descentralización lo cual los va haciendo menos simples y más complejos, pero en ningún caso se convierten en Estado Compuestos (TRUJILLO MUÑOZ, 2007 p.33).

Bajo los anteriores supuestos, las competencias otorgadas a cada nivel de gobierno de los países comparados son de carácter de competencias administrativas, a continuación se examinará qué tanta validez tienen los supuestos establecidos para los Estados Unitarios Contemporáneos.

Al respecto, en el Ecuador se ha establecido, mediante el Sistema Nacional de Competencias, que tendrá un carácter obligatorio y progresivo, en el que se establecen competencias exclusivas para cada nivel de gobierno y se abre la posibilidad cierta de que se transfieran competencias desde el Gobierno Nacional a los GAD de manera general. No obstante establecer competencias de manera exclusivas (COOTAD 114) su titularidad está dada bajo un parámetro titularidad más no su gestión que se establece de manera concurrente.

Cada nivel de gobierno en el Ecuador tiene unas determinadas competencias exclusivas según se establece en la constitución y en la ley, no obstante las determinadas exclusividades es posible establecer una serie de diferencias a favor del Estado Central en temas como son la defensa nacional, manejo de relaciones internacionales, registros de personas y control migratorio, las políticas económicas, protección a las áreas y recursos naturales, políticas de educación, seguridad social y vivienda, gestión de desastres, cumplimientos de tratados internacionales, manejo del espectro radioeléctrico, manejo de recursos renovables y no renovables y por último el control y administración de las empresas públicas. Las competencias destacadas como exclusivas para el gobierno central en su gran mayoría no concurren con las establecidas para los demás niveles por lo que esta “exclusividad” supone el carácter necesario, permanente e intangible de la titularidad misma (GARCIA DE ENTERRIA, 1985, p 137).

En el Ecuador existen competencias que su exclusividad depende de la cercanía del nivel de gobierno que este desarrollo de la competencia como es en el caso del catastro, registro de propiedad y el servicios público de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas, manejo de desechos sólidos y actividades de saneamiento ambiental que están en

cabeza de los municipios y para el caso de las parroquias rurales con la competencia de promoción de la organización ciudadana y vigilancia de la ejecución de obras y calidad de los servicios público. Las demás competencias existen cierto grado de concurrencia y la exclusividad dependiendo del nivel en la cual se desarrolle.²⁴

Por lo tanto tenemos en el Ecuador unas competencias exclusivas para cada uno de los niveles de gobierno pero que en su gran mayoría están designadas para el gobierno central. Unas competencias de carácter concurrentes cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobiernos y que deben gestionarse obligatoriamente de manera concurrente. Existen también otras competencias denominadas *adicionales* las cuales son de sectores comunes y que no han sido asignadas expresamente por la constitución o el COOTAD y por ultimo están las competencias residuales las cuales son a favor de los gobiernos autónomos descentralizados y que no hacen parte de sectores estratégicos y no son competencias privativas de los gobiernos centrales. Para las competencias adicionales y residuales su asignación y transferencia serán designadas por el Consejo Nacional de Competencias.

Por su parte, Colombia consagra en materia de competencias lo establecido en la LOOT bajo el principio de Descentralización (LOOT numeral 3 artículo 3 Principios rectores del ordenamiento territorial), como la distribución de competencias entre la Nación, entidades

24 Conforme se establece en el COOTAD Capitulo IV Del ejercicio de las Competencias Constitucionales, las siguientes son competencias su exclusividad está dada por el nivel territorial y su concurrencia al ser una competencia que se desarrolla en los distintos niveles como son: competencias de vialidad (vías); competencias de tránsito y transporte; cooperación internacional; competencias de gestión de cuencas hidrográficas; competencias de riego; competencias de seguridad alimentaria; competencia de fomento de las actividades productivas y agropecuarias; competencias de gestión ambiental

territoriales y demás esquemas asociativos, con el objeto de promover una mayor capacidad de planeación, gestión y administración de sus propios intereses.

En Colombia se estableció como definición de competencia (LOOT artículo 26) la facultad o poder jurídico que tiene la Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial para atender de manera general las responsabilidades estatales. Esta definición colombiana es un poco amplia, pero para esto se dispuso una materia de principios para el ejercicio de competencias estipulando para esto la coordinación, concurrencia, subsidiariedad, complementariedad, eficiencia, equilibrio entre competencias y recurso, gradualidad y responsabilidad. Principios que vienen a completar lo establecidos en la constitución en el artículo 288 como son los de coordinación, concurrencia y subsidiariedad²⁵.

El sistema colombiano se sustenta bajo los parámetros de una autonomía territorial, la cual tiene fundamento en una sujeción a la ley, configurando una articulación entre lo local y lo nacional; no obstante esta autonomía territorial, Colombia posee un modelo descentralizado en lo administrativo, cuyo objeto específico es la gestión de los intereses locales. A pesar de que no exista en la constitución colombiana un sistema exclusivo de competencias, como sí se establece en la constitución ecuatoriana, tiene disposiciones que

²⁵ El alcance de los principios del artículo 288 de la Constitución Política, fueron explicados mediante la Sentencia de la Corte Constitucional C-149/10 del magistrado ponente Jorge Iván Palacio Palacio. El principio de Coordinación se entiende como la obligación que las competencias nacional y territorial actúen de forma armónica, de modo que la acción de los distintos órganos resulte complementaria y conducente al logro de los fines de la acción estatal. El principio de Concurrencia: Cuando las competencias nacional y local actúan simultáneamente este encaminada la acción a satisfacer el correspondiente servicio y la distribución sea efectiva evitando que la pluralidad de agentes sea un impedimento para el actuar. El principio Subsidiariedad: para la corte se aplica este principio con la proximidad del servicio con el ciudadano diferenciando una faceta positiva si el servicio puede ser prestado por la entidad territorial más cercana al ciudadano y una faceta negativa en el caso que la entidad territorial más cercana no lo pueda prestar lo prestaría el poder central.

permiten que la autonomía territorial se gestione conforme a los intereses locales, aunque excluye escenarios que son ejercidos por el poder nacional, en materias que van desde la seguridad y defensa hasta la administración del sistema de salud o la administración de justicia; de esta manera, la autonomía territorial es una construcción normativa y destina mayoritariamente al ejercicio del poder local(VARGAS SILVA, 2013, p. 260).

No obstante el carácter de la autonomía territorial fijada al componente local en la LOOT se estableció que los municipios son titulares de cualquier competencia que no esté atribuida expresamente a los departamentos o a la Nación, pero cuando el respectivo municipio no esté en capacidad de asumir dicha competencia, solicitará la concurrencia del departamento y la Nación. Así mismo, la constitución dispuso una serie de competencias en cabeza de las entidades territoriales del Nivel Departamental y Municipal, las cuales fueron competencias otorgadas por el constituyente para estos niveles de gobierno.

Para el nivel intermedio de gobierno se estableció una serie de competencias relacionadas con la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio (Constitución política de Colombia de 1991 artículos 298 y 300), para esto se encuentran sujetos a la ley para la adopción de los planes y programas de desarrollo económico y social y los de obras públicas.

La constitución determinó en cabeza del municipio la función de prestar los servicios públicos que determine la ley, cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen; construir las obras que demande el progreso local; ordenar el desarrollo de su territorio; promover la participación comunitaria; la de promover el mejoramiento social y cultural de sus habitante (Constitución política de Colombia de 1991 artículos 367y 311).

Por otra parte, la LOOT quedó en deuda con lo que el mandato constitucional le imponía en materia de distribución de competencias para los tres niveles de gobierno: la Nación como el nivel central, el Departamento como el nivel intermedio, los Distritos Especiales y por último el Municipio, cuya descentralización fue realizada conforme a los principios de descentralización, concurrencia y complementario que se establece para las acciones por las entidades territoriales.

Al momento de observar las competencias establecidas para el nivel de la Nación, encontramos que se establecieron competencias para la política de ordenamiento del territorio en los asuntos de interés nacional, como son las áreas de parques nacionales y áreas protegidas; grandes proyectos de infraestructura; en uso de su competencias de seguridad y defensa para delimitar áreas determinadas; los lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades.

Para María Victoria Calle Correa, desde la visión constitucional, el sistema de competencias abarca diversos ámbitos cruciales de la vida humana, afirmando que *“es posible concluir que en el modelo constitucional vigente, el goce efectivo del derecho a un mínimo vital en dignidad depende en buena parte del adecuado ejercicio del derecho de autogobierno de los habitantes de cada uno de los municipios de Colombia”* (CALLE CORREA, 2013, p. 284).

En el Ecuador, por su parte la distribución de competencias pareciese estar dada dentro de una Autonomía Simétrica, puesto que cada entidad regional está cobijada por las mismas condiciones de igualdad de competencias para cada entidad regional, sistema que se caracteriza por una progresividad y obligatoriedad en la asunción de las competencias. Al contrario, de la Autonomía Asimétrica se da cuando se conceden distintas competencias

o unos entes territoriales poseen mayor grado de autonomía que otros (BASTIDA CASTILLO, 2009, p. 24).

A pesar de las consideraciones, no es posible en este momento hablar de un Estado Autonómico, puesto que el proceso de descentralización en el Ecuador parecería estar más en construcción que propiamente establecido, alejándose, hasta ahora, de un reconocimiento de potestades, y más a un Estado central que ha otorgado una serie de competencias a los diferentes niveles de gobierno de la periferia (TRUJILLO MUÑOZ, p. 70). Pero, a pesar de esto, el Ecuador parece estar cerca de su meta, encaminada a situarse en un punto medio entre un Estado Unitario descentralizado y el Estado autonómico; figuras como los Estatutos en cada una de las regiones dentro del marco del proceso de regionalización que ha impuesto la carta política de 2008 parecerían estar mostrando ese derrotero

Para Julio César Bastidas Castillo, la principal característica del modelo autonómico es la no centralización política, que consiste en reconocer a las regiones la potestad de darse sus propias normas, limitadas por la Constitución. Agrega este autor que la autonomía implica cierto poder de autodeterminación que aún sin olvidar la superior autoridad del Estado Nacional, se extiende hasta asumir facultades legislativas. Se rigen mediante un Estatuto de Autonomía, mediante el cual la región autonómica impone al Estado central las competencias que quiere asumir. Según la concepción de este ex representante a la cámara del Congreso Colombiano, es posible afirmar que la autonomía es una nueva modalidad de construir una forma de organización política que pueda satisfacer las aspiraciones autonómicas de los territorios y reparar una injusticia histórica que ha conducido a la inviabilidad del país (BASTIDA CASTILLO, 2009, p. 23). No obstante, los dos países en

estudio no son un ejemplo de un Estado Autonómico, sus concepciones están fuertemente marcadas por un centralismo que se encuentran influyendo en los gobiernos locales, ya sea tomando el ejemplo de Colombia, cuyas competencias no dejan de ser de tipo administrativo, o por el Ecuador con un sistema de competencias que afronta el legado de la “Descentralización a la Carta”.

4.2.3 La similitud entre Colombia y el Ecuador, la asignación de recursos para el desarrollo de competencias no implican una mayor autonomía de los gobiernos locales

Desde que se iniciaron los procesos de descentralización y su puesta en marcha, la asunción de las competencias por parte de las entidades territoriales se ha condicionado a la asignación de recursos. En una frase muy expresiva de la constitución del Ecuador se hace la consigna de que no se descentralizarán responsabilidades sin la previa asignación de recursos, así mismo se consagra en la constitución colombiana que establecer como un derecho de las entidades territoriales la participación en las rentas nacionales.

La descentralización como estrategia de eficiencia administrativa privilegia el tema fiscal y de manejo de recursos por sobre cualquier otro y, particularmente, sobre el político (RUJILLO MUNÑOZ, p. 203). Los niveles de eficiencia y gestión con el manejo de los recursos se convierten en un tema prioritario para las administraciones locales, puesto que de la eficiencia en recaudo y en la distribución de estos recursos se le responderá a las comunidades que se gobiernan.

Con la asunción de nuevas competencias por parte de los gobiernos locales, se debe tener en cuenta tanto el desbalance horizontal como vertical que se presentan en las diferentes entidades territoriales, lo que ha generado un férreo control de las transferencias intergubernamentales y la preocupación por una adecuada distribución. Son, entonces, dos los principales mecanismos y recursos de financiación en los dos países: por un lado están las transferencias del gobierno central y por otra parte los recursos propios.

Destinar mayores transferencias de los ingresos nacionales a un ente territorial puede darle a éste mayores posibilidades de respuesta económica, pero no necesariamente supone incrementar su autonomía (TRUJILLO MUÑOZ, p. 204).

En Colombia, el avance en descentralización ha significado la nueva asignación de recursos por parte del centro a los entes territoriales; el situado fiscal y el nivel de participación en el presupuesto no están establecidos como tal en la constitución. La crisis fiscal ha sido uno de los mayores problemas, aunque el desarrollo de la Comisión de Estudios BirdWiesner aconsejó la consecución de recursos propios para el funcionamiento de las entidades territoriales. Se tiene un modelo en donde las entidades territoriales son socias de la nación convirtiéndose en motores del desarrollo (HERNÁNDEZ BECERRA, p. 101).

En el Ecuador, en los años 90, mediante una ley y disposiciones constitucionales se estableció que el quince por ciento de los ingresos han de ser transferidos por parte del Gobierno Central a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, disposición que en la carta política de 2008 mantuvo en ese mismo porcentaje.

Mientras tanto que para Colombia, en palabras de Augusto Hernández Becerra, “*Las únicas verdaderas decisiones descentralistas de la Constitución de 1991 se encuentra en el*

título XII (“Del régimen económico y la hacienda pública”), no en el título XI (“De la organización territorial”). Sostiene el autor que la Constitución Económica trata temas neurálgicos en toda descentralización, como son la modernización y racionalización de aspectos fiscales, presupuestales, de planeación y servicios públicos. La descentralización en Colombia tiene garantizada su financiación por medio de tres mecanismos de transferencia de recursos fiscales de la nación a las entidades territoriales, como son: el situado fiscal; la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación y el Fondo Nacional de Regalías (HERNAÑÁDEZ BECERRA, p. 97).

4.2.4 La legitimidad por parte de los niveles locales un soporte para la asunción de competencias en los Estados Unitarios de Colombia y Ecuador

En los ordenamientos territoriales se plantean diversos puntos de organización e intereses que en ocasiones resultan ser contradictorios; por una parte, está la perspectiva que del Estado se pretenda establecer y otra parte, la visión que tenga sobre el particular la comunidad específica de un determinado territorio. La perspectiva del Estado tiende a relacionarse con el interés general, en una visión marcada por lo macro y lo abstracto; por otro lado, la visión de la comunidad se integra al interés general dependiendo de las condiciones de su medio. La conjugación de estos intereses determinará la función bajo la que funcionará un determinado gobierno y la organización territorial. La anterior relación de intereses ha conjugado a que se den nuevo espacios de participación social y democrática en búsqueda de un mejor entendimiento y representatividad.

Muchas concepciones del Estado en la América Hispánica tienden a considerar en los procesos históricos del Estado como institución que éste fue impuesto y no se ha formado por un consenso y en cambio sí por una imposición de una elite (TRUJILLO MUÑOZ, p. 50). Muchas críticas se han sustentado en la forma en que se organizaron estos Estados. En las últimas décadas ha sucedido un cambio muy interesante de la mano con la participación política y la elección de autoridades locales por vía democrática.

En el Ecuador, con el proceso de regionalización está pensado que no sólo sean legal sino que sean legítimo, por esto esos procesos requieren de un impulso desde los mismos organismos colegiados, en este caso, las provincias, para de esta manera luego pasar a su refrendación. Al buscarse un modelo regional, se busca un modelo más benéfico para la gobernabilidad, más si éste se legitima desde el ámbito local (TRUJILLO MUÑOZ, p. 58), el proceso valoriza tanto la democracia local como la autonomía regional en el ámbito general del Estado. En los Entes Territoriales reposan las potencialidades de una transformación institucional como procesos de participación que faciliten el acceso popular a la toma de decisiones. En ese proceso, el poder territorial podrá contribuir a la reconstrucción democrática de la legitimidad del Estado, promovida de abajo hacia arriba y al replanteamiento del mapa territorial e institucional del país (TRUJILLO MUÑOZ, p. 212).

Así mismo, se reconoce en los dos países un alcance más democrático en la elección de los gobernantes de los gobiernos locales, procesos iniciados ininterrumpidamente en la década de los 80 del siglo pasado en ambos países²⁶; de esta manera, esta situación

26 En Colombia con la reforma de 1986 que permitió la elección de Alcaldes y en el Ecuador con la Constitución de 1978 que retoma la democracia después de una dictadura militar.

evidencia que “(...) sin alterar el esquema de fondo, se reconoce en los países que tiene una administración local inspirada en la tradición francesa una tendencia a ampliar la participación ciudadana en la elección de los propios gobernantes, característica que por lo demás los aproxima a los países de tradición sajona (MORELLI, Sandra, 1991, p. 239)”

Para Augusto Trujillo Muñoz, la democracia local no significa traslado de competencias sino construcción de autonomías. Es el tránsito de lo legal a lo legítimo, en un país que muestra mucha legalidad y poca legitimidad. Como hemos visto ambos países tiene una rica producción de leyes en los que se refiere a un modelo territorial y de competencias, pero esto tiene que hacer partícipe a un nuevo desarrollo constitucional en donde se potencien la variedad de regímenes políticos locales que se han estipulado, que a la comunidad le sean entregadas unas responsabilidades no sólo en materia de control sino de servicios, recuperando el imperio de la ley en todo el territorio, y qué mejor que comenzando por los espacios locales (TRUJILLO MUÑOZ, p 190).

4.2.5 La asunción de competencias por parte del nivel Regional de Gobierno

El desafío en el que se embarca el Ecuador con el proceso de elaboración de los Estatutos para sus regiones complicado por su modelo progresivo y obligatorio que se ha establecido. Las Regiones en el Ecuador están constituidas alrededor de los Estatutos, sin estos estatutos no hay regiones, es una situación similar a la descrita por Cesar Aguado Renedo sobre los Estatutos de las Regiones en Italia²⁷:

27 Italia tiene diferentes tipos de Estatutos para sus regiones, tiene unos “estatutos especiales” y otros de carácter ordinario que se diferencian por la fuente de su respectiva competencia..

“dado que el mismo configura las Regiones y cierto tipo de funciones de ésta de tal modo que sólo pueden tener lugar previa regulación estatutaria. Cabe decir, por tanto, en este sentido, que la existencia de Estatutos es un imperativo constitucional. (AGUADO RENEDO, 1998 p. 35)”-Subrayado y negrilla fuera de texto

Al momento de analizar los Estatutos de las regiones en el Ecuador, se debe hacer el comparativo con los Estatutos de Italia y España para llegar a observar que el Estatuto de la Región en el Ecuador se ha inclinado por un intermedio entre dichos Estatutos. Los Estatutos Ordinarios en Italia no hacen relación a las competencias que goza determinada región, como sí lo hacen los españoles, la razón es sencilla: las competencias son encomendadas al legislador regional directamente por la Constitución Italiana (art. 117 pars. I y 118 par. 1) o por remisión a la las leyes del Estado. La experiencia práctica italiana demuestra que los Estatutos no es un instrumento de por sí idóneo para conferir competencias; como dice Aguado *“cuando se ha querido dar efectividad a las previsiones que los Estatutos disponen sobre competencias regionales ha sido la norma estatal la que lo ha hecho (AGUADO RENEDO, 1998 p. 35).* En el Ecuador, la situación parece estar orientándose al respecto: se tiene las competencias de por sí establecidas en la constitución y la ley, desde donde deben salir las bases para el aporte a los Estatutos a asumir una serie de competencias dentro de un modelo que se ha definido como progresivo y obligatorio, lo que hace pensar que el desarrollo del mismo en el Ecuador se encuentra más cercano al tipo Italiano.

La Constitución Ecuatoriana en su artículo 245 determina que la iniciativa de conformación de las regiones está en cabeza de los gobiernos provinciales mediante una ley

de regionalización que indique los territorios que la conformen, así como el proyecto de estatutos de autonomía regional. Es importante observar que en la constitución ecuatoriana no se comparte el poder legislativo²⁸, no hay mención dentro de las competencias al respecto a pesar que la constitución ecuatoriana en el artículo 240 establezca que los GAD tendrán facultad legislativa no es como tal puesto que las Regiones en uso de sus facultades expiden normas regionales, las provincias ordenanzas provinciales y por su parte los municipio ordenanzas cantonales. Es notable la diferencia con modelos territoriales de tipo regional como es el Italiano, puesto que la constitución de Italia en su artículo 117 establece que el poder legislativo será ejercido tanto por el Estado y las Regiones dentro de los términos de la Constitución, ordenamientos comunitarios y acuerdos internacionales.

No obstante lo anterior el proyecto de Ley para la conformación de la regiones se constituye en un hito puesto que se podría afirmar que se les ha otorgado a una nueva competencia a los gobiernos provinciales los cuales presentan el proyecto de ley, el poder legislativo únicamente puede aprobar no se contempla que la Asamblea Nacional sea

28 La constitución política Ecuatoriana contempla al respecto: El artículo 118 establece que la **función legislativa se ejerce por la Asamblea Nacional**. El artículo 147, en su numeral 12, establece en función del **presidente sancionar los proyectos de ley aprobados por la Asamblea Nacional y ordenar su promulgación en el Registro Oficial**. Artículo 135 Establece en el presidente la presentación de los proyectos de ley de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o **modifiquen la división político administrativa del país**. El artículo 136 establece que los proyectos de ley se presentaran al Presidente o Presidenta de la Asamblea nacional debiendo referirse a una sola materia y con la suficiente exposición de motivos. El artículo 134 de la constitución ecuatoriana establece quienes tienen la iniciativa de presentar proyectos de ley: 1. A las asambleístas y los asambleístas, con el apoyo de una bancada legislativa o de al menos el cinco por ciento de los miembros de la Asamblea Nacional. 2. A la Presidenta o Presidente de la República. **3. A las otras funciones del Estado en los ámbitos de su competencia**. 4. A la Corte Constitucional, Procuraduría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo y Defensoría Pública en las materias que les corresponda de acuerdo con sus atribuciones. 5. A las ciudadanas y los ciudadanos que estén en goce de los derechos políticos y a las organizaciones sociales que cuenten con el respaldo de por lo menos el cero punto veinticinco por ciento de las ciudadanas y ciudadanos inscritos en el padrón electoral nacional. 6. Quienes presenten proyectos de ley de acuerdo con estas disposiciones podrán participar en su debate, personalmente o por medio de sus delegados.

competente para modificarlo y en caso que no se pronuncie en 145 días se entiende aprobado por lo que se entendería que una competencia de elaborar leyes esta en cabeza de un órgano diferente al central lo cual evidencia un cambio al respecto a la concepción del Estado Unitario.

Sin embargo, la creación de las regiones en el Ecuador no dejan de genera críticas, que tan razonable es generar un nuevo nivel de gobierno y las implicaciones que en el manejo de competencias que genere esa situación (VICIANO PASTOR, p. 111).

Por su parte Colombia por intermedio del LOOT, no permitió la posibilidad de conformar las regiones como entidades territoriales, sino que circunscribió a un esquema de asociatividad y de conformar *Regiones Administrativas de Planificación*, las cuales pueden ser el primer paso para su conformación como entidades territoriales, el asunto es que la constitución de Colombia en el artículo 307 estableció que mediante la ley orgánica se establecería las condiciones de esa conversión lo cual no quedó plasmado si se observa lo establecido en el artículo 36 de la LOOT: *De conformidad con el artículo 307 de la Constitución Política la Región administrativa y de Planificación podrá transformarse en Región Entidad Territorial, de acuerdo con las condiciones que fije la ley que para el efecto expida el Congreso de la República.*

Una de las criticas enunciadas en contra de la LOOT, fue esa marcado carácter de elusión de no legislar lo que le correspondía, la constitución colombiana establecía que la ley orgánica sería la encargada de eso y el legislativo colombiano pretende no distingue que tipo de ley será la que fije esas condiciones. No obstante, lo presentado en el legislativo colombiano es una consecuencia de lo establecido en la constitución política, tal como aclara Jaime Vidal Perdomo la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 no definió la

cuestión regional sino que sentó unas bases y dejó en manos del legislador completar la tarea dentro del marco constitucional establecido pero no es un mandato obligatorio sino una opción de organización territorial (VIDAL PERDOMO, 2001 p 129).

El nivel intermedio en este tipo de Estados se ha visto poco favorecido en vista de la teoría que establece que no se rompe con la unidad al apoyar los niveles municipales, pero, en cambio, al apoyar los niveles intermedios de organización territorial se corre el riesgo de perder el carácter unitario para pasar a ser un federalismo (HERNÁNDEZ BECERRA, p. 56). Además, se tiene la idea que para fortalecer la autonomía en el nivel intermedio ésta sólo se puede construir a costa y en detrimento de las autonomías locales, por eso los roles de los niveles como el departamental y provincial en los dos países han desempeñado un papel de intermediación entre la instancia central del Estado y los niveles municipales.

En Colombia se puede considerar que la problemática para pasar a un modelo regional es la proliferación de entes intermedios. En el caso colombiano de darse la estructuración territorial quedaría en nación, región, departamento, provincia y municipio. Cada una de las entidades territoriales en la constitución de 1991 son por adición la existencia o creación de las regiones o provincias no sustituye a los niveles que lo conformen. La solución parece tenerla el legislador como el encargado de adoptar la forma definitiva de la organización territorial conforme lo establecido por la constitución de 1991. Sandra Morelli considera que la proliferación en las entidades territoriales no es un problema, al respecto ha dicho:

“Evidentemente el nivel departamental es una constante en la historia institucional colombiana, conservando además la naturaleza originaria, según lo concebido por el

modelo à la française, y como hasta el momento no se ha emprendido un serio proceso de regionalización, su existencia misma no aparece puesta en discusión aunque perfectamente podrían coexistir departamentos y regiones. (MORELLI, 1991, p. 245)” –Subrayado y negrilla fuera de texto-

El debate sobre la regionalización en los dos países esta dado, cuanto será el avance solo el tiempo permitirá dar esa conclusión que método adoptado evoluciona mejor dentro de estos Estados unitarios si el Ecuador con su proceso de regionalización como una entidad territorial o Colombia con su esquema administrativo de regionalización,

4.3 Colombia y Ecuador nuevas formas de comprender la evolución de los Estados Unitarios en el contexto Latinoamericano

En Colombia, la constitución de 1991 sentó las bases firmes para la modernización de la administración pública territorial de Colombia, se encuentra estructurada en los principios del Estado, y se busca por medio de esa transformación que la descentralización se convierta en una solución para hacer efectivos los derechos de los habitantes del territorio a un buen gobierno en donde se garantice el acceso a servicios públicos, la satisfacción de las necesidades básicas en salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable.

El Ecuador con la expedición de la constitución de 2008, busco sentar las bases de una administración territorial que fuese conforme a una nueva visión del tratar el territorio por medio del *SUMAK KAWASAY (Buen Vivir)*, en donde el rol del Estado tenga una injerencia superando las experiencias y dogmas del neoliberalismo. La satisfacción de las necesidades de los habitantes por medio de una asignación de competencias para los

diferentes niveles de gobierno, intentando de esta forma superar las inconsistencias de las *Descentralización a la Carta*.

No obstante lo anterior, ambos Estados Unitarios se caracterizan por una profunda cultura centralista que de manera lenta pero progresiva intentan propiciar en los distintos entes territoriales como motores de la transformación del Estado.

Valga aclarar que ambos modelos siguen unas pautas que establece el Gobierno Central, ya sea a través de la planeación o de la asignación de recursos, pero ambientada dentro de una política de Estado que se fundamenta en la descentralización y en la autonomía territorial para el logro de los fines estatales.

La descentralización y la autonomía han permitido un acercamiento del Estado con la sociedad; de esta manera, resulta un gran logro que la población más cercana pueda distinguir una eficiente, oportuna y honesta administración de recursos humanos y financieros disponibles para las necesidades de la población.

De esta forma es posible observar que en las competencias asignadas en los dos países comprenden un amplio espectro de actuación que va desde la participación ciudadana, la coordinación con el Nivel Central enfocados en la consecución de los fines del Estado

Al parecer los Estados Unitarios de Colombia y Ecuador no han cambiado su tendencia de centralizar sus principales decisiones pero ha buscado un acercamiento entre el Estado y la ciudadanía valiéndose de las entidades territoriales para esto.

5. Conclusiones

- Analizando el desarrollo histórico de las cartas constitucionales del Ecuador, un primer aspecto a destacar es la búsqueda de una mayor estabilidad institucional del país, pues pasó de tener cambios constituciones de manera continua en el siglo XIX, a tener cartas de mayor duración y permanencia en el siglo XX (excepción hecha en la década de los cuarenta).
- La constantes histórica de buscar una estabilidad permitió asegurar figuras de administración constitucional dentro del espectro político de la nación, y una distribución del poder dentro del territorio, aunque también profundizó los aspectos endebles de ciertas iniciativas, como fue el caso de la Descentralización a la carta.
- La elección por sufragio directo de las autoridades de las entidades territoriales dentro del sistema administrativo territorial ecuatoriano, se ha construido con el paso de los años con la constitución de 1978 es identificado como uno de los hitos en que permitió que la elección de las autoridades propias.
- . De igual manera, en las últimas décadas del siglo XX e inicios del siglo XXI se ha dado sustento constitucional a la participación popular como una forma válida de mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes del país y de un desempeño deseado de la administración del territorio.
- La consolidación de un Estado Unitario en el Ecuador, ha permitido que expresiones de reconocimiento de carácter multiétnicas y pluriculturales, que se manifiesta como una

solución al inconveniente histórico de las tensiones regionales y el enfrentamiento entre los ejes Quito-Guayaquil-Cuenca,

- A pesar del carácter marcadamente unitario del Ecuador existió el tradicional enfrentamiento entre el centralismo y el federalismo presente en muchos países, añadieron una polarización entre lugares que por poco acaba con el proyecto nacional.
- El aspecto unitario del Estado ecuatoriano, incluye un proceso de descentralización y desconcentración, para superar las tradicionales desavenencias e incomprensiones entre los diferentes componentes de las regiones y permite una mayor y mejor prospectiva de la administración territorial.
- El Ecuador se ha enfocado en resaltar el mayor poder adquirido por las regiones, y la necesidad a futuro de garantizar mayores y mejores recursos, que históricamente han sido sólo nominalmente asignados y entorpecidos por parte del gobierno central, aunque, debe reconocerse que las regiones y sus subdivisiones administrativas no han estado a la altura de los compromisos correspondientes. Una mayor promoción de las regiones, y un compromiso de éstas para con la realidad nacional, generarían sinergias positivas en el país a futuro.
- Son evidentes los esfuerzos históricos en el Ecuador por darle forma a un Estado moderno y progresista, salvando las diferencias, con una distinción entre Estado y gobierno, un compromiso con la adecuada división de cargas administrativas y responsabilidades políticas, la continuidad en la idea de los regímenes administrativos y políticos, el esfuerzo por consolidar una institucionalidad estable y duradera y los compromisos de las últimas constituciones del siglo XX por aumentar la

descentralización del Estado, la desconcentración de poderes y la participación popular como instrumentos para aumentar el bienestar general y el futuro de la nación.

- La carta del 2008 ha construido un Estado Unitario con ciertos matices y guiños a para concebir un Estado de carácter Autonómico, pero que no pasa de ser un Estado Unitario contemporáneo clásico con la descentralización correspondiente.
- Se tiene, por lo tanto, un Estado en el Ecuador que se gobierna de manera descentralizada en búsqueda de un desarrollo equitativo y solidario del territorio, usando para esto la descentralización conjuntamente con la autonomía, y que a la vez debe ser conforme con la concepción de Estado Unitario y cuya consigna también se establece como un deber del Estado como es continuar con el fortalecimiento de la unidad nacional en la diversidad.
- El rol del ejecutivo central es todavía muy amplio, la creación de un cantón o una Provincia es por la iniciativa de éste, lo único es que se ha vinculado a un informe favorable de los gobiernos autónomos en donde se pretenda realizar la creación de dicho ente territorial. Se considera un avance en la autonomía el caso de las parroquias rurales, las cuales pueden ser creadas o modificadas por parte de los Concejos Metropolitanos o Cantonales.
- Se considera dar un nuevo rol al Estado Central, fortalecido en un sistema de competencias que supera lo acontecido con la Descentralización a la Carta. Los restantes niveles de gobierno, gozarán de una particular serie de competencias regladas y de obligatorio cumplimiento, pero el marco de las competencias ha sido depurado, lo que

no es impedimento para los cuestionamientos de rol más que preponderante del gobierno central.

- Darle la batuta de esta iniciativa a los niveles diferentes al gobierno central es algo que ya se había visto en el Ecuador con la “Descentralización a la Carta”, ahora depende de los gobiernos autónomos descentralizados del nivel provincial y cantonal adelantar la aprobación en el interior de sus órganos de decisión aprobando las respectivas resoluciones para presentar el proyecto de ley y el proyecto de estatuto para la creación de la respectiva Región o Distrito Metropolitano. No obstante el proceso de regionalización, no deja de levantar polémica y críticas en su implementación.
- No obstante la expedición del COOTAD y la derogatoria de todas las normas que se establecían conforme la carta de 1998, al parecer la experiencia de la descentralización a la carta implica la adopción de una nueva interacción del Estado Central con el territorial bajo el cual se entiende que la planeación nacional ha de ser el faro que guie esta manera de relacionarse.
- El Estado Ecuatoriano ya no es el clásico estado unitario, bajo el cual se entiende que todos los individuos son iguales, se abandona la idea de la homogenización a partir de ideas y cosmovisiones como es la del *Buen Vivir* la denominada *Sumak Kawsay*. Hay una nueva cosmovisión de entender la relación del Estado con el territorio, el *Buen Vivir*, el *Sumak Kawsay*, el cual apunta a generar las condiciones dignas para el pueblo ecuatoriano sin importar el territorio donde se encuentre. Se observa que el nuevo concepto ha entrado dentro del ordenamiento y la concepción constitucional y legal del Ecuador, lo cual impregna así mismo su ordenamiento territorial. Éste alude a los

derechos sociales, políticos, ambientales y culturales, pero los lleva un nivel superior, a una noción integradora con la naturaleza, a quien también le reconoce derechos, y, bajo una mirada basada en tradiciones campesinas e indígenas, permite que la actividad humana sea incluyente en lo social, participativa en lo político y comunitario, solidaria en lo económico, sostenible en lo ambiental y respetuosa en el ámbito cultural. Tal visión surge como una reacción al neoliberalismo impuesto en la década de los años 1990, donde se homogeneizaba todas las realidades a través del filtro del mercado y las nociones puramente capitalistas. El territorio, entonces, debe cumplir con estos preceptos, y una de las principales herramientas es la descentralización.

- Es innegable que el rol del gobierno central ecuatoriano es muy fuerte; las reclamaciones por mayor descentralización y autonomía surgen por descontentos en territorios relacionados con asignaciones presupuestales del gobierno central a los periféricos. No obstante, dichas reclamaciones no constituyen una eventual transgresión al rol que ejerce el gobierno central.
- La descentralización en Ecuador es un anhelo de una autonomía verdadera de las regiones, las cuales no sólo han sido ignoradas por los gobiernos centrales, sino, inclusive, la negación de su existencia, que sólo contribuye al atraso en el proceso de conformación de una nación, como es el caso de la ecuatoriana. Este centralismo, que resulta bipolar teniendo en cuenta la disputa de la hegemonía entre Guayaquil y Quito, ha originado un desigual desarrollo de las regiones, que, en busca de satisfacer sus necesidades, han optado por las reclamaciones de autonomía ante tal situación.

- La descentralización, entonces, rompe con la tendencia histórica en el país, y permite articular nuevas aspiraciones y posibles soluciones de los inconvenientes tradicionales en las regiones. Sin embargo, el debate se ha dado de una manera superficial, sin un contexto adecuado, y aduciendo razones inmedatista y de índole simplista para oponerse a ella.
- Sin embargo, sí existen fallas y obstáculos claves que impiden que el proceso de descentralización sea más exitoso. Dentro de este grupo se puede citar los intereses de grupos metropolitanos, el clientelismo de las regiones, la burocracia centralista y las visiones cortoplacistas del entorno político. Los intereses de grupos metropolitanos se ven afectados por el proceso de descentralización, dado que deben ceder poder económico y de decisión a los centros regionales, con lo que su posición como actores de poder deja de ser exclusiva. El clientelismo de las regiones, dependientes del poder central, mantienen unas estructuras que deben romperse para dar paso a la participación ciudadana y la amplitud en el manejo territorial, que disminuye su influencia y puede desaparecerla. La burocracia centralista evitará, a toda costa, dividir el poder de decisión en aras de una mejor y más eficiente labor de administración pública, pues equivocadamente cree que su legitimidad y razón de ser se verán socavadas en el nuevo modelo. Las visiones cortoplacistas del entorno político no favorecen el proceso descentralizador, puesto que éste es un proceso lento, que requiere tiempo y coordinación, alejado de los resultados inmedatistas de los políticos con fines electorales.

- Es importante hacer la aclaración entre la descentralización y la desconcentración. La descentralización es un proceso de transferencia efectiva de funciones o atribuciones a entidades seccionales autónomas por parte del Gobierno central, a fin de que pueda contar con autonomía para ejecutar sus medidas administrativas, financieras y de ejecución. La desconcentración es un proceso complementario de la descentralización y consiste en una delegación del Gobierno de ciertas funciones a sus extensiones o ramas de nivel provincial o municipal. La descentralización se relaciona mayormente con un proceso de transformación; la desconcentración, con medidas y reconfiguraciones administrativas.
- El bicentralismo presente en Ecuador, con Quito como eje administrativo y Guayaquil como eje económico, generó no sólo disputas que retrasaron o dificultaron la unidad nacional, sino que dejó rezagadas las demás regiones del país, al concentrar los recursos y las decisiones en estas dos ciudades, sin la efectiva participación de las zonas más vulnerables y olvidadas. El país en general debe concientizarse de que el proceso de descentralización es una necesidad que involucra a todos los componentes y regiones ecuatorianos, no sólo a aquellos que lideran la vida nacional, y que, además de una necesidad sentida por la mayoría, también es la oportunidad para el desarrollo efectivo de una mejor administración territorial y el avance en la equidad y unidad del territorio.
- Existen tres visiones sobre la descentralización: la primera fue la de origen neoliberal, en los años 1990, donde se pretendió descentralizar todo el aparato administrativo, bajo los supuestos de efectividad, eficiencia y oportunidad, y con la posibilidad de generar redistribución de recursos por vía de la apertura de mercados y mayor confianza en la

inversión y el desarrollo, que no llegó a tal, dadas las grandes diferencias en el desarrollo y conformación de las regiones del país; la segunda, responde a la crisis del Estado Nación, donde la descentralización surge para ampliar las capacidades de representación y poder, que se traducen en una mayor participación de las regiones y ampliación de las decisiones a nivel provincial y municipal, aunque aún limitadas por el aspecto económico, no tanto así en lo político; la tercera, surge como la ampliación de la democracia, aumentando los escenarios de construcción de ciudadanía y participación social, en conjunto con una sintonía con la planificación, para no sólo dar voz y decisión a las comunidades entidades territoriales, sino genera un proceso que permita dar sostenibilidad y sustentabilidad a esa autonomía, de manera que supere las medidas coyunturales y cortoplacistas, para dar forma a un proyecto de largo aliento. Ésta última es la que ha tomado mayor fuerza en los últimos tiempos.

- Las regiones en Ecuador no tienen una única visión sobre su definición: aunque es verdad que los accidentes geográficos y las características ambientales conforman zonas naturales de características singulares, no por esto se debe negar que la construcción de comunidades es un proceso histórico, de diversos acontecimientos y conglomerados cambiantes, que en el hacer definen el territorio. De otra parte, las experiencias ajenas y el desarrollo político-administrativo configuran nuevas visiones sobre el problema de región, que deben ser tenidas en cuenta ya que sirven de base para la exploración de alternativas de organización del territorio en respuesta a los cambios en los modelos de gestión territorial y representación espacial y los desafíos coyunturales y prospectivos. Tal situación puede ser referenciada en el poco avance del proceso descentralizador, ya

que resultará difícil creer que un desarrollo de un concepto de mayor envergadura política y social, como lo es la regionalización, que debe ser liderada por los mismos interesados, llegue de manera más expedita que lo descentralizado, que surge de una articulación entre lo central, lo provincial y lo local.

- El proceso de Regionalización por ahora no afecta el Estado Unitario, no se está ante la conformación de un Estado compuesto, ni siquiera a uno de carácter autonómico puesto que la fuerte influencia de la SENPLANDES abanderada de la planificación nacional, al parecer será quienes determine la manera en que se van a conformar las regiones, máxime si se toma en cuenta el tiempo que se tiene para llevar a cabo la regionalización por parte de los gobiernos provinciales. El panorama de la regionalización no es el mejor. Será un proceso largo, de retrocesos y avances, pues las diversas visiones sobre el origen de ésta se profundizan y divergen mayormente a la hora de poner en práctica medidas de aplicación para elevar y potenciar el papel de las regiones en la vida nacional.
- No obstante la expedición del COOTAD y la derogatoria de todas las normas que se establecían conforme la carta de 1998, al parecer la experiencia de la descentralización a la carta implica la adopción de una nueva interacción del Estado Central con el territorial bajo el cual se entiende que la planeación nacional ha de ser el faro que guíe esta manera de relacionarse.
- Se tiene la perspectiva de que los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), se conviertan en espacios gravitantes de las demandas ciudadanas de cumplimiento de los derechos y garantías constitucionales; de demandas ciudadanas normativas y políticas,

incluida la fiscalización popular; además de que serán escenarios importantes de deliberación democrática y de interlocución con los otros niveles de gobierno.

- Existen cierto temores de que el proceso de descentralización, autonomía y regionalización en el Ecuador sea dirigido de arriba hacia abajo. No obstante, esta apreciación es difícil de probar puesto que el plazo establecido para la conformación de las regiones aún no ha expirado.
- Los conceptos, y la vaguedad en los mismos, han originado que las constituciones derivadas de los dos países, en los temas de transformación de su modelo territorial, fluctúen hacia una diferente posición de lo que se expresó en el texto constitucional. Esta situación se hace evidente en los puntos de vista que se le ha querido dar a la definición constitucional, especialmente en el caso colombiano. Colombia en su constitución no da un solo concepto de lo que se debe definir de manera clara en su ordenamiento territorial, dejando esa labor en manos del legislativo, es decir, el marco constitucional no es lo suficientemente elaborado.
- Es importante tomar en consideración los usos de ciertas palabras en Colombia: se plantean que existen regiones cuando se refieren a los departamentos, hablan de provincias cuando en muchos departamentos no están ni siquiera creadas formalmente. Es decir, en el ideario del colombiano, las regiones y provincias como tales existen, pero bajo una significación coloquial sin que existan en la realidad
- Esta situación también se ha planteado en el Ecuador, pero bajo una connotación mucho más importante, referente a la facultad de legislación que poseen los Gobiernos Descentralizados Autónomos, discusión amplia entre los doctrinales ecuatorianos, bajo

conceptos que la establecen como una mera competencia normativa mas no de capacidad de legislación, concepción que choca con la que considera que es una delegación de rango constitucional. Esta situación se hizo evidente desde la constitución de 1998 y continúa en esa línea con la constitución de 2008.

- Es importante resaltar lo fundamental que resulta la construcción de un Estado flexible, que permita una relación con un mundo cada día más globalizado, pero que a su vez sea consciente de la muy necesaria articulación al interior del país en cada uno de los niveles, tanto el nacional, como el intermedio y el local. Con la expedición de la LOOT en Colombia son muchos los cambios que se han planteado, como la creación de nuevas instancias.
- Por un lado, Ecuador obligatoriamente asume las Regiones al modo español; Colombia, por su parte, asume las Regiones Administrativas, se tiene, entonces, una tendencia francesa al respecto.
- Las nuevas posiciones globales se tienen que asumir al momento de pensar los modelos que se implementarán por parte de los países; es de esta nueva manera que los modelos territoriales se tienen que relacionar con el entorno. En su caso, Ecuador asume el reto de buscar hacer un Estado regional; en cuanto a Colombia, se da un modelo más lento de inclusión de unas regiones de planificación, pero sin un cambio significativo en lo que respecta a una inclusión democrática en la nueva conformación propuesta.
- Los dos países continúan con una senda centralista a pesar de los cambios: Colombia con sus regiones de planificación nuevamente le da un impulso técnico a la transformación del Estado, dejando por fuera cambios de impulso político y autonómico.

- Las necesidades de ambos países son muy diferentes, si bien han coincidido los dos en que son países de una alta centralización, en donde la transformación del modelo territorial se ha encauzado en una propuesta técnica más que política. Debido a esto, muchas competencias se han ido encausando en cuanto a la descentralización de competencias obedece. No obstante, ambos países han pasado de una descentralización de características netamente técnicas, hasta una descentralización territorial de contenido político con la elección de alcaldes y gobernadores
- Algunos sectores en los países que no se dan cuenta de las crisis de los paradigmas modernos y siguen pensando en el criterio del Estado nacional como la mejor opción de gestión y control social o como expresión insustituible de garantías democráticas.
- Las nociones entre los conceptos de Estado Unitario y Federal, centralización y descentralización, funciones políticas y funciones administrativas se han ampliado. Hasta hace unos años en los dos países estos temas manejaron las relaciones entre el centro y la periferia pero el advenimiento de influencias y desarrollos de la Autonomía y el surgimiento del Estado Regional ha redefinido las relaciones entre lo nacional y lo local.
- De todas formas, no se contempla una posibilidad de revertir los cambios iniciados, a pesar de que en Colombia se consideran unas reformas constitucionales, no se ha tocado el tema para bien o para mal. En el Ecuador, no obstante que el proceso iniciado con la constitución de 1978, y que se han expedido dos cartas políticas después de esa fecha y las crisis presidenciales durante la década de los noventa y la primera década del siglo

XXI, no se ha revertido la situación a un mayor centralismo, sino que se ahora se busca es la conformación de un modelo regional de Estado.

- La conversión del modelo territorial ecuatoriano, al parecer, es tendiente a una mutación tal y como ha ocurrido en los casos de países como Italia y España, donde la transformación de su modelo constitucional pasó de ser un Estado Unitario a ser un Modelo Regional.
- Colombia tiene una modelo indefinido, si bien la constitución dejó abierta la posibilidad a distintas formas de modificar el Estado Centralista, éste continúa aún muy vigente; prueba de ello, es el enfoque dado a la LOOT.

Bibliografía

Acta 031-A, marzo 10 de 2009, Asamblea Nacional del Ecuador, Página 7.

AGUADO CANTERO, Rodolfo y ALVAREZ FERNANDEZ, Jorge. (1988) Juan José Flores el fundador de Ecuador Ediciones Anaya S.A, Madrid-España. Página 44.

AGUADO RENEDO, Cesar. (1998). Los estatutos de autonomía en Italia, Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, Primera Edición Bogotá-Colombia pág. 35

ARIAS MANZANO, Tania. (2008). ¿Hacia un nuevo ordenamiento territorial? De la descentralización a la carta a competencias explícitas y obligatorias. El régimen autónomo descentralizado aprobado en Montecristi. En Desafíos constitucionales La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Quito-Ecuador pág. 217

Art. 123 del Constitución Italiana Cada Región tendrá un Estatuto que determine, de acuerdo con la Constitución, su forma de gobierno y sus principios fundamentales de organización y funcionamiento. El Estatuto regulará asimismo el ejercicio del derecho de iniciativa y de referéndum sobre las leyes y disposiciones administrativas de la región y la publicación de las leyes y reglamentos regionales.

Asamblea Nacional de la República del Ecuador, Acta 031 del 09 de Marzo de 2010

Capítulo V Segundo debate del proyecto del código orgánico de organización territorial, gobiernos autónomos y descentralización, Página 23.

ÁVILA SANTAMARÍA, Ramiro. (2012). Los derechos y sus garantías: ensayos críticos, Centro de estudios y difusión del derecho constitucional CEDEC, Quito-Ecuador, p.101

AYALA MORA, Enrique. (2003). “Centralismo y descentralización en la historia del Ecuador del pasado a la situación actual”, Procesos Revista ecuatoriana de historia, No. 19, pp. 203-221

AYALA MORA, Enrique. (2008). Resumen de Historia del Ecuador, 3ª Edición, Corporación Editora Nacional, Quito-Ecuador, p.121

BADÍA, Juan Ferrando. (1986). El Estado Unitario, El Federal y el Estado Autonómico, Editorial Tecnos S.A Madrid-España

BASTIDA CASTILLO, Julio César. (2009). Autonomías Regionales, Colombia.

BELTRAN G, Bolívar, Circunscripciones territoriales indígenas, Publicación mensual del Instituto Científico de Culturas Indígenas. Año 4, No35, febrero de 2002 Consultado en Internet el día 17 de Mayo de 2012: <http://icci.nativeweb.org/boletin/35/beltran.html>

BENALCÁZAR GUERRÓN, Juan Carlos. (2010). “Comentarios sobre la facultad normativa de los gobiernos autónomos descentralizados”, Revista de Derecho FORO, (10), p. 32

BLACKMAN, Anne-Marie El contexto público de la descentralización en Procesos de descentralización en la Comunidad Andina editor Fernando Carrión Flacos, Sede Ecuador, Quito-Ecuador 1ªEdición enero de 2003, Página 60

BUENDÍA, Fernando. (2009). “Régimen del buen vivir, autonomía y descentralización”, La Tendencias- revista de análisis político, No.9, pp 121-125

CABEZAS MALDONADO, Jaime. (2000). “Autonomía y descentralización: dilema del Ecuador al comenzar el siglo XXI”, Revista EKOS XXI, (no.12), pp. 32-34

CALLE CORREA, María Victoria. (2013). “Cuando limitar la autonomía territorial es maximizarla: Derecho al medio ambiente sano como aporte a la optimización de la autonomía territorial” en Una mirada a las regiones desde la justicia constitucional”, Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, pp. 284

CARRIÓN, Fernando. (2006). Ecuador es la Suma de sus Partes. En: Historias de Descentralización: transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo América Latina, Europa y EUA/ coord. Darío I. Restrepo.- Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Económicas. Página 445

CASTILLO VIVANCO, José Bolívar, Descentralización del Estado y articulación del espacio nacional. El caso de la región sur del Ecuador, Municipio de Loja, 3° Edición, Loja-Ecuador, p. 30

Colombia, Corte Constitucional, sala plena, Sentencia C-1051 de 2001, magistrado ponente Jaime Córdoba Triviño.

Colombia, Corte Constitucional, sala plena, Sentencia c-506 de 09 de noviembre de 1995, magistrado ponente Carlos Gaviria Díaz.

Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-004 de 1993, magistrado ponente Ciro Angarita Barón.

CONSEJO NACIONAL DE COMPETENCIAS – SENPLANDES. (2012). Plan Nacional de Descentralización 2012-2015 Editorial Ecuador F.B.T. Cía. Ltda., 1a edición – Quito pág. 7

CONSEJO NACIONAL DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO- CONAM. (2006).

Síntesis del Diagnóstico de la Descentralización en Ecuador y Propuestas de Políticas para la Descentralización Fiscal. CONAM, Quito-Ecuador, Octubre de 2006. Página 8

CONSORCIO DE CONSEJOS PROVINCIALES- CONCOPE. (2005). Estado Actual y

Perspectivas del Proceso de Descentralización a Nivel Intermedio, Consultoría realizada por el Dr. Augusto Barrera en el marco del proyecto ECU/043205/UNDP Serie: Territorios 22/ No. 1. Primera Edición: D.M. Quito,. Pag.41

Constitución de 1845 Artículo 87.

Constitución de 1852. Título XII Disposiciones Comunes Art. 141

Constitución de 1861 Título IX Del Régimen Administrativo Interior Artículos 94, 95, 96, 97 y 98.

Constitución de 1869 Título IX Del Régimen y Administración Interior, Artículos 81, 82 y 83

Constitución de 1878 Título VIII Del Régimen Administrativo Interior, Artículos 102, 103, 104, 105 y 106.

Constitución de 1884, Del Régimen Administrativo Interior Artículos 116, 117, 118, 119 y 120.

Constitución de Ecuador, 1998 Artículo 3.

Constitución del Ecuador 1835, Título XI Artículos 82,83 y 84

Constitución del Ecuador 1897, Título IX Del Régimen Administrativo Interior Artículos 120, 121, 123 y 124

Constitución del Ecuador 1906, Título XII Del Régimen Administrativo Interior Artículos 111, 112, 113, 114, 115 y 116.

Constitución del Ecuador 1929, Título XI Del Régimen Administrativo Interior Artículos 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143 y 144.

Constitución del Ecuador 1945, Título Octavo Del Régimen Administrativo

Constitución del Ecuador 1946, Título VIII Régimen Seccional, Artículos 124 al 130

Constitución del Ecuador 1967. Título XI Del Régimen Seccional. Artículos del 237 al 247.

Constitución del Ecuador de 1978, Artículo 122.

Constitución política de Colombia de 1991 artículos 367y 311

Constitución política de Colombia de 1991 artículos 298 y 300

COOTAD,Art. 111, 112, 115, 110, 108, 109

CORDERO CUEVA, Fernando, “Descentralización y participación ciudadana: logros y desafíos”, en Descentralización, Editorial Tramasocial, Quito-Ecuador, 1999 pp.51-69

CORONEL, Cesar, “Centralización y Descentralización. El Caso de Guayaquil”, en Descentralización y Gobiernos Municipales, 1ªedición, Quito-Ecuador, 1993, pp 180-224

ECUADOR, Asamblea Constituyente, Mesa Constituyente No. 4 De Ordenamiento Territorial y Asignación De Competencias, Acta de Sesión de Instalación correspondiente al 14 de Diciembre del 2007

ECUADOR, Asamblea Constituyente, Mesa Constituyente No.4 de Ordenamiento Territorial y Asignación de Competencias, Acta de Sesión No 27 del 1 de Febrero de 2008.

ECUADOR, Asamblea Constituyente, Mesa Constituyente No.4 Ordenamiento Territorial y Asignación de Competencias, Acta No 10.

ECUADOR, Asamblea Constituyente, Mesar Constituyente No.4 De Ordenamiento Territorial y Asignación De Competencias Acta No.39 correspondiente al 4 de Marzo de 2008.

ECUADOR, Asamblea Constituyente, Mesar No.4 Constituyente De Ordenamiento Territorial y Asignación De Competencias Acta No.42 correspondiente al 28 de Marzo de 2008

ECUADOR, Asamblea Nacional de la República del Ecuador, Acta 031 del 09 de Marzo de 2010, Intervención del asambleísta Virgilio Hernández durante la presentación del segundo informa, durante el Segundo debate del proyecto del código orgánico de organización territorial, gobiernos autónomos y descentralización, Página 22.

ECUADOR, Asamblea Nacional de la República del Ecuador, Acta 031 del 09 de Marzo de 2010. Página 28

ECUADOR, Presidencia de la Republica, Decreto Ejecutivo 2428, Registro Oficial 536 de 18 de Marzo del 2002.

El COOTAD fue publicado mediante el Suplemento del Registro Oficial N° 303 del martes 19 de octubre del 2010

ESTUPIÑÁN ACHURÍ, Liliana. (2010). La constante centralista del ordenamiento territorial colombiano. Mirada socio jurídica desde el nivel intermedio de gobierno, Bogotá.

ESTUPIÑÁN ACHURY, Liliana. (2012). Desequilibrios territoriales. Doctrina y Ley, Editorial Universidad del Rosario.p. 297.

GONZÁLEZ, Jorge Iván. (2011). “La frágil Ley de ordenamiento territorial”, en Congreso Visible, Colombia, en <http://www.congresovisible.org/agora/blog-del-cinepprograma-por-la-paz/361/>

GUERRERO B., Rafael. (2009). “El estatuto autonómico y la izquierda guayaquileña”, La tendencia -revista de análisis político, No.9, pp 126-129

GUERRERO, Rafael. (2008). Descentralización, Autonomía y Regionalización, en Análisis Nueva Constitución, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, 2008 Primera Edición ILDIS, Quito-Ecuador pág. 229

GUTIÉRREZ, Lucio. Presidente del Ecuador desde el 15 de enero de 2003 hasta el 20 de abril de 2005.

HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto. “El Estado unitario el principio de unidad se realiza a partir de individuos libres. Se han suprimido los cuerpos intermedios que en la sociedad medieval fragmentaban el régimen jurídico, rompían la línea de jerárquica

política y daban lugar a toda clase de particularismo sectoriales, estamentarios y geográficos. La unificación perfecta se obtiene a partir de los individuos aislados en frente del Estado, a lo sumo integrados en corporaciones que únicamente gozan de una relativa autonomía administrativa. En Democracia y Territorio, pág. 129

HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto. Ordenamiento y desarreglo territorial de Colombia, página 51

HERNÁNDEZ ENRÍQUEZ, Virgilio, COOTAD: Un paso en la Construcción de Equidad en el Código Orgánico De Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados, Primera Edición Febrero de 2010, Quito- Ecuador

HERNANDEZ THERAN, Miguel. Descentralización y Gobiernos Autónomos Ante la “Constitución de Montecristi”. Corporación de Estudios y Publicaciones CEP, Quito- Ecuador 2009 Pagina 38.

JARAMILLO-JASSIR, Mauricio, La revolución democrática de Rafael Correa / Mauricio Jaramillo-Jassir, Ana María Tibocho.—Centro de Estudios Políticos e Internacionales – CEPI—. Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2008. 41 p.—(Serie Documentos. Borradores de Investigación; 27). pág. 18

LARREA CABRERA, Gustavo. (2009). Revolución Ciudadana, Editorial Planeta del Ecuador S.A., Quito-Ecuador, p. 37.

LARREA HOLGUÍN, Juan. (2000). Derecho Constitucional Ecuatoriano volumen I, 1ª Edición, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador, p.4

LARREA HOLGUÍN, Juan. (2000). Derecho Constitucional Ecuatoriano Volumen II, 1ª Edición, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador, p. 213.

LARREA MALDONADO, Ana María. (2008). “Territorios y Autonomías en la Nueva Constitución”, Entre el quiebre y la realidad Constitución 2008, Quito-Ecuador, Ediciones Abya-Yala, pp. 93

LARREA MALDONADO, Ana María. (2012). Modo de desarrollo, organización territorial y cambio constituyente en el Ecuador, 2a edición, SENPLADES, Quito-Ecuador, p.98

LEON T., Magdalena. (2010). “El 'buen vivir': objetivo y camino para otro modelo“, en SumakKawsay/ Buen Vivir y sus cambios civilizatorios, LEON, Irene coordinadora, FEDAEPS, 2da Edición, Quito-Ecuador, pp 105, 106, 107

LERMA CARREÑO, Carlos Alberto. (2011). “La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Loot): una causa perdida para la autonomía regional”, en Razón Publica, Colombia, en <http://www.razon-publica.com/index.php/recomendado/2034-la-ley->

[organica-de-ordenamiento-territorial-loot-una-causa-perdida-para-la-autonomia-regional-.html](#)

Ley No.000 publicada en el Registro Oficial 969 de 18 de Junio de 1996 la Constitución Política de la República del Ecuador

LOEWENSTEIN, Karl. (1979). Teoría de la Constitución, Editorial Ariel, Barcelona, p.121

LOOT artículo 26

LOOT numeral 3 artículo 3 Principios rectores del ordenamiento territorial.

MONCADA SÁNCHEZ, José. (2010). TOMO TRES: Ecuador, estructura productiva, descentralización y neoliberalismo, Ediciones la Tierra, Quito-Ecuador, pp.159-171

MONCAYO G, Paco. (199). “Ecuador. El reto de la descentralización”, en Descentralización, Editorial Tramasocial, Quito-Ecuador, p.209

MONTAÑA PINTO Juan, PAZMIÑO FREIRE Patricio. (2011). “Algunas Consideraciones acerca del nuevo modelo constitucional ecuatoriano”, en Apuntes de derecho procesal constitucional Aspecto generales, MONTAÑA PINTO Juan editor, Primera Edición, Corte Constitucional para el Período de Transición, Quito-Ecuador, pp. 21-42

MORELLI, Sandra. (1991). La revolución Francesa y la Administración Territorial en Colombia Perspectivas comparadas, Universidad Externado de Colombia, Bogotá-Colombia, p. 239

MUÑOZ JARAMILLO, Francisco. (1999). “Introducción”, en Descentralización, Tramasocial Editorial, Quito-Ecuador, pp 25-26.

NARANJO CARDENAS, Soledad (2012). Análisis del rol de las juntas parroquiales rurales del cantón de Pelileo en los Procesos de Desarrollo Local. Tesis de maestría no publicada. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Ecuador, Quito-Ecuador.

NARANJO MESA, Vladimiro. (2010). Teoría Constitucional e Instituciones Políticas, Editorial Temis, Bogotá, p.97

NOBOA BEJARANO, Ricardo. (1999). “Ecuador: la crisis de la república unitaria y sus alternativas”, en Descentralización, Editorial Tramasocial, Quito-Ecuador, pp.225-236

OJEDA SEGOVIA, Lautaro. (2001). Estado del debate sobre autonomía y descentralización, PNUD, Quito-Ecuador, pp.86-87

OJEDA SEGOVIA, Lautaro. (2000). La Descentralización en el Ecuador Avatares de un proceso inconcluso, 1º edición, Ediciones Abya-Yala, Quito-Ecuador, p.4

OJEDA SEGOVIA, Lautaro. (2002). Situación actual de la descentralización en el Ecuador Avances, problemas y perspectivas, UNDP, Quito-Ecuador, p. 119

ORTIZ C, Santiago. (2008). La Nueva Constitución y los Nudos problemáticos de la Organización Territorial, en Análisis Nueva Constitución, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, 2008 Primera Edición ILDIS, Quito-Ecuador Pag.218

OYARTE MARTÍNEZ, Rafael, Relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Nueva Constitución del Ecuador, Estado Derecho e Instituciones, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito-Ecuador pág. 45

PAREDES RAMÍREZ, Willington. (2003). “Región, regionalidad y Estado nacional: encuentros y desencuentros de un problema de larga duración”, Procesos revista ecuatoriana de historia, No.19, Quito-Ecuador, p.172

PAREJA DIEZCANSECO, Alfredo. (1974). Historia de la República El Ecuador desde 1830 a Nuestros Días. CromoGraf S.A. Guayaquil- Ecuador, Tomo 2º Página 172.

PAREJO ALFONSO, Luciano; JIMÉNEZ BLANCO, A y ORTEGA ÁLVAREZ, L. (1997). Manual de Derecho Administrativo Volumen 2. Madrid. Ariel Derecho.

PAZ, Juan J.; y CEPEDA, Miño; PAZ MIÑO, Diego. “El proceso constituyente desde una perspectiva histórica”, en *Análisis Nueva Constitución*, ILDIS- Revista la Tendencia, Quito-Ecuador pp.40

PEGORARO, Lucio. (2010). “Autonomía y descentralización en el derecho comparado: cuestiones metodológicas”, en *El principio constitucional de autonomía territorial. Realidad y experiencias comparadas*. Compiladores Estupiñan Achury, Liliana, Gaitán Bohórquez, Julio. Editorial Universidad del Rosario, Bogotá-Colombia, pp 18

PEÑA CARRASCO, Diego. (2003). Ecuador: Descentralización y participación ciudadana, proyecto de estudio e investigación, en *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*, editor Fernando Carrión, FLACSO Quito-Ecuador, Página 329

PÉREZ CAMACHO, E., (2006). *Derecho Administrativo*, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, Vol. I. pág. 207.

PÉREZ CAMACHO, Efraín. (2001). *Deslinde jurídico de las Descentralizaciones y las Autonomías en el sistema político ecuatoriano*. Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, Ec, p. 24

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010. Ecuador Página 282

PRETELT CHALJUB Jorge Ignacio. (2013). “Autonomía Territorial” en Una mirada a las regiones desde la justicia constitucional, Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, pp. 194

QUINTERO LÓPEZ, Rafael. (2008). La Constitución del 2008 Un análisis político, 1ra. Edición, Edición Abya-Yala, Quito-Ecuador, pp. 9-10

República del Ecuador, Asamblea Nacional Acta 031 marzo 9 de 2009, Asamblea Nacional del Ecuador, Página 59

República del Ecuador, Asamblea Nacional, Comisión Legislativa y de Fiscalización, Acta 057, 29 de julio de 2009, pág. 32

República del Ecuador, Constitución de 1843 Título XV de la Administración Interior.

República del Ecuador, Ley 50, Registro Oficial 349 de 31 de Diciembre de 1993.

República del Ecuador, Ley No.000 Registro Oficial No.763 de 12 de Junio de 1984

República del Ecuador, Ley No.27 Registro Oficial No.169 de 8 de Octubre de 1997

República del Ecuador, Ley No46 Registro Oficial 280 publicado el 8 de Marzo de 2001

República del Ecuador, Ley Reformativa de la Constitución Política del Estado, Registro Oficial No.569 de 1° de Septiembre de 1983

República del Ecuador, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 Planificación para la Revolución Ciudadana

República del Ecuador, Registro Oficial 193 del 27 de Octubre de 2000

República del Ecuador, Registro Oficial 280 del 8 de Marzo de 2001.

República del Ecuador, Registro Oficial No.331 de 15 de Octubre de 1971.

República del Ecuador, Registro Oficial Suplemento 159 de 5 de Diciembre del 2005.

RESTREPO BOTERO, Darío. (2008). “Descentralización y equidad territorial, social y política”, en Desafío Constitucional proyecto constituyendo democracia, 1ª Edición, ILDIS, Quito-Ecuador, p. 66

RESTREPO MEDINA, Manuel Alberto. (2006). Impacto Social de los Planes de Desarrollo Análisis de la inversión social en Bogotá 1995-2004. Centro Editorial Universidad del Rosario, Bogotá- Colombia. Página 24

RODRIGUEZ PEÑAHERRERA, Carlos. (1987). Administración Pública Ecuatoriana. Instituto Latinoamericano de Investigación, ILDIS Quito, Ecuador. Página 49.

SAMPEDRO V. Francisco. (1983). Del Amazonas en 1830 al Cóndor en 1981 La realidad geográfica que la historia no investigo. Editorial Quitoffset, Quito-Ecuador. Página 37.

SANCHEZ BOTERO, Esther. (2002). “Los derechos indígenas en las Constituciones de Colombia y Ecuador”, en GONZALEZ GALVAN , Jorge Alberto (coord.), Constitución y Derechos Indígenas, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 92, UNAM, México, pp. 69-88

SEXTA.- Prohibición.- Se prohíbe la creación de más provincias a fin de precautelar y sostener el proceso de regionalización dispuesto por la Constitución de la República, durante el tiempo que dure el mencionado proceso.

SUING NAGUA, José. (2010). Descentralización y Gobiernos Autónomos, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador, pág. 92

SUING NAGUA, José. (2010). Descentralización y Gobiernos Autónomos. Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, Ecuador, Página 81

Tatiana Hidrovio en Conforman Comisión de diálogo de reforma integral del Estado, tomado de Internet el 20 de marzo de 2010:

<http://www.cronica.com.ec/index.php/loja/349-conforman-comision-de-dialogo-de-reforma-integral-del-estado.html>

THE CARTER CENTER, Informe sobre la Asamblea Constituyente de la República del Ecuador. Centro Carter 5 de Septiembre de 2008 Quito-Ecuador pág. 40

TORRES, Luis Fernando. (2010). “¿Cómo cambió el Ecuador entre el 2007 y el 2009?”, en Debate Constitucional, Cevallos editora jurídica, Quito-Ecuador, p.31

TORRES, Luis Fernando. (2009). Presidencialismo Constituyente la ruta del autoritarismo en el Ecuador, Primera Edición, Cevallos editora jurídica, Quito-Ecuador, p.361

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, Caso # 27-2006.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, Caso Nro. 050-2001-TC

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, Caso Nro.006-2002-TC.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, Sala Segunda, Caso Nro. 0005-2002-

RS

TRUJILLO MUÑOZ, Augusto, “Descentralización para la Paz” [en línea], en <http://www.elespectador.com/opinion/columna-376294-descentralizacion-paz>

Consulta realizada el 20 de Septiembre de 2012

TRUJILLO MUÑOZ, Augusto. (2007). Democracia y territorio: el ordenamiento territorial entre el derecho y la política, Editorial Siglo del hombre Editores, Bogotá, pp 39

TRUJILLO, Julio Cesar. (2009). Sociedad civil, Estado y participación, en La Nueva Constitución del Ecuador, Estado, derechos e instituciones, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito-Ecuador, pag34

VARGAS SILVA, Luis Ernesto. (2013). “La articulación entre las competencias nacionales y territoriales. El caso de los macroproyectos de interés social nacional”, en Una mirada a las regiones desde la justicia constitucional”, Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, pp.258

VICIANO PASTOR, Roberto. (2008). Algunas Consideraciones sobre la organización Territorial del Estado en la Constitución Ecuatoriana, pág. 105

VIDAL PERDOMO, Jaime. (2001). La región en la organización territorial del Estado. Editorial Universidad del Rosario, Bogotá-Colombia, pág. 129

VITERI DIAZ, Galo. (2007). La descentralización en el Ecuador: marco legal, Estado del proceso y lineamientos de Política. Edición electrónica gratuita. Texto completo disponible en: www.eumed.net/libros/2007c/342