

UCUENCA

Universidad de Cuenca

Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Políticas y Sociales

Carrera de Derecho

Las regiones autónomas en Ecuador: 2008-2022

Trabajo de titulación previo a la obtención del título de Abogado de los Tribunales de Justicia de la República y Licenciado en Ciencias Políticas y Sociales.

Autor:

Alfredo José Montenegro León

Director:

Julio Teodoro Verdugo Silva

ORCID: 0000-0002-3984-0467

Cuenca, Ecuador

2023-05-09

Resumen

La figura de regiones autónomas se encuentra presente en el ordenamiento jurídico ecuatoriano desde el año 2008, siendo incluida en el texto constitucional de Montecristi. Al cumplirse casi quince años de este hecho, no se ha constituido ninguna región dentro del Ecuador. En este trabajo abordamos las causas de este particular, para ello se parte de un recorrido teórico sobre la organización territorial, analizando principalmente el federalismo, unitarismo, la autonomía, descentralización y el paradigma español; en segunda instancia el estudio se centra en la historia ecuatoriana, en lo referido al tema en cuestión, con el fin de comprender, mediante la evolución normativa y con distintos hechos particulares, los motivos que dieron paso a la inclusión de la alternativa regional; de la misma forma, se plantea una mirada a fondo de las normas constitucionales y legales que desarrollan este modelo, encontrando grandes dificultades en los requisitos, proceso de constitución y competencias; finalmente, se analiza el futuro que tiene esta figura dentro de la norma suprema, esto al mirar las posibilidades que tiene su aplicación práctica, así como también el camino de eliminarla, sustituirla o reformarla.

Palabras clave: organización territorial, federalismo, unitarismo, regiones autónomas

Abstract

The concept of autonomous regions has been present in ecuadorian law since 2008, when it was included in the Montecristi Constitution. However, almost fifteen years later, no regions have been established in Ecuador. In this work we first examine the reasons of this particular phenomenon, beginning with a theoretical analysis of the territorial organization, with an especial analice on federalism, unitarism, autonomy, decentralization, and the Spanish paradigm. On second instance, the work focuses on the Ecuadorian history related to the present topic, looking for understand, through the normative evolution and different particular events, the reasons that gave way to the inclusion of the regional alternative; additionally, we deeply examine the constitutional and legal norms that develop this model, discovering significant difficulties related to the requirements, constitution process, and competencies. Finally, we analyze the future of this concept inside the supreme law, exploring the possibilities for its practical implementation, as well as the way to eliminate, replace, or reform it.

Keywords: territorial organization, federalism, unitarism, autonomous regions

Índice de Contenidos

Dedicatoria.....	6
Agradecimientos.....	7
Introducción.....	8
Capítulo 1: Organización territorial y Regiones autónomas	11
1.1 ¿Qué es la organización territorial?.....	11
1.2 Estado Unitario y Estado Federal.....	11
1.2.1 Estado Unitario.....	12
1.2.2 Estado Federal.....	13
1.3 Descentralización y Autonomía.....	15
1.3.1 Descentralización.....	15
1.3.2 Autonomía.....	17
1.4 Regiones autónomas: Conceptualización y ubicación en la Organización territorial....	18
1.5 El Estado autonómico español como paradigma	21
1.5.1 Contexto histórico español	22
1.5.2 La organización territorial en la Constitución española de 1978	24
1.5.3 El caso español en la organización territorial.....	30
Capítulo 2: Nacimiento y desuso de las regiones autónomas en Ecuador.....	32
2.1 Contexto histórico	32
2.2 La Constitución del 2008.....	39
2.3 La figura de las regiones autónomas en la Constitución y la Ley	41
2.3.1 Los Gobiernos Autónomos Descentralizados	41
2.3.2 El GAD Regional	42
2.4 Alcance de la descentralización y la autonomía	52
2.5 La región autónoma y un nuevo modelo de Estado	55
Capítulo 3: El futuro de las regiones autónomas en Ecuador	57
3.1 Aplicación práctica ¿es posible?	57
3.1.1 El obstáculo social y cultural.....	60

3.1.2 El obstáculo normativo	61
3.2 ¿Mantener o eliminar las regiones autónomas?.....	64
3.2.1 ¿Eliminación?.....	64
3.2.2 ¿Mantener las regiones autónomas?	65
3.3 ¿Un Ecuador Federal?.....	66
Conclusiones.....	69
Recomendaciones.....	71
Referencias.....	72

Dedicatoria

A Dios.

A mis padres y hermana, núcleo central de mi vida, quienes me han motivado a siempre seguir adelante y soñar en grande.

A mis abuelitos paternos y maternos, seres humanos extraordinarios que han forjado mi forma de ser con sus principios e infinito amor.

A Camila, compañera leal en este camino, su confianza en mí siempre me ha impulsado en cada meta.

Agradecimientos

A la Universidad de Cuenca, casa de estudios que me ha permitido tener una educación digna; gratuita y de calidad, demostrándome la importancia de lo público. Gracias por tanto, gloriosa alma máter.

Al Dr. Teodoro Verdugo Silva, docente que se ha configurado en un referente y fuente de inspiración en el campo del Derecho Constitucional. Gracias estimado maestro por su tiempo y apoyo constante.

A los amigos que me dio la vida universitaria, personas llenas de lealtad y compañerismo. Gracias por alegrar este recorrido.

Introducción

Los estudios referentes a la organización territorial de un Estado han generado teorías que buscan encontrar el mejor modelo para este fin, adaptándose a las necesidades específicas de cada territorio y los deseos de sus habitantes. A lo largo de la historia moderna, los modelos más destacados han sido el Estado Unitario y Federal. Sin embargo, se han presentado nuevos paradigmas que combinan aspectos de los modelos existentes, haciendo uso de la autonomía y descentralización para alcanzar este objetivo.

Ecuador no ha sido una excepción en este debate. Durante el proceso constituyente de 2008, se incluyeron una serie de innovaciones normativas en la Constitución, una de las cuales pretendía responder a un debate histórico sobre la división territorial del país y la distribución del poder central. Así nació la figura de las "regiones autónomas", establecida en el artículo 242 de la Constitución, que organiza el estado territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales.

A pesar de que se estableció un proceso para la consolidación de las regiones autónomas y se propuso la creación de incentivos para su configuración mediante ley, hasta la fecha, cerca de 15 años después de la expedición de la Constitución, no se ha consolidado ninguna región autónoma. No se ha registrado ningún intento sólido para llevar a cabo este proceso, aunque sí ha habido intentos de eliminar esta figura reformando la Constitución. Esto deja en evidencia una disposición normativa que pretendía presentar una propuesta importante para el país, pero que ha quedado en desuso y, posiblemente, al borde de la desaparición para dar paso a nuevas posibilidades que aborden el debate actual sobre este tema.

El desarrollo del estudio de las "regiones autónomas" en el Ecuador, debe ser observado desde diferentes perspectivas. En este caso se lo hará desde su estructura conceptual en la ciencia política, su aparición en el ordenamiento jurídico ecuatoriano (entendiendo el proceso histórico que condujo a ello) en la Constitución de 2008 y, por último, la forma en la que la figura en cuestión ha caído en desuso hasta el año 2022.

En el campo de las Ciencias Políticas, se ha elaborado un extenso cuerpo de teorías relacionadas con el Estado, el territorio y la organización del poder. Estos conceptos están consolidados y han sido ampliamente desarrollados. Rodrigo Borja Cevallos, por ejemplo, es uno de los principales exponentes de este campo a nivel nacional. Su "Enciclopedia de la Política" es un estudio admirable, con una recopilación de las teorías mencionadas, proporcionando una base sólida para apoyar este trabajo. Aunque no se permiten aportes

significativos, se pueden extraer reflexiones valiosas y realizar comparativas con perspectivas de otros autores que pueden respaldar aspectos posteriores de la investigación.

Respecto al estudio del nacimiento de las “regiones autónomas” dentro del contexto jurídico del Ecuador, se han realizado también amplios estudios, sobretodo en el contexto del proceso constituyente del 2008, que fue en donde más novedad causaba la aparición de la figura previamente mencionada, a pesar de ello, encontramos también investigaciones realizadas anterior y posteriormente a dicha coyuntura.

Se puede diferenciar el trabajo hecho en esta área en una perspectiva de tipo histórica, otra de estricto sentido constitucional y, además, una con una visión crítica. En lo histórico, el principal referente para obtener un camino claro sobre la evolución de la organización territorial en el Ecuador es Enrique Ayala Mora, que con obras como: “Resumen de la Historia del Ecuador”, “La Evolución Constitucional del Ecuador, Rasgos históricos” o “Ecuador Patria de todos Identidad nacional, interculturalidad e integración”, ha otorgado una perspectiva muy poco refutable sobre el recorrido temporal del país, así como también los constantes cambios que ha tenido su ordenamiento jurídico en el tema que nos ocupa.

En cuanto al estudio de la figura per se, se pueden encontrar múltiples trabajos académicos que buscan comprender y mostrar el trasfondo que tiene, propio del análisis de algo que resulta novedoso en la legislación. Lo anterior se presenta en lo realizado por José Suing (2016) que, en su tesis doctoral, aborda a profundidad la región en la Constitución ecuatoriana, haciendo un recorrido histórico y de derecho comparado, que se complementa con un riguroso análisis jurídico de las normas que contienen a esta figura. El objetivo principal se centró en demostrar si es que Ecuador, con este modelo, deja atrás al unitarismo y se configura, más bien, como un “estado regional”.

La perspectiva crítica de las “regiones autónomas” es un tema de mucha trascendencia al buscar contenido relevante sobre ellas, de esta forma tenemos valiosos aportes de autores que plasman su preocupación por la posibilidad del debilitamiento de la unidad nacional, a través de figuras que promueven mayor autonomía y descentralización política, esto a través de estudios teóricos desde la política y el contexto social ecuatoriano. A lo anterior se le suman perspectivas que cuestionan ampliamente la manera en la que se encuentra implementada esta figura dentro de la Constitución y la ley. En la misma línea, Eugenia Calvopiña (2021), en su obra “Contenidos esenciales de la autonomía política en los Gobiernos Autónomos Descentralizados”, hace también un estudio crítico, pero con un enfoque en comprender hasta qué punto llega la autonomía de tipo política en el paradigma ecuatoriano, esto mediante una investigación que hace énfasis en el desarrollo práctico de la organización territorial.

Sin embargo, en cuanto a las investigaciones realizadas después del proceso de renovación constitucional, sobre la falta de uso de esta figura, hay un terreno poco explorado. Un trabajo importante en este sentido, por ejemplo, es el de Augusto Barrera (2020) titulado "La frustrada construcción de la "región" en el Ecuador (2007-2017): Lecciones y perspectivas", el cual aborda de manera acertada la realidad del desuso de esta norma constitucional al exponer cómo se construyó el concepto de "región" en nuestro país y cómo diversas circunstancias afectaron el intento de regionalización del Ecuador.

Es aquí donde este trabajo tiene un valor real, ya que puede proponer respuestas más profundas sobre el tema, basándose en los estudios mencionados anteriormente para generar una investigación adecuada, útil y oportuna, capaz de permitirnos tener una perspectiva clara sobre el aparente fracaso en la implementación de la regiones en el contexto ecuatoriano.

Capítulo 1: Organización territorial y Regiones autónomas

1.1 ¿Qué es la organización territorial?

La humanidad, a lo largo de la historia, ha buscado organizarse para poder sobrevivir e incluso progresar, esto ha dado paso a que se desarrollen diversas formas para que esto suceda, desde las primitivas hasta llegar a la que quizá es la más perfecta hasta la fecha: El Estado, siendo un concepto que puede ser apreciado desde diversas ópticas e ideologías, para encontrarle explicación o intentar definirlo. En palabras de Rodrigo Borja Cevallos:

Caracterizado esencialmente por la ordenación jurídica y política de la sociedad, el *Estado* constituye el régimen de asociación humana más amplio y complejo de cuantos ha conocido la historia del hombre. Es el último eslabón de la larga cadena de las formas de organización de la sociedad creadas por el instinto gregario del hombre y representa la primera forma propiamente *política* de asociación, puesto que tiene un poder institucionalizado que tiende a volverse impersonal. (Borja, 2018, párr. 1)

El autor recién mencionado, destaca, en el mismo trabajo (párr. 16), que un Estado cuenta además con elementos constitutivos: la población, poder político, soberanía y territorio. Siendo este último el que nos acerca a la temática de la presente investigación.

Al hablar de territorio nos referimos a un aspecto *sine qua non* de cualquier Estado propiamente dicho, esto en función de que es indispensable una base material para su desarrollo, en donde se asentará y ejercerá su poder político y ordenamiento jurídico (Borja, 2021, párr. 1-3).

Este concepto cobra tal importancia, que, al ser analizado en su relación con otro elemento constitutivo, el poder político, da paso a un criterio de clasificación de las formas de Estado: El unitario y federal. (Borja, 2018, párr. 1-5) Entendiendo al poder político como aquella capacidad de poder tomar decisiones con carácter efectivo.

Es decir, hablar de organización territorial es hablar de un Estado y la forma en el que este ha distribuido su poder político en función de la base física en la que se asienta: su territorio. Esto ha dado paso a dos modelos que resultan paradigmáticos: el federalismo y el unitarismo. Cada uno con sus características propias que serán analizadas a continuación.

1.2 Estado Unitario y Estado Federal

El Estado Unitario y El Estado Federal son las formas de organización estatal que más han destacado en la historia moderna, las teorías clásicas hablan incluso de que quizá son las únicas. Lo cierto es que ambas parten de principios opuestos desde su concepción, teniendo

como principal factor diferencial a la descentralización política y la autonomía. (Borja, 2018, párr. 1-2)

1.2.1 Estado Unitario

El análisis del Estado unitario puede partir desde la obviedad que supone su nombre, siendo claro en que hablamos de un modelo en el que prima la idea de una unidad, referida sobre todo a consolidación del poder político del Estado en un solo ente principal (un poder concentrado) con su propia y única norma constitucional y que a su vez divide a este poder en uno ejecutivo, judicial y un legislativo que rigen en todo el territorio nacional.

Según las ideas del autor referenciado en el punto anterior, aquí nos encontramos en un caso en el que prima la centralización política y la única división que resulta posible en este caso es solamente la que se realice con fines administrativos, es decir aquellos que busquen acercar el gobierno, junto a sus servicios, a la población. Por lo demás, el hecho de contar con un único ente legislativo implica que todo el territorio debe someterse a las leyes que este promulgue, así también como aceptar los fallos de un único ente judicial y las decisiones de una única jefatura de gobierno. Sin embargo, este modelo puede llegar a admitir, hasta cierto punto, la aparición de órganos administrativos que pueden estar dotados de cierta autonomía, siempre y cuando la misma no vaya en contra de la jerarquía que impone el unitarismo. (párr. 1-6)

Con esta última percepción, varios tratadistas han teorizado respecto a que un Estado Unitario puede llegar también a tomar formas diversas. Este es el caso de Juan Ferrando Badia (1974), quién cree que existe un Estado Unitario simple y un Estado Unitario complejo. El primero se basa en la idea de una centralización total, es decir, no admite la existencia de otros entes capaces de ejercer alguna función propia del Estado central, por ello es que el autor considera que algo semejante no puede existir en la práctica, salvo en los casos de territorios sumamente reducidos en los que puede ser más viable. (p. 5-6) El segundo es quizá el más presente en la realidad, basándose en la descentralización administrativa o desconcentración, es decir que se da un acercamiento de la actividad pública a través de entidades sometidas a un orden jerárquico establecido. (p. 14-17)

Con lo analizado, queda claro la idea que existe detrás del unitarismo, pero a su vez permite adentrarse más con elementos y conceptos, como lo son la descentralización y la autonomía, que van a resultar fundamentales para el análisis comparativo con el federalismo, pero también para ir apreciando que según estos sean aplicados se puede ir cambiando las perspectivas originales de estos modelos de Estado principales, dando forma a nuevas

alternativas que justamente se acercan al objeto de este trabajo y ayudan a comprender, en concreto, el caso ecuatoriano.

1.2.2 Estado Federal

Iniciemos el análisis del federalismo con algunas nociones al respecto. Villavicencio (1994), citando a Guillermo Cabanellas, lo conceptualiza como la doctrina política que defiende el sistema federal como el más adecuado para la organización del Estado, reconoce la importancia tanto interna como externa de la unión en ciertas materias de legislación y gobierno, pero también concede una amplia autonomía a los territorios con personalidad geográfica e histórica, incluso en materia de legislación y gobierno locales, siempre y cuando lo confiado al Estado Federal, al ejecutivo o gobierno federal, sea respetado. (p. 191)

Al referirnos ya al Estado Federal como tal, se necesita partir de la idea de que estamos en frente de una concepción basada en la descentralización política. Es decir, el poder se encuentra dividido en el territorio a distintas entidades autónomas que cuentan con su propia capacidad ejecutiva, legislativa y judicial, reglamentadas todas ellas en una propia Constitución en donde constan las actividades que le son permitidas y han sido previamente establecidas en una Constitución Federal, misma que le otorga también otras atribuciones a un Gobierno Central. (Borja, 2018, párr. 1)

Con esto podemos advertir que estamos en frente de un modelo que permite la diversidad en unidad, dejando que los distintos miembros de una federación puedan desarrollar sus propios anhelos junto a las medidas necesarias para hacerlo, pero que a la vez sea posible que, en conjunto, se avance a objetivos comunes perseguidos por un todo representado en el poder federal y sus entidades de gobierno, legislación y justicia.

En palabras del autor referenciado previamente, el poder en función del territorio, en este modelo de Estado, se asigna de la siguiente manera:

Hay dos maneras de realizar la distribución del poder en esta forma de Estado: la una es asignar al gobierno central un cúmulo de competencias básicas para mantener la unidad nacional en medio de la diversidad regional y dejar las competencias no asignadas a disposición de los gobiernos locales; y la otra es la contraria: entregar a los órganos descentralizados las facultades legislativas, ejecutivas y judiciales necesarias para su autogobierno y reservar a la federación las competencias residuales. El primer sistema fue adoptado por los Estados Unidos de América en su Constitución de 1787, que se convirtió en el primer *Estado federal* de la historia, imitado después por Suiza, Australia y otros Estados; y el segundo, por Canadá. Los

tratadistas estiman que con el primer sistema se robustece la autonomía de las unidades descentralizadas mientras que con el segundo se fortifica el poder central y se impulsa la dinámica centralizadora que en la práctica se observa en los Estados federales. (párr. 4-5)

En consecuencia de lo anterior, se entiende que el poder aquí se distribuye buscando mantener la unidad, pero a la vez dando un margen de acción amplio a los miembros de la federación, siempre y cuando se mantenga la legitimidad con la Constitución federal. Por eso es que basta una simple lectura de los textos constitucionales, de algunos estados federales, para notar como las competencias que ostenta el Estado central dentro del federalismo, se basan en aquellas que justamente garantizan que se trata de un solo cuerpo con diversidad interna, esto es: política exterior, las fuerzas armadas, la moneda, entre otras. Con esto, a pesar de las libertades que se otorgan, nadie puede alejarse de los principios que los rigen a todos en la Constitución Federal y entrometerse en los temas señalados.

Es importante señalar que, en este tipo de Estado, el ejercicio del poder legislativo se hace mediante un parlamento que cuenta con dos cámaras: El Senado y el Congreso. En el primero se reúnen los representantes de los Estados miembro de la Federación, para justamente defender sus intereses, mientras que en el segundo caso nos encontramos a los representantes de la ciudadanía, en su conjunto, para ser la voz de toda la colectividad. Lo anterior deja claro que las entidades que forman un Estado en este modelo, tienen fuerte influencia política sobre el mismo, cosa que evidentemente no sucede en un Estado de tipo Unitario.

Nogueira (1985), menciona la existencia de dos elementos diferenciadores del Estado Federal: una inexistencia de control ejercido por parte del poder central sobre las comunidades miembros de la federación y el establecimiento de mecanismos para la colaboración entre las mismas. La primera cuestión se da en función de la necesaria distribución de atribuciones que deben de ser respetadas, sin embargo, esto no implica una exoneración total de controles, puesto que, tanto el estado central, como los miembros de la federación, están sujetos a mantenerse dentro del marco de la constitución (bajo el control de un tribunal designado para el efecto). La segunda cuestión referida a la colaboración y participación, hace referencia, en el sentido orgánico, a que las comunidades particulares que forman parte del Estado federal, estarán representadas en un Congreso o Asamblea en donde se decide sobre temas, justamente, federales. Mientras que, al hacer referencia a una colaboración funcional, se busca la realización de actividades que permitan coordinarse y complementarse. (p. 141-142)

Aquí, como se dijo en un principio, la base es indudablemente la existencia de descentralización política y la autonomía, dentro de un marco de unidad, es por eso que a continuación se revisarán a fondo estos conceptos, para tener un panorama claro sobre sus implicaciones, puesto que, la organización territorial, en general, gira en torno a ello.

1.3 Descentralización y Autonomía

Los conceptos de descentralización y autonomía pueden, en un inicio, parecer muy similares e incluso llegar a ser confundidos en la práctica. La realidad es que ambas acepciones tienen fines que se pueden llegar a parecer, pero no por ello dejan de ser muy diferentes. Además, ambos conceptos pueden ser confundidos con otros que se alejan mucho de las implicaciones que tienen en un inicio. Finalmente, el comprender conceptualmente, dentro del mundo jurídico y de la ciencia política, a la descentralización y la autonomía nos servirá para analizar el nacimiento de nuevas fórmulas organizativas del territorio y la distribución del poder, que van más allá de las dos clásicas revisadas previamente.

1.3.1 Descentralización

La idea de descentralización surge del hecho de que resulta utópico un Estado capaz de mantenerse completamente centralizado, es decir que pueda, por sí mismo, hacerse cargo de todas las actividades que requiere el territorio en el que ejerce su poder. Un estado con estas características, tarde o temprano, se terminará “llenando las manos” lo que le impedirá la adecuada prestación de servicios o mantendrá alejada de la población la toma de decisiones, afectando a principios democráticos. Es por esto que surge la idea de descentralizar la actividad estatal, lo que quiere decir simplemente que se busca quitar de un centro (con poder y atribuciones concentradas) ciertas competencias, para que las mismas puedan ser distribuidas dentro del territorio del Estado.

Ahora bien, no todo proceso de descentralización es igual ni tiene las mismas implicaciones. Como se vio anteriormente, al desarrollar al Estado Unitario y Federal, ambos se basan en principios que resultan radicalmente opuestos: la centralización (Unitario) y la descentralización (Federal). Pero a pesar de ello, el caso del unitarismo si puede llegar a admitir descentralización, lo que sucede es que no es la misma que presenta el caso del federalismo, ya que en el primero estamos hablando de una descentralización de carácter “administrativa” y en el otro, una de carácter “político”.

Para Borja (2018), hablar de descentralización administrativa se refiere exclusivamente al hecho de trasladar, desde el Gobierno central a personas jurídicas distribuidas en el territorio, ciertas competencias relacionadas principalmente a la prestación de servicios públicos, en

búsqueda de obtener mayor eficiencia, llamándola también desconcentración. Al suceder esto, no se afecta la estructura unitaria del Estado, planteando así una suerte de “margen de tolerancia” de las atribuciones que se pueden llegar a desconcentrar para no rozar los límites del modelo federal. (párr. 2-4)

Badia, difiere en cierta medida de lo que comenta el autor anterior, puesto que él, dentro de su concepción de Estado Unitario Simple y Estado Unitario Complejo, contempla que la descentralización y la desconcentración tienen diferencias marcadas. Su análisis parte al mencionar: “Cuando la dirección de una actividad corre a cargo de una pluralidad de órganos no centrales, nos encontramos ante un caso de descentralización...” (p. 10) Con esto, el tratadista cree que un requisito para la descentralización es la existencia de otras instituciones con vida jurídica que puedan hacerse cargo de las atribuciones que se aparten del centro. Eso sí, estos entes distribuidos en el territorio tienen características opuestas si se trata de una descentralización política o de una administrativa, aquellas diferencias se basan en la medida en la que dependen del Estado central. Si es que su dependencia es mínima, hablamos del caso político, si es que aquella dependencia es amplia, al punto de que sería imposible la subsistencia por sí mismos, estamos en frente del caso administrativo (p.13). Pero, en definitiva, es justamente la existencia de esas entidades y su manejo la que marca la diferencia con la desconcentración, puesto que, en esta última, a criterio del autor, tienen otra concepción, teniendo representantes locales de la misma autoridad del Estado Central. “La diferencia con la descentralización es la ausencia de elección de las autoridades locales. La diferencia con la centralización simple es que la decisión es tomada localmente y no en la sede central.” (p.11)

Para el autor apenas referenciado, la base de la descentralización de tipo administrativa se encuentra en el concepto de “autarquía”, que hace referencia justamente a una cualidad de los entes locales de administrarse por sí mismos, pero para la consecución de los objetivos del Estado, por ello deben de ejercer las leyes emanadas del mismo a través de una potestad de creación de normas que tienen un carácter reglamentario. (p. 15-16)

En definitiva, el consenso respecto a la descentralización administrativa se basa en su sometimiento a una jerarquía estatal, que si bien les permite y habilita a las entidades locales cierto margen de acción en base a decisiones propias sobre temáticas definidas (referidas principalmente a una eficiente prestación de servicios), no implica que esto vaya más allá, ya que se encuentran privadas de un accionar más amplio.

Por otra parte, la descentralización política, que está principalmente relacionada con el federalismo, se trata, según el estudio de Borja sobre la descentralización en general, sobre la distribución del poder del Estado, de manera horizontal, hacia las distintas entidades locales, dándoles capacidades ejecutivas, legislativas y judiciales (párr. 9). Con esto, las distintas personas jurídicas, que forman la unidad estatal, pueden crear su propia Constitución y ley, tener su propio gobierno que actúe en el marco de dichas disposiciones normativas y, además, administrar su propia justicia.

Luego de este análisis, resulta importante notar que, a pesar de las evidentes diferencias que presentan las dos formas de descentralización (administrativa y política), ambas tienen un punto de partida inicial, una naturaleza y espíritu que evocan a lo mismo: retirar del “centro” ciertas atribuciones para entregarlas a entidades locales. Pero ya dependerá de la intensidad se aplique en este proceso para referirnos a un caso u otro.

1.3.2 Autonomía

Etimológicamente, la autonomía se refiere a gobernarse mediante una propia ley, lo que en un principio podría parecer que implica una capacidad propia de un Estado y que se equipara con la soberanía. Sin embargo, esto último no resulta del todo correcto, ya que se encuentra abierta la posibilidad a la existencia de entidades locales autónomas, pero que, a pesar de ello, según las ideas de Borja (2018), no se las podría llamar soberanas, puesto que se enmarcan, valga la redundancia, dentro de una sola soberanía estatal, por ello nos encontraríamos frente a un caso un poder limitado. (párr. 1)

En el texto apenas referenciado, el autor señala un punto muy importante para el presente análisis: “No obstante, el término autonomía carece de precisión conceptual: es semánticamente relativo e históricamente variable.” (párr. 3) Con esto, el tratadista deja claro que existe la posibilidad de tener varios conceptos sobre esta idea, porque en cada lugar (con su momento histórico) pueden tener el suyo propio.

En el mismo trabajo, Borja, sostiene además que la autonomía está enmarcada dentro del concepto de descentralización, que cuenta con dos tipos: política y administrativa (como se analizó previamente), siendo justamente en la primera de ellas en donde existirían entidades autónomas en estricto sentido. Esto último se debe a su capacidad de dictar normas (respetando un marco jurídico del Estado Central) con las que se gobierna y administra justicia. Dando a entender que la autonomía es propia del Estado Federal. (párr. 5-6)

En otra perspectiva, el autor Badía, dentro del trabajo que se ha venido analizando, sostiene que la autonomía es un concepto que se puede diferenciar de lo que encontramos en un Estado unitario complejo (descentralizado) que se basa en la autarquía, y de lo que se puede observar en un Estado federal con sus estados miembro. Según sus ideas, la autonomía supone el ostentar una facultad legislativa, superior al caso de autarquía en el que se contempla una capacidad de emitir normas de carácter reglamentario, pero inferior a la potestad legislativa y, además, constitucional de un Estado miembro de una Federación. En adición a esto, sostiene que la autonomía implica descentralización de tipo política. (p. 17-21)

Bajo la lógica apenas señalada, se puede intuir que el tratadista en cuestión señala la existencia de un modelo de Estado intermedio entre los clásicos paradigmas de unitarismo y federalismo, que se basaría en la autonomía entendida como una capacidad legislativa, que no llega a un plano constitucional y que se encuentra limitada por un marco jurídico superior. Para los fines del presente trabajo, será de utilidad basarse en esta perspectiva, debido a que nos acerca a la realidad del caso del caso ecuatoriano y permite un análisis particular bajo parámetros específicos.

Una vez aclarado lo anterior, es momento de desarrollar lo que muchos autores han llamado un “tercer modelo de organización del Estado”, hacemos referencia, valga la redundancia, al Estado que se organiza mediante regiones autónomas.

1.4 Regiones autónomas: Conceptualización y ubicación en la Organización territorial

Al abordar el presente punto de análisis, se busca, en primer lugar, encontrar un concepto claro de lo que se entiende por “regiones autónomas”. Para ello hay que señalar que nos estamos refiriendo a un particular modelo de organización territorial que incluye características del Estado Unitario y del Federal. Diversos autores incluso lo denominan como un paradigma independiente de los previamente señalados (cuestión que será abordada posteriormente). Hay casos en los que se lo denomina como modelo regional o también, como sucede en España, modelo de autonomías. Lo que es cierto y aparece como denominador común (además de ser la terminología que se usa en la Constitución ecuatoriana) es que esta idea de modelo de organización se compone justamente de dos elementos: el territorio (región, comunidad, departamento, etc.) y la autonomía.

La autonomía ha sido ya revisada en punto inmediato anterior, por lo que solo se hará referencia a ella en temas que profundicen lo que se busca en esta instancia. De esta manera, corresponde centrarse en el componente del territorio, específicamente (para fines prácticos y de relación directa con el caso que nos ocupa) la región.

El análisis mismo de la palabra “región” ha de iniciar con la exploración de su significado, para ello es necesario partir desde la etimología, que básicamente, según expone Ana Teruel (2020), proviene del latín *regiō* o *regiōnis*. Estas palabras hacían referencia a la idea de una dirección, división o límite. Luego, este concepto sería introducido al campo de la geografía para la diferenciación de espacios. La principal controversia que se puede encontrar dentro del entendimiento de una región es la manera en la que la misma se conforma, pues hay perspectivas que apuntan a que se lo realiza por las circunstancias otorgadas por la naturaleza, mientras que otras apuntan a criterios funcionales o humanistas. (p. 575)

En el mismo sentido, la autora antes mencionada, hace referencia a que la concepción de regiones de carácter natural o físico (basadas en formación del relieve, características climáticas y el suelo) fue criticada por ideas que plantean, más bien, a una región perfectamente identificable a través de características de unidad reflejadas en lazos físicos y humanos que se han forjado históricamente, dando como resultado un paisaje común. Sin embargo, posteriormente aparecieron posturas que se sostienen en una perspectiva funcional, en la que las regiones son producto de la organización territorial, siendo estas formadas por criterios de unidad basados en aspectos sociales y económicos que se asientan en una base física. (p. 575-576)

Para los efectos de nuestra investigación, nos quedaremos con el criterio funcional; siendo el que más nos acerca al concepto jurídico y político que se busca, puesto que justamente, en este caso, nos referimos a regiones que, más allá de las características naturales, sociales o físicas, se basan en criterios de distribución del poder que se asientan en la autonomía y descentralización.

Resulta también importante señalar algo básico, pero fundamental, esto es el significado que tiene en el idioma castellano la palabra *región*. Así es como tenemos, al menos, dos significados útiles en relación al tema en cuestión:

“Porción de territorio determinada por caracteres étnicos o circunstancias especiales de clima, producción, topografía, administración, gobierno, etc.” y “Cada una de las grandes divisiones territoriales de una nación, definida por características geográficas, históricas y sociales, y que puede dividirse a su vez en provincias, departamentos, etc.” (RAE, 2021)

Como se puede observar, ambas significaciones hacen alusión a un espacio físico que se diferencia de los demás por características propias. Según del tipo de dichas características

que se trate se podrá estar en una perspectiva u otra: si se toma en cuenta más lo social, lo natural o lo que corresponde a la organización territorial de un Estado.

Dejando de lado las importantes perspectivas que nos otorgan los estudios etimológicos y de la geografía, corresponde acercarnos a lo que tiene que decir la Ciencia política y el Derecho Constitucional al respecto, para ubicar a las regiones dentro de la organización territorial propiamente dicha.

Para ello, se tomará como base lo expuesto por Jaime Vidal (2001), que, analizando el caso de regionalización colombiana, afirma que hay dos formas de ver a la región: de manera política y administrativa. La primera contempla la creación de regiones con potestades de grado estatal, esto es el tener, por ejemplo, capacidades legislativas, cosa que no sucede en el segundo caso, pues se limita, como dice su nombre, a una actividad meramente de administración. (p. 14)

Para este autor, las regiones configuran un tercer modelo de organización del estado cuando se encuentran en su perspectiva política, quedando en un punto intermedio entre el federalismo y el unitarismo, tomando características de cada uno. Se toman a España e Italia como principales referentes de este modelo, puesto que ambos Estados se acogen a este sistema tras un complejo proceso de dictaduras y fascismo, lo que implicaba un rígido centralismo que desembocó en un anhelo federalista por parte de varios sectores de la sociedad. Sin embargo, tras culminar aquella etapa, se abandona aquella centralización extrema, pero sin ir a la otra orilla: el federalismo. Aquello se logra a través de, justamente, la regionalización política. (p. 30-31)

En su análisis, Vidal considera que hay ciertas características fundamentales dentro del modelo regional: Primera, se basa en un concepto de autonomía y no de soberanía, es decir, se mantiene la soberanía nacional (de todo el Estado), que antes que, en el territorio, se basa en la población; “la soberanía reside en el pueblo”. Se otorga autonomía, bajo los límites que impone la Constitución. Segunda, los ejemplos internacionales muestran que la regionalización se basa en la idea de “comunidades”, esto se refiere a que, en el caso italiano y español, la autonomía se le es otorgada, no a un fragmento territorial, sino a un segmento poblacional. Esto se sostiene en la sociología, con los elementos históricos y culturales que pueden llegar a generar los lazos que unen y dan forma a una verdadera comunidad. Tercera, la existencia de poderes políticos en cada región bajo la unidad. Aquí se hace alusión a que, en este sistema, a diferencia del caso federal, no existen constituciones para cada región, lo que poseen son estatutos, con una sola Constitución del Estado, y que regulan los poderes

políticos que esta última les otorga, los mismos que se limitan a la legislación y administración, no llegan al tema judicial. (p. 32-33)

Con todo lo anteriormente analizado, se ha llegado a un punto en el que es posible definir a las regiones autónomas, asunto de particular importancia, puesto que será la guía que nos ayudará a desarrollar los siguientes ejes temáticos de esta investigación.

Las regiones autónomas, que dan forma al Estado regional, son espacios territoriales que dividen a un país y que se forman por elementos que los vuelven claramente diferenciables de otros, pero que los unen entre sí (su historia, cultura, naturaleza, etc.) y plantean un modelo que permite la supervivencia del Estado Unitario, pero haciendo que el mismo se adentre en un proceso profundo de descentralización de tipo política, con lo que adquieren características del federalismo, esto gracias a la autonomía que se les otorga, que es mucho más limitada que en el caso apenas referenciado, pero que permite el ejercicio de poderes determinados dentro de su espacio físico y para su población.

Lo anterior se comprenderá mucho mejor al ser asentado en la realidad con un ejemplo práctico, por ello el siguiente punto se centrará en el estudio del derecho comparado basado en caso español, todo un paradigma al hablar del tema que nos ocupa.

1.5 El Estado autonómico español como paradigma

El derecho comparado es una herramienta de mucha utilidad para comprender el funcionamiento de ciertas instituciones jurídicas, puesto que nos permite tener la visión de otros lugares con mayor experiencia en la misma. Lo anterior cobra mayor importancia y se justifica aún más, por ejemplo, con lo que menciona Andrés Martínez:

La realidad latinoamericana se explica muchas veces desde su historia y sobre todo por los procesos que le tocó atravesar, en los cuales fue común la imposición de cánones, modelos y procesos que fueron siempre extraños a su realidad y que responden a procesos históricos colonizadores. De esta manera en el derecho se siguieron modelos basados en la corriente romano-germánica, muestra de ello es como en países como Venezuela, Chile o Ecuador, su Código Civil es una adaptación del Código Napoleónico. Razón por la cual la forma de organización del Estado, así como sus normas fundamentales fueron tomadas o inspiradas de la realidad europea. (Martínez, 2017, p.15)

Por lo anteriormente expuesto, al estudiar la organización territorial, específicamente las regiones autónomas, debemos remitirnos a un caso que, aunque puede ser considerado relativamente reciente, se ha convertido en paradigmático: las comunidades autónomas en España. Esto es así debido a que, quizá, es uno de los ejemplos que mejor puede explicar el funcionamiento de un modelo híbrido, que adquirió muchas características del federalismo, pero mantuvo otras que son propias de un Estado unitario. Por lo anterior es que muchos tratadistas lo toman como un sistema aparte. Lo cierto es que con el análisis de lo que sucede en el país ibérico se podrá obtener una referencia sólida, que nos permitirá comenzar, en el capítulo siguiente, a adentrarnos de lleno en lo que establece la Constitución ecuatoriana al respecto.

1.5.1 Contexto histórico español

La llegada del modelo autonómico a España no fue casualidad, ya que, tal como pasa con varias figuras jurídicas, responde a un contexto histórico específico y a varios antecedentes que sirvieron de base. De esta manera, los autores Ricardo Rivero y Víctor Granda explican:

Fue en las montañas palentinas donde por primera vez se reconocieron fueros y autogobierno municipal en España. Hace más de mil años, en el 824, el conde de Castilla concedió al pueblo de Brañosera una carta de población o carta fuera. Tal documento otorgaba territorio y sus recursos (bosques, pastos) para el libre aprovechamiento de los pobladores de la villa. (Rivero&Granda, 2017, p. 123)

Es decir, estuvieron siempre presentes los antecedentes de autonomía local, que, como explican estos mismos autores, quizá en un principio no responden a ideas de libertad o democracia, sino que más bien persiguen fines de mejor administración de los territorios. Sin embargo, la presencia de la autonomía se iría desvaneciendo a lo largo del tiempo, por diversas razones; como la aparición del Estado, ya que iría prevaleciendo el centralismo. De todas formas, esto no impidió que aparecieran y se desarrollaran los ayuntamientos, municipios y provincias, que servían más bien para cumplir con los fines estatales y no se acercaban a algo que se pueda considerar autogobierno.

Borja (2018), resume este camino histórico de la siguiente manera:

...La dinámica de tensión y de lucha entre las tendencias unificadoras —bajo la idea del *regnum Hispaniae*— y las autonomistas sustentadas por los reinos y principados tiene en España una larga trayectoria histórica. La creación de la Corona de Aragón en 1137 por la unión del reino de Aragón con el principado de Cataluña, a la que

después se incorporaron los reinos de Mallorca (1230) y Valencia (1238), así como la formación de la Corona de Castilla en 1229 con la unión de Aragón y Castilla bajo Fernando III, fueron la unión de reinos y principados medievales hasta entonces autónomos. Lo mismo puede decirse de la unión dinástica de las coronas aragonesa y castellana —consumada en 1469 con el matrimonio de Fernando de Aragón e Isabel *la Católica*—, que se consolidó cinco años después con el triunfo de Isabel en la *guerra de sucesión* de Castilla y que se consagró en 1516 a partir del gobierno de Carlos I, si bien Navarra mantuvo la peculiaridad de sus instituciones y el reino de Aragón —que comprendía entonces Cataluña, Valencia y las islas Baleares— tuvo también sus propias leyes y tributos. Tanto la monarquía tradicional como las dictaduras del general Miguel Primo de Rivera (1923-1930) y del general Francisco Franco (1939-1975) impusieron el esquema centralista, mientras que la fugaz primera república (1873) y la efímera segunda república (1931-1939) respetaron los sentimientos autonomistas de los pueblos de España. (párr. 8-9)

En concordancia con lo que menciona el autor anterior, (Cámara, 2018), indica que los años 1873 y 1931, marcan un importante precedente en la organización territorial española. El primero llegó con la proclamación de La República, entregando la soberanía al pueblo, que planteaba un esquema federal, inspirado mucho en la carta magna estadounidense, pero que no pudo concretarse. El siguiente caso se da, justamente, en La Segunda República, en la que, en medio de los consensos que requirieron, se aceptó la futura presentación de un estatuto de autonomía para Cataluña (extensivo a otras regiones con aspiraciones similares) que tendría que ser analizado por las Cortes Constituyentes. Lo anterior derivó que en la redacción del texto constitucional apareció un anteproyecto en el que se incluyó la visión de un Estado unitario pero con la posibilidad de tener territorios (regiones) con autonomía política, esto finalmente concluyó con el establecimiento de un “Estado Integral”, basado en el unitarismo pero respetuoso de las autonomías de los territorios, siendo este último la principal fuente de inspiración de lo que se establecería en el proceso constituyente que dio paso al texto actual. (p. 402-404)

El punto de inflexión en este camino a la autonomía sería el retorno a la democracia. España, luego de varios años de dictadura y fascismo, que implicaron un rígido centralismo, logra dar paso a una nueva Constitución en 1978, misma que trae consigo la gran novedad del reconocimiento de las comunidades autónomas.

Joan Romero (2011), en concordancia con lo mencionado por Borja, explica que la aparición de esta forma de organización territorial en el texto constitucional responde a un proceso

histórico de reivindicación por parte de las llamadas “nacionalidades”, más concretamente se refiere a Cataluña y el País Vasco. Ambos fueron claves en el proceso de negociación de la nueva Constitución, que buscaba generar consensos para darle estabilidad al Estado español, ya que incluso antes de la expedición de esta carta magna ya existían estatutos de autonomía en aquellos territorios, lo que generaba problemas para la unidad del país. Sin embargo, con la consolidación del reconocimiento a las Comunidades autónomas, con especiales consideraciones al pueblo catalán y vasco, se logra un acuerdo en la distribución del poder político para dejar de lado el unitarismo y entrar en este particular modelo autonómico. A pesar de esto, la historia se sigue escribiendo al respecto, con constantes tensiones con las nacionalidades que apuntan a mayor autonomía (más cerca de lo que sucede en el federalismo) o, incluso, entrando en el terreno de la independencia, pero que tienen como contrapeso a voces que buscan que el centralismo vuelva en varias competencias, esto para evitar un hipotético debilitamiento del Estado.

1.5.2 La organización territorial en la Constitución española de 1978

La Constitución española de 1978, que es un símbolo de consenso y del retorno a la democracia, introduce la organización territorial en comunidades autónomas que se conoce hasta la actualidad. Para ello, se establece una estructura jurídica que garantice la unidad del Estado, pero otorgando la autonomía que había sido exigida, de manera histórica, por las distintas regiones.

El numeral segundo del artículo primero de la carta magna (1978) es muestra de aquello, al iniciar mencionando la existencia de una sola soberanía, misma que reside en el pueblo. Con esto, se cierra la puerta a cualquier intento regional de volver a un territorio soberano.

En el artículo segundo es donde se introduce, como tal, el modelo de organización territorial en cuestión. Aquel apartado comienza ratificando que la Constitución tiene su base en una “unidad indisoluble” de toda la Nación española, que se constituye en una patria común para todos sus habitantes. Pero, al finalizar, reconoce el derecho de las regiones y nacionalidades de contar con autonomía, misma que se ha de ejercer en solidaridad.

El anterior enunciado normativo, que en un principio puede parecer corto en extensión, de hecho, plantea cuestiones vitales y que marcan el camino para el funcionamiento de la distribución del poder en el territorio del país ibérico. Aquí se comienza sin encasillar al Estado en una de las dos estructuras clásicas (como federal o unitario), solamente se hace énfasis en la unidad del país en su conjunto, siendo esta una unidad que se desarrolla en la autonomía (que no implica soberanía). De la misma forma, es importante destacar que a la única “nación”

a la que se hace y hará referencia en el texto constitucional es a la española, de ahí en más, para hacer referencia a los pueblos históricos con rasgos comunes que componen el Estado (como es el caso vasco y catalán), solo se habla de nacionalidades, esto puede suponer un blindaje jurídico para evitar futuras reivindicaciones a las que tendrían acceso dichos sectores al ser reconocidos como una nación. Lo anterior también marca que existirá una categorización del origen que tendrán las comunidades autónomas, esto porque existirán dos tipos de posibilidades para que surjan: cuando las forman las nacionalidades (ya existentes y que prácticamente vieron la luz a la par de la Constitución) y cuando se forman por regiones (haciendo referencia a que los territorios que no tienen las características de las nacionalidades, tendrán derecho a formar una comunidad autónoma con el proceso establecido en la propia norma y que explicaremos de manera posterior). Finalmente, el artículo termina estableciendo el principio de solidaridad, mismo que busca evitar asimetrías entre las comunidades, y que se verá especialmente reflejado en los presupuestos que distribuirá el Estado central, todo ello, indudablemente, en una búsqueda de proteger la unidad y el sentido de pertenencia.

De ahí en más, el texto constitucional, en sus primeros enunciados, hace referencia a la posibilidad que tendrán las comunidades autónomas para tener un lenguaje oficial paralelo al castellano y, además, la de contar con una bandera propia.

Tendremos que llegar al título octavo de la carta magna para encontrar el desarrollo amplio de este modelo de organización territorial, mismo que, en el artículo 137, empieza por dar forma al Estado en municipios, provincias y comunidades autónomas. Se menciona además que todos estos niveles contarán con autonomía para conseguir sus fines. Para Borja, en su texto mencionado anteriormente, aquí hay que diferenciar el tipo de autonomía que se otorga, puesto que los municipios y las provincias serán autónomos en un sentido más administrativo, mientras que en el caso de las comunidades se estaría hablando de una potestad de autogobierno, es decir un sentido más político. Para aclarar esta idea, el autor, citando al Tribunal Constitucional, menciona: “las Comunidades Autónomas, a diferencia de los entes locales, están dotadas “de autonomía cualitativamente superior a la administrativa” puesto que asumen potestades legislativas y gubernamentales que configuran una autonomía de naturaleza política.” (párr. 4)

En los artículos 138 y 139, se ratifica el principio de solidaridad entre las comunidades autónomas, para un “equilibrio económico”. Además, se empiezan a establecer limitaciones para las mismas, esto al establecer una prohibición constitucional de que las particularidades de cada estatuto de autonomía no pueden generar privilegios de orden social o económico.

Esto se ratifica al establecer la igualdad de los españoles en todo el territorio del Estado, por lo que no puede obstaculizar la circulación de personas o bienes dentro del país.

En el capítulo tercero del título en cuestión, se encuentran todo el desarrollo normativo de las comunidades autónomas. Las mismas podrán constituirse en los siguientes casos, según el numeral primero del artículo 143:

- Cuando se trate de provincias limítrofes con características comunes en historia, cultura y economía.
- Cuando se trate de provincias con entidad regional histórica.

Aquí se ratifica lo mencionado anteriormente sobre la existencia de dos tipos de comunidades autónomas según su origen: las de nacionalidades históricas (pensando en Cataluña, País Vasco o, incluso, Galicia), mismas que se constituyen en función de la segunda posibilidad, o las de en un criterio regional, que se constituyen mediante la primera posibilidad.

Para poder constituir una comunidad autónoma, de acuerdo a lo que establece el artículo 146, se requiere de un proyecto de estatuto (además de los otros requisitos que se plantean en la norma suprema), mismo que es de nivel infra constitucional, se elabora por una asamblea regional y deberá ser tramitado por las Cortes Generales (el parlamento español) como una ley. El artículo 147 establece el contenido que debe tener todo estatuto de autonomía:

- a) La denominación de la Comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica.
- b) La delimitación de su territorio.
- c) La denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias.
- d) Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas. (Constitución española, 1978)

Las competencias que se asumen, son la principal temática en la que sustenta la autonomía de las comunidades. La carta magna establece de manera taxativa dichas competencias, señalando además las que serán exclusivas del Estado. En el artículo 148 tenemos las siguientes facultades de cada comunidad autónoma:

1. Organización de sus instituciones de autogobierno.
2. Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local.
3. Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
4. Las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en

su propio territorio. 5. Los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable. 6. Los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales. 7. La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía. 8. Los montes y aprovechamientos forestales. 9. La gestión en materia de protección del medio ambiente. 10. Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales. 11. La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial. 12. Ferias interiores. 13. El fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional. 14. La artesanía. 15. Museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma. 16. Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma. 17. El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma. 18. Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial. 19. Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio. 20. Asistencia social. 21. Sanidad e higiene. 22. La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica. (Constitución española, 1978)

Las competencias apenas mencionadas, que son amplias desde un principio, no son todas, puesto que podrán aumentar al transcurrir 5 años de la creación de la comunidad autónoma. Esto no sería así para todos los territorios, puesto que, de acuerdo a lo que menciona Romero (2011), las nacionalidades históricas contarían con mayores competencias en el ámbito político desde la misma expedición de la Constitución, por lo que esto se aplicaría únicamente para las comunidades regionales. Aunque el autor menciona que, con el transcurso del tiempo y debido a acuerdos políticos de partidos como el PSOE, PP y UCD, se podría equiparar las competencias para todas las comunidades autónomas, eliminando así una especie de subniveles de poder entre las mismas. (p. 16-17)

Por otro lado, en el artículo 149 se establecen las competencias exclusivas que tendrá el Estado, siendo estas las siguientes:

1. La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.
2. Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de

asilo. 3. Relaciones internacionales. 4. Defensa y Fuerzas Armadas. 5. Administración de Justicia. 6. Legislación mercantil, penal y penitenciaria; legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas. 7. Legislación laboral; sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas. 8. Legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan. En todo caso, las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio, ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del derecho, con respeto, en este último caso, a las normas de derecho foral o especial. 9. Legislación sobre propiedad intelectual e industrial. 10. Régimen aduanero y arancelario; comercio exterior. 11. Sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación del crédito, banca y seguros. 12. Legislación sobre pesas y medidas, determinación de la hora oficial. 13. Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. 14. Hacienda general y Deuda del Estado. 15. Fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica. 16. Sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos. 17. Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas. 18. Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas. 19. Pesca marítima, sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuyan a las Comunidades Autónomas. 20. Marina mercante y abanderamiento de buques; iluminación de costas y señales marítimas; puertos de interés general; aeropuertos de interés general; control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves. 21. Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos a motor; correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación. 22. La

legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma, y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial. 23. Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias. 24. Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma. 25. Bases del régimen minero y energético. 26. Régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos. 27. Normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas. 28. Defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas. 29. Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica. 30. Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia. 31. Estadística para fines estatales. 32. Autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum. (Constitución española, 1978)

En el amplio marco de competencias que se le otorga al Estado se incluyen muchas que ya le abren la puerta a que puedan ser ejecutadas por las comunidades autónomas. Además, en el mismo artículo 149, se expresa que las competencias no atribuidas al Estado podrán ser asumidas por las comunidades autónomas. En el mismo sentido, en el artículo 150 se establecen mecanismos para que cada comunidad pueda asumir facultades de carácter legislativo, esto a través de una atribución realizada por las Cortes Generales, en igual sentido, el Estado podrá transferir competencias propias del mismo a las comunidades, siempre que las mismas sean susceptibles de dicha transferencia o delegación.

Lo antes mencionado demuestra que las comunidades autónomas pueden tener un amplio margen de acción, basado en sus competencias, mismas que vienen acompañadas, además, de autonomía financiera, elemento fundamental para poder ejercerlas. Este último punto se lo abarca en los artículos 156 y 157, en donde se recalca el principio de solidaridad, pero también

les otorga la posibilidad de cobrar sus propios impuestos o de acceder a fondos de compensación regional.

Para terminar con el análisis del diseño constitucional que plantea la norma suprema española para su organización territorial, específicamente el caso de las comunidades autónomas, debemos referirnos a los órganos que se prevén para las mismas. El artículo 152 plantea que cada comunidad deberá de contar con una Asamblea (que cumple la función legislativa), un Consejo de Gobierno y un Presidente (que cumple la función ejecutiva) mismos que serán designados por dicha Asamblea; y un Tribunal Superior de Justicia (que cumple la función judicial), sin embargo, este último deberá ejercer sus funciones en unidad al poder judicial estatal, pero con independencia.

Entonces, se puede ver que cada comunidad cuenta con autonomía política amplia, sustentada en una profunda descentralización del mismo carácter y que se materializa en la ejecución plena de dos funciones clásicas (en la división tripartita del poder): la ejecutiva y legislativa, pero con reservas en la judicial, que a pesar de contar con independencia (que se refiere más bien a un criterio fundamental de la justicia de no injerencia en las decisiones), la misma ha de ejercerse en unión a un solo poder estatal.

Finalmente, todos estos órganos (junto al ejercicio de su autonomía) están sujetos a ser controlados en cuatro aspectos:

1. Sobre la constitucionalidad de sus normas con fuerza de ley. Este control lo ejerce el Tribunal Constitucional.
2. Sobre el ejercicio de las funciones que les han sido delegadas por parte del Estado. Este control lo realiza el Gobierno central, pero requiere el dictamen previo del Consejo de Estado.
3. Sobre la administración autónoma y desarrollo de reglamentos. Este control es llevado a cabo por la justicia contencioso administrativa.
4. Sobre el aspecto económico y el uso de los presupuestos. Este control lo ejerce el Tribunal de Cuentas.

1.5.3 El caso español en la organización territorial

La ubicación del modelo español dentro de la organización territorial no es absoluta. De hecho, hay un amplio debate al respecto. El autor Romero, en su obra citada anteriormente, se refiere a que son varios los tratadistas que han intentado definir lo que sucede en el caso del país ibérico. Menciona que hay quienes creen que es propiamente un Estado federal, otras voces apuntan a un “estado con textura federal”, un “federalismo incompleto”, Estado autonómico,

e, incluso, solamente un Estado descentralizado administrativamente. (p. 19) Sin embargo, el mismo autor concluye que el término de “Estado Federal” no llega a generar el consenso suficiente dentro de la población, por ello lo más adecuado, a su criterio y por las características propias de organización territorial que contiene, lo correcto es hablar de un Estado autonómico. (p. 24)

A pesar de esto, el caso español continúa desarrollándose. Esto se debe a que tanto Cataluña como el País Vasco mantienen sus intentos de obtener mayor autonomía política, que incluso han desembocado en intentos independentistas. Esto es una muestra clara de que este modelo se sigue debatiendo a la interna del país ibérico, por lo que no parece absoluto. Lo que sí logró en su momento y se ha mantenido hasta ahora de alguna manera, es generar un consenso dentro del Estado para tener un nuevo comienzo democrático y asegurar la unidad en medio de la diversidad.

En lo que se refiere exclusivamente al tema de la organización territorial, el caso español nos otorga un paradigma de un Estado con una profunda descentralización y autonomía de tipo política, pero sin dar el salto total para convertirse en una Federación. De alguna forma esta figura ha dado resultados y ha llamado la atención de las diversas regiones, siendo ya 17 las comunidades autónomas conformadas, cubriendo todo el territorio nacional: Madrid, Cataluña, Cantabria, País Vasco, Galicia, Andalucía, País Valenciano, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Navarra, Aragón, Baleares, Canarias, La Rioja, Asturias y Murcia. Esto es muestra de un sistema, que por lo que ofrece, llamó la atención de sectores, que, sin ser nacionalidades históricas en búsqueda de reivindicación, siguieron un proceso para constituirse en comunidades autónomas y acceder a este autogobierno. Contrastar lo sucedido en este caso, con el panorama constitucional ecuatoriano al respecto, permitirá explicar, en parte, el porqué del desuso de una figura, que a priori, puede parecer fuertemente inspirada e incluso similar a la que plantea la Constitución de España: las regiones autónomas.

Capítulo 2: Nacimiento y desuso de las regiones autónomas en Ecuador

La Constitución de 2008, introdujo una serie de cambios profundos dentro del Estado ecuatoriano, que afectaron a distintas áreas del mismo. Uno de estos fue el que vendría, de alguna manera, a plantear un novedoso sistema de organización territorial en el que se incluiría a un nuevo nivel de Gobierno local superior a las provincias: las regiones autónomas. Aquellas no se han materializado en el país hasta la fecha de escritura de este trabajo de investigación, y parece que tampoco han generado el debate esperado al respecto. Es por lo anterior, que este capítulo se dedicará a realizar un profundo análisis de la figura en cuestión aterrizada en nuestra realidad, lo que comprende partir de un entendimiento del contexto histórico de la organización territorial, hasta llegar al proceso constituyente del 2008, para luego dedicarnos en exclusiva a desengranar lo que plantea la norma suprema y el COOTAD al respecto, con lo que podremos tener elementos suficientes para tener claro el alcance verdadero que plantea este nuevo nivel de descentralización, y así empezar a iluminar el camino sobre el desuso de esta norma.

2.1 Contexto histórico

Es en la historia, y en los distintos procesos que han formado parte de ella, en donde se encuentran efectivamente muchas respuestas a distintas interrogantes de nuestra realidad actual. El tema de organización territorial en Ecuador no es ajeno a esto, puesto que desde la primera constitución (en 1830) se han planteado sistemas al respecto, mismos que han ido variando con el paso del tiempo hasta llegar a lo que hoy conocemos. Es por esto que comprender la aparición de la figura de las regiones autónomas en el 2008, requiere inevitablemente de una comprensión histórica sobre la evolución constitucional al respecto, en conjunto con la distribución del poder y sus disputas.

Este recorrido por la historia del Ecuador, lo iniciaremos desde la colonia, o quizá, incluso un poco antes. Para ello vale la pena empezar analizando lo planteado por Ricardo Rivero y Víctor Granda (2017), quienes exponen que, en el territorio ecuatoriano, el tema de poder mantener un cierto grado de autonomía, sobre determinados aspectos, ha estado presente incluso desde la invasión Inca y el posterior proceso de colonización a los pueblos y nacionalidades originarias, que, si bien se sometieron a un poder superior, pudieron mantener su identidad, que incluso, es reconocida hasta nuestros días. Lo mismo acontece con el nacimiento de las primeras organizaciones comunales municipales, durante la colonia, que empiezan a tener amplias atribuciones con respecto a servicios y toma de decisiones sobre necesidades de sus contextos, donde surge también la posibilidad de poder deliberar a través

de cabildos, que serían espacios en donde posteriormente se gestaron los procesos independentistas. (p. 124-125)

Enrique Ayala Mora (2008), en su obra “Resumen de la historia del Ecuador”, narra que, tras la victoria española sobre los pueblos originarios, se dio paso a la fundación de las primeras ciudades. Desde 1534 a 1575 nacerían Quito, Guayaquil, Cuenca, Loja, Riobamba, Portoviejo, entre otras. En ellas se establecen justamente los cabildos (mencionados ya anteriormente) con funciones de representar los intereses de locales, uno de los más importantes fue el de Quito, puesto que ahí se colocaba al Gobernador enviado por la Corona y que cumpliría funciones de distribución de las tierras y de organizar los servicios. La configuración de lo que hoy conocemos como territorio ecuatoriano iría de la mano con la organización religiosa, puesto que con el surgimiento de la diócesis de Quito se establece una jurisdicción que, justamente, viene a cubrir el territorio actual del país sumado a partes del norte de Perú y sur de Colombia, lo que después (en su mayoría) se convertiría en la Real Audiencia de Quito, en donde se asienta definitivamente la organización de tipo política y administrativa de la zona. Sin embargo, con esto no se eliminaron varias ciudades de origen indígena y, de hecho, se mantuvo una “legislación de indias”, buscando que ciertos aspectos de la vida precolombina no sean borrados del todo. De la misma forma, empezarán las primeras tensiones entre el Cabildo y la Real Audiencia, sobre todo por la defensa de los intereses locales ante nuevos impuestos. Llegando a mitad y finales del siglo XVIII e inicios del siglo XIX, es donde comienzan a proliferar las ideas de destacar una identidad “quiteña”, impulsada, principalmente, por criollos, lo que terminaría derivando en constantes pedidos de mayor autonomía local, que se tradujo en mayor poder en la economía, pero sin embargo no se lograba alcanzar lo mismo en la política. Esto pronto cambiaría, puesto que la clase criolla se lanzaría también a la conquista de este ámbito, usando a los Cabildos como los principales espacios para estas reivindicaciones, esto, sumado otros factores externos que afectaron a la corona española, junto a decisiones de la misma que buscaba restar autonomía a los territorios americanos, terminaría desembocando en la proclamación de la independencia en Guayaquil, Cuenca y, finalmente, en Quito con la victoria del 24 de mayo de 1822, con lo que prácticamente se dio paso a que, todo lo que hoy conocemos como Ecuador, sea independiente. (p. 16-24)

Lo visto en la etapa colonial, nos muestra, en relación al tema concreto de nuestra investigación, la existencia de una fuerte tendencia a la búsqueda de autonomía, que incluso derivó en todo el proceso independentista. Aquí indudablemente hay que destacar al Cabildo como una de las figuras más importantes en lo que a la organización territorial de la época se refiere, sobre todo porque, aunque nació con fines principalmente administrativos, pero logró

tener un rol más amplio en la defensa de los intereses locales y la búsqueda de mayor poder político, eso sí, todo ello liderado por las élites de la época que buscaban mantener su poderío económico y ampliarlo a la toma de decisiones y el gobierno.

Lo siguiente en la historia del territorio ecuatoriano es la anexión a la Gran Colombia, Ayala Mora, en su obra previamente mencionada, cuenta que tanto Cuenca como Quito se unieron voluntariamente a aquel país, sin embargo, Guayaquil ejercería resistencia al respecto y se terminaría anexando a la fuerza. De esta manera se crearía el Distrito del Sur, que se dividió, justamente, en tres departamentos regionales que tendrían como capitales a Cuenca, Guayaquil y Quito. El historiador explica que el naciente país contaría con pugnas de poder interno desde el principio, teniendo como protagonistas al libertador y Presidente Simón Bolívar y a Francisco de Paula Santander, su vicepresidente. Uno de los puntos principales del conflicto es uno que justamente tiene que ver con la organización territorial, puesto que Bolívar optaba por un modelo más centralista que permitiera mantener la unidad y dar paso a aquel gran Estado latinoamericano, mientras que Santander le apostaba, más bien, a un modelo federalista. Esto, sumado a otras causas derivaría en la disolución de la Gran Colombia. En el Distrito del Sur hubo también posiciones con respecto a los liderazgos del gran país, Guayaquil tenía una postura a favor de las políticas de Santander, mientras que en Quito eran más cercanos a Bolívar, sin embargo, por distintas causas, relacionadas principalmente con los intereses de las élites guayaquileñas, quiteñas y cuencanas, se terminaría dando la separación definitiva de este Distrito, dando paso al nacimiento del Ecuador. (p. 24-25)

La experiencia de la Gran Colombia da muestra también de la importancia que tendría la organización territorial y la distribución del poder para las nacientes repúblicas, siendo en este caso uno de los motivos de los conflictos que ocasionaron la disolución de aquel país. Aquí también se reafirma el rol preponderante de las élites regionales en la pugna por obtención de mayor poder y protección de sus intereses, especialmente cobran ya un papel protagónico Quito, Guayaquil y Cuenca como los principales frentes de dicha disputa en el territorio ecuatoriano.

En el mismo documento que se ha venido revisando, Ayala, menciona que en 1830 comienza el nacimiento de un nuevo país conformado por los territorios que formaron parte del llamado “Distrito del Sur”. En Riobamba se reúne la primera asamblea constituyente, en la que también se comienzan a sentir las pugnas de poder entre los principales territorios del naciente estado, muestra de ello es la elección del nombre que llevaría, puesto que había grandes intereses en que se denomine, en función de seguir la tradición, como “Quito”, lo cuál no sería aceptado

por guayaquileños y cuencanos, lo que derivó en que, para poder establecer una sólida unidad, se proponga el nombre de “Ecuador”. El autor en cuestión afirma que los primeros años de la república serían de una rígida regionalización, liderada por Quito, Guayaquil y Cuenca en sus respectivos territorios, lo cual se veía reflejado en un escaso establecimiento de vínculos que los conectaran de manera profunda, más bien, cada uno se había concentrado en su propia actividad comercial que estaba más vinculada al sur de Colombia y al norte del Perú. (p. 26-27)

Con lo anterior concuerdan Costa, Blacio y Maldonado (2021), quienes afirman que el país, en su nacimiento, tuvo a la regionalización como su característica. Esto se da en función de la consolidación de tres espacios que prevalecieron tras la época de la colonia; La Sierra Centro Norte (Con Quito liderando), La Sierra sur (liderada por Cuenca) y La cuenca del río Guayas (Con Guayaquil a la cabeza). (p. 170)

Bajo esta lógica, el primer texto constitucional ecuatoriano (1830) organiza territorialmente al Estado en Departamentos (Quito, Cuenca y Guayaquil), Provincias, Cantones y Parroquias. Estos espacios tenían como autoridades a Prefectos, Gobernadores, Corregidores y Tenientes, respectivamente. En la norma se menciona que las atribuciones de cada autoridad serán otorgadas mediante ley. Su primer artículo parte diciendo “Los Departamentos del Azuay, Guayas y Quito quedan reunidos entre sí formando un solo cuerpo independiente con el nombre de Estado del Ecuador.” (Constitución ecuatoriana, 1830) Siendo así, surge con los tres poderes clásicos; ejecutivo, legislativo y judicial, que se ejercen en unidad para todo el territorio nacional. Es decir, se parte con Estado Unitario, que en primera instancia no da mayores signos de descentralización y que busca consolidar al nuevo país, a pesar de sus dificultades regionales internas.

El inicio del Ecuador como República, en especial en lo referido a su organización territorial, se puede resumirse muy bien en las palabras de Ayala Mora: “El país no era una realidad ya hecha, sino un intento de articular diversas regiones en una unidad política que desde el principio se reveló precaria y conflictiva.” (Ayala, 2003, p. 208)

En el texto apenas citado, Ayala, desarrolla que el inicio de la República se vio marcado por constantes pugnas de atribuciones entre los poderes regionales, que buscaban reafirmar su poder local, y el Estado, que optaba por centralizar varias funciones. Esto venía acompañado de un debate constante sobre si era adecuado mantener el sistema de departamentos, puesto que territorios como Imbabura, Chimborazo, Manabí y Loja querían que las provincias tomen un rol de mayor importancia. Todo lo anterior, en la visión del autor, desembocó en una crisis que tuvo lugar en 1859 y 1860, donde surgen cuatro gobiernos en Quito, Guayaquil, Loja y

Cuenca, lo que daba la idea de que el Ecuador terminaría fragmentándose, pero, sin embargo, gracias a los acuerdos de los poderes de cada región se logró volver a un camino de unidad, en el que se consolidaba el Estado. Es así que, con el mandato de Gabriel García Moreno, se expide la constitución del año 1861, en la que se elimina el modelo de departamentos y se opta por la división en provincias. Debido a la crisis que casi fragmenta al país, el gobierno central opta por robustecer su poder, generando así una modernización del Estado que se basaba en la centralización del mismo, esto al quitarle la mayor cantidad de poder a las regiones y evitar a toda costa las ideas federales. Este proceso que ponía como prioridad al centralismo se fortalecería aún más con la revolución liberal liderada por Eloy Alfaro, quién abogaba por la importancia de un sólido gobierno central para el desarrollo del país, de esta forma aumentó la burocracia estatal e impulsó obra pública, como lo fue el ferrocarril, para conectar al país y consolidar una verdadera unidad nacional. En el siglo XX, esta dinámica continuó, teniendo como ya habituales protagonistas a Quito (como centro político) y a Guayaquil (como centro económico), al seguir con la construcción de infraestructura estatal que conectaba al territorio ecuatoriano y procesos que reafirmaban el poder del ejecutivo central. (p. 209-211)

Otro importante momento en la construcción centralista del Estado es destacado por Larrea (2012), quien señala que la Revolución Juliana (de 1925) fue un primer intento de modernizar la gestión pública, centralizando las rentas, asumiendo como obligación del Estado las aduanas, los temas presupuestarios y funciones de control. Además de esto se crean importantes instituciones, como lo son el Banco Central y la Procuraduría General del Estado. (p. 95)

En el plano estrictamente constitucional, en lo referente a la organización territorial, la división en Provincias, Cantones y Parroquias sería una constante desde el texto de 1861 hasta el de 1998, todo esto acompañado de un reforzamiento del Estado Unitario y una reiterada mención al principio de unidad nacional. Quizá en donde más cambios se pueden observar es en la forma en la que se organizan los órganos de cada uno de estos niveles y en grado de descentralización que obtienen. Al respecto, Luis Fernando Torres resume muy bien la situación:

“En las constituciones ecuatorianas del siglo XIX la descentralización no recibió mención alguna... En el siglo XX se constitucionaliza la autonomía de los organismos seccionales e inclusive algunas de sus competencias, y se desarrolla consistentemente el concepto de autonomía financiera y se llega en la década de 1990 a consagrar al Estado ecuatoriano como descentralizado.” (Torres, 1998, p.80)

Muestra de toda esta evolución normativa es la última constitución previa a la actual, la de finales del siglo XX, en la que se ratifica lo antes mencionado y se desarrolla en el Título XI, donde además se incluye la posibilidad de la descentralización de competencias del Gobierno central, esto se acompaña de una división de la administración en un régimen dependiente (una suerte de desconcentración con representantes estatales), un régimen autónomo (en donde se incluyen a las administraciones descentralizadas) y un régimen especial (para territorios que requieren un tratamiento particular, como es el caso de Galápagos). Pero además de esto, se incluyó una novedosa figura sobre la configuración de circunscripciones territoriales de indígenas y afrodescendientes que, en la práctica, no se concretó.

Con los antecedentes desarrollados, el inicio del siglo XXI vendría acompañado de lo que Ayala, en el texto apenas mencionado, denominaría como un desgaste del centralismo, que pesar de que, dice, fue necesario en su momento para alcanzar que el Estado ecuatoriano tenga una modernización, ya no resulta efectivo debido a todos los cambios que ha sufrido la sociedad y el mundo, más bien parece un modelo que no responde a los anhelos la población. Tanto es así que, por ejemplo, el concepto de un “Guayaquil independiente” se ha convertido en un elemento característico de la cultura de los habitantes de la ciudad porteña, o quizá también está el caso de Manabí, con su pedido de autonomía. El autor comienza a hablar ya en ese momento de la seria necesidad de una reforma, con la posibilidad de establecer regiones, comunidades o provincias autónomas, sin embargo, todo ello se debe de hacer en un esfuerzo nacional, que fortalezca la unidad al tiempo que colabora a un desarrollo equilibrado de todo el territorio mediante una verdadera descentralización. (p. 221-221)

Burbano (2003), en el mismo contexto temporal y tomando en cuenta la aguda crisis política que vivía el país debido a los constantes cambios de gobierno, también abogó por una organización territorial que permita mayor autonomía y descentralización, pues afirma que esto contribuiría a un fortalecimiento de la democracia. En su estudio, además detalla los distintos procesos que buscaban lograr estos objetivos en aquel momento, de los que destacan, nuevamente, la idea de autonomías provinciales, creación de regiones e, incluso, propuestas federalistas. Una de las que destaca, dentro de las mencionadas por la autora, es la del entonces presidente Gustavo Noboa, quién planteó al Congreso una reforma constitucional para los temas de organización territorial y descentralización, en ella se propuso la posibilidad de que mediante consulta popular las provincias puedan asumir la autonomía para la realización de funciones que serían transferidas desde el Estado, además de que se puedan anexar a otros territorios y formar gobiernos autónomos, pero sin duda uno de los temas más importantes fue tener la posibilidad de implementar tributos propios, eso sí, bajo una política tributaria nacional. (p. 57-71)

Al referirnos en concreto de la propuesta que se terminaría materializando en la Constitución de 2008; la de regiones autónomas, tenemos interesantes antecedentes directos según lo describe Suing (2016). En autor detalla que uno de los hechos más cercanos se remontan a la década de los setenta, con el trabajo realizado por la consultora ORSTON, llevado a cabo por pedido de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, que entrega como resultado el que un adecuado modelo de organización territorial sería aquel en el que se divida al país en siete regiones, lo cual no llegó a suceder, pero que si dio la pauta para la creación de los Organismos de Desarrollo Regional, así surgió CREA (para Azuay, Cañar y Morona Santiago), PREDESUR (para El Oro, Loja y Zamora), entre otros. En base a estas organizaciones se planteó posteriormente una regionalización con la creación de unidades geoeconómicas basadas en la desconcentración de competencias estatales, lo cual finalmente no sucedió. Posteriormente a ello, narra el tratadista, existieron intentos autonomistas en leyes presentadas en el año 2006 que tampoco prosperaron. Quizá el antecedente de mayor cercanía es el que se da justamente en el año 2008 y de la mano de la desconcentración, mediante el decreto ejecutivo 878 que crea la SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo), misma que se organizará regionalmente para el cumplimiento de sus fines, abriendo el camino para el nacimiento de siete regiones administrativas, que un principio parecían una forma del gobierno nacional para inducir a la regionalización del país (esto mediante el proceso previsto en la nueva Constitución) y que posteriormente se convertirían las nueve zonas de planificación con las que se cuenta en la actualidad. (71-74)

A manera de conclusión de este necesario recorrido histórico, se debe decir que la autonomía y, posteriormente la descentralización, han sido anhelos constantes, en lo que hoy conocemos como territorio ecuatoriano, desde épocas coloniales, siendo incluso un factor para la independencia y estando presente en los principales conflictos de la Gran Colombia que terminarían por dar paso al nacimiento del país que hoy conocemos. Pero sin duda, se debe también acotar que todos estos procesos han sido provocados por las élites de cada época, esto en una búsqueda de un control de sus territorios y de aumentar su poderío económico y trasladarlo a lo político, situación que se mantuvo latente hasta tiempos modernos con las disputas entre Guayaquil y Quito, lo que, en cierta medida, también nos ha llevado a ser un país regionalizado en un punto de vista cultural. Sin embargo, los distintos esfuerzos para unir al país y modernizarlo terminaron derivando en que el Ecuador sea un Estado eminentemente centralista en la gran mayoría de su historia, pero esto se terminaría desgastando al punto de iniciar un profundo debate a inicios del siglo XXI sobre cómo caminar a un modelo en el que prime la descentralización, siendo este ya no solo un anhelo de ciertos

grupos de poder, sino de sectores diversos cansados de un abandono estatal y en búsqueda de mayor democracia. Todo este proceso histórico desembocó en la Constitución del 2008 y la creación de las Regiones autónomas como respuesta. A continuación, nos centraremos en el análisis de dicha figura.

2.2 La Constitución del 2008

Ecuador, para el año 2006, llevaba atravesando una severa crisis política que tenía como principal causante a la inestabilidad de los gobiernos que llegaban al poder. Es bajo este contexto que, en el 2007, asume la presidencia Rafael Correa Delgado, quien llega al poder bajo un discurso de renovación, mismo que se traducía en una de sus principales ofertas de campaña: una nueva Constitución. Aquella promesa se cumplió con su segundo decreto ejecutivo en el que llamaba a una Asamblea Constituyente que se terminaría instalando en Montecristi, Manabí.

Este proceso venía acompañado de un espíritu de “refundar” el país (como ya había sucedido antes en situaciones similares) y bajo una corriente que, según lo explican autores como Martínez (2017), pretendía dejar atrás un constitucionalismo tradicional (de contexto europeo) y pasar a uno nuevo (inspirado en la realidad latinoamericana) (p. 17-22).

Bajo esta lógica se incluyen una serie de innovaciones en el texto constitucional, que van desde lo dogmático, al incluir un catálogo de derechos sumamente amplio, hasta lo institucional al reconocer a dos nuevos poderes del estado (Electoral y de Participación Ciudadana).

La organización territorial no sería ajena a esto, es más, según Larrea (2012) fue uno de los temas que más se debatió y presentó profundas dificultades para alcanzar acuerdos. En este proceso participarían organizaciones como la AME (Asociación de Municipalidades del Ecuador), la CONCOPE (Consortio de Consejos Provinciales) y CONAJUPARE (Consejo Nacional de Juntas Parroquiales del Ecuador). Esto daría paso a un texto que pondría como prioridad a la equidad territorial, usando a la descentralización como una herramienta para lograrlo, todo ello en la búsqueda, también, de un desarrollo policéntrico (p. 111). Bajo este contexto se crea un nuevo nivel de división del territorio, con un espacio intermedio; las regiones autónomas que tienen como institución al gobierno autónomo descentralizado regional.

A criterio de Rafael Guerrero (2008), que en su momento analizaba el texto preparado por el constituyente, esta figura nace como una respuesta a un Estado en crisis, que tiene como uno de sus principales problemas a un constante pedido de descentralización (liderado

principalmente por las élites de Guayaquil, pero que no es ajeno a los anhelos de diversos sectores) por lo que se busca una norma fundamental que, en el contexto de un gobierno que plantea un nuevo país, pueda descentralizar y democratizar adecuadamente al territorio ecuatoriano. (p. 226-229)

Suing (2016), considera que la implementación de regiones autónomas es una respuesta a distintos procesos que buscaron implementar otras formas de autonomía. Es el caso del Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Autonómico del 2006, impulsado desde Guayaquil y con el auspicio del entonces presidente Alfredo Palacio, que buscaba que los cantones, provincias y distritos metropolitanos puedan acceder a un régimen autonómico especial, al final dicha propuesta no prosperó, pues se argumentaba que favorecía la desigualdad en los territorios del país y que no era viable que los mismos se puedan sustentar por sí mismos. Otro caso fue uno que, a criterio del autor, se inspira del paradigma español, puesto que se inicia con consultas populares autonómicas en distintas provincias del país para obtener, justamente, un sistema de autonomía a nivel provincial, hecho que tampoco llegó a trascender en el legislativo. (p. 64-65)

A pesar de lo mencionado, quizá lo que más certezas nos puede entregar al momento de comprender la llegada de las regiones al sistema jurídico ecuatoriano es el pensamiento y la motivación que tenían quienes ostentaban el poder en ese momento. El movimiento Alianza PAÍS (Patria altiva y soberana), junto a su líder máximo y Presidente de la República, Rafael Correa Delgado, eran los protagonistas de aquel contexto histórico. En plan nacional de desarrollo presentado en 2007 por la “revolución ciudadana”, se planteó que el desarrollo territorial tenía como uno de sus principales factores el construir una estructura que se aleje del tradicional bicentralismo (Quito-Guayaquil) para dar paso a un paradigma policéntrico que se consolidaba, justamente, a través de las regiones, entendidas como un nivel de gobierno intermedio que, al mismo tiempo, requería de un “gran” acuerdo nacional para surgir. (p. 64)

En el Plan Nacional de Descentralización 2012-2015 (2012) se menciona que el nuevo modelo de organización territorial se pensó desde las ideas de autonomía y región. En el primer caso, dejando claro que no se trata de una autonomía como la se encontraría en el federalismo, sino que, más bien es un concepto que busca evitar que otras instituciones del Estado puedan interferir en las actividades de los GAD. En el segundo caso, se buscaba implementar dicho gobierno intermedio, con cercanía a los ciudadanos, que pueda tener coordinación con el Estado central y pensar el país de manera integral. (p. 16)

Finalmente, vía referéndum, se aprueba la Constitución de Montecristi con un amplio respaldo popular. La misma entraría en vigencia en octubre del 2008, otorgando una respuesta,

mediante las regiones, al proceso histórico que buscaba descentralización y autonomía, además de formar parte de una nueva propuesta de un grupo político que, con anhelos de “refundar el país”, buscaba alternativas para el desarrollo. Sin embargo, los años han pasado y esta figura se mantiene en desuso, lo que quizá puede dar a entender que no fue la respuesta adecuada o, por lo menos, su contenido no ha sido suficiente. Para tener certezas al respecto, comenzaremos a analizar las disposiciones planteadas por la norma constitucional y la ley en este punto en concreto.

2.3 La figura de las regiones autónomas en la Constitución y la Ley

La organización territorial del Estado se desarrolla a partir del Título V de la Constitución del año 2008, además su contenido se amplía en el Código orgánico de Organización territorial, autonomía y descentralización, a esto se le puede sumar la normativa referente al régimen de competencias y planificación.

El texto constitucional, desde su primer artículo, presenta al Ecuador como un Estado de tipo unitario, pero que, además, se gobernará de forma descentralizada. Esto tiene importancia puesto que, por un lado, se busca ratificar la unidad del país bajo el sistema con el que, en la práctica, se ha manejado a lo largo de su historia; el unitarismo (aunque con algunas particularidades que abren el debate al respecto y serán analizadas más adelante), pero que, por otro, nos empieza a anunciar que la descentralización (en teoría) es una prioridad dentro de la nueva carta magna. El inciso segundo del artículo se refiere a la soberanía, misma que es solo una para todo el territorio nacional y radica en el pueblo.

El siguiente punto relevante lo encontramos en el artículo tres. Aquí se habla de los deberes primordiales del Estado, entre los que se incluye, en el numeral sexto, el de promover el fortalecimiento de los procesos de autonomías y descentralización. Nuevamente se demuestra con esto el peso e importancia que le da la carta magna a dichas temáticas, buscando ser una respuesta efectiva a los anhelos que giraban en torno a las mismas, poniendo incluso la carga en el Estado para que esto pueda concretarse de manera efectiva.

2.3.1 Los Gobiernos Autónomos Descentralizados

En el segundo inciso del artículo cuatro se garantiza que el territorio es “inalienable, irreductible e inviolable”, además de que se afirma que nadie puede ir en contra del principio de unidad nacional. Esto parece una forma del constituyente de ahuyentar cualquier idea (federalista o incluso independentista, que han sonado a lo largo de nuestra historia) que pueda surgir con todas las novedades referentes a descentralización y autonomía.

En el Título V de la norma constitucional se desarrolla la Organización territorial. Inicia con el artículo 238 que da paso a la creación de los órganos que se encontrarán al frente de los distintos espacios territoriales: los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD). La implicación de esta denominación (en la que se incluyen los juntas parroquiales, concejos municipales, concejos metropolitanos, consejos provinciales y consejos regionales), en primera instancia, parece muy amplia y, de hecho, incluso puede dar a entender que va más allá de lo que finalmente desarrolla, debido a que da a entender que el constituyente quiere entregar una respuesta a los anhelos y pedidos que hemos comentado anteriormente, a través del otorgamiento de un peso mayor para las instituciones locales. Se les da un peso de Gobiernos, por lo que se entiende que ejercerán la dirección de sus respectivas jurisdicciones, pero, además, esto se realizará mediante (como indica este nombre) autonomía y descentralización. Esto al final puede ser un tema meramente declarativo si es que no viene acompañado de la entrega de competencias que lo hagan real y práctico. Este punto en específico lo desarrollaremos más adelante.

Los demás puntos destacables del primer capítulo de este título son: la garantía (ratificada) de que la autonomía no puede dar paso a la separación del territorio; la creación de un sistema nacional de competencias que establecerá el régimen de los GAD, además de compensar el desarrollo en los distintos territorios; se les entrega a todos los GAD (salvo juntas parroquiales) la potestad legislativa, punto que sin duda puede suponer un nivel de autonomía profundo pero que, nuevamente, habrá que ver cómo se desarrolla en la norma para tener certezas de si es que esto es así.

2.3.2 El GAD Regional

El artículo 242 de la Constitución dispone que el Ecuador se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias. Es en la primera de ellas donde encontramos la mayor innovación de la temática en cuestión. Se crea un nuevo espacio territorial, superior a los ya existentes; la región autónoma, mismo que tiene como órgano principal al Gobierno Autónomo Descentralizado Regional.

El COOTAD, en su artículo 30, define su naturaleza jurídica de la siguiente manera:

Los gobiernos autónomos descentralizados regionales son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera. estarán integrados por las funciones de participación ciudadana; de legislación y fiscalización; y, ejecutivas previstas en este Código y en su estatuto de autonomía, para el ejercicio de las funciones que le corresponden. (COOTAD reformado, 2023)

Se define de esta forma el tipo de autonomía que contendrá el nivel de gobierno, así como también sus funciones. Ambos temas en concreto nos veremos más adelante.

En la norma suprema (art. 244) se desarrollan los requisitos que se tendrán que cumplir para crear una Región autónoma:

1. La voluntad de dos o más provincias para constituirse en región.
2. Dichas provincias deben ser continuas territorialmente.
3. La extensión del territorio regional debe superar los 20.000 kilómetros cuadrados.
4. La población regional debe comprender más del 5% de la nacional.

Mientras tanto, en el COOTAD (art. 15), se agregan dos adicionales:

1. En término de requisito y de obligatorio cumplimiento se debe tener “equilibrio interregional, afinidad histórica y cultural, complementariedad ecológica y manejo integrado de cuencas”. En el texto constitucional también se hacía referencia a esto, pero no a manera de obligación, sino que más bien “procurando” hacerlo.
2. El territorio regional no puede superar el 20% del nacional.

Tanto en la ley, como en la Constitución, se habla de la creación de incentivos, principalmente económicos, para que se conformen las regiones autónomas.

Los requisitos, en primera instancia, parecen alcanzables. Sin embargo, en la práctica pueden resultar complejos de implementar. Las principales y más cercanas propuestas autonomistas y de descentralización, vinieron justamente de provincias (Manabí y Guayas) que buscaban, en solitario (como sucede en el caso español), obtener mayores facultades. El texto constitucional descarta por completo esta posibilidad al exigir como requisito obligatorio el que se tenga que contar con dos o más provincias, además de establecer mínimos y máximos para territorio y población. Este sin duda es un factor que dificulta las posibilidades de concreción de una región, ya que requiere de una gran voluntad política para que suceda, además de entablar un proceso de diálogo y negociación entre las provincias interesadas para tratar temas que, aunque parezcan simplemente simbólicos, llegan a ser sensibles, como es el caso del establecimiento de la capital regional o el mismo nombre del nuevo espacio territorial, por ejemplo.

2.3.2.1 Proceso de constitución de la Región autónoma

En la norma fundamental (art. 245), a grandes rasgos, se menciona el proceso que se debe seguir para dar paso a la creación de la región autónoma, con su respectivo GAD, esto se desarrolla y complementa en el COOTAD (art. 16). En resumen, se debe realizar lo siguiente:

1. El proceso debe de activarse desde los GAD provinciales, con resoluciones aprobadas en su órgano colegiado (el consejo provincial), con el voto positivo de las dos terceras partes.
2. Los GAD provinciales deberán preparar un proyecto de ley de regionalización y un estatuto regional.
3. El proyecto de ley se presenta, en primer lugar, ante el Presidente de la República por los prefectos interesados, el mismo verifica el cumplimiento de requisitos. (Este paso no se contemplaba en la norma de Montecristi, se lo agregó en el COOTAD)
4. Si es que se cumplen con los requisitos previstos en la Constitución y la ley, el Presidente remite el proyecto a la Asamblea Nacional, la misma que debe aprobarlo en un plazo máximo de 120 días, si no se pronuncia se entiende como aprobado. El legislativo puede archivar o negar la iniciativa con las dos terceras partes del pleno.
5. El estatuto regional se someterá a control de constitucionalidad frente a la Corte Constitucional, la misma que se ha de pronunciar al respecto en un plazo máximo de 45 días, caso contrario se entiende aprobado.
6. Una vez se cuente con el proyecto de ley aprobado y el dictamen favorable de constitucionalidad, se procede a convocar a consulta popular en las provincias involucradas para que se apruebe (con mayoría absoluta) el estatuto regional. Si esto sucede, el mismo será publicado en el registro oficial y entrará en vigencia.
7. Una vez publicado el estatuto, en 45 días, se convocarán a elecciones para designar a las autoridades regionales.

Este proceso muestra ser complejo desde muchos aspectos además que, como se advertía en el parte de los requisitos, también necesitará de mucha voluntad política, puesto que se necesitará de prefectos que quieran impulsar la iniciativa, primero buscando el apoyo del consejo provincial, en el que además se tendrá que contar con la voluntad de los alcaldes y representantes parroquiales. Luego se debe elaborar un proyecto de ley y un estatuto (en este nos centraremos más adelante), cuestión que requerirá ceder posturas en varios temas para alcanzar consensos. Luego está el tema de la presentación de la ley, que se debe hacer ante el Presidente, que siendo el único que tiene iniciativa legislativa sobre estos temas (art. 135 de la Constitución) la analizará y remitirá a la Asamblea Nacional, esto requiere también de concretar y articular un apoyo importante tanto en el ejecutivo como en el legislativo, puesto que, a pesar de que solo pueda analizar requisitos, para fines de celeridad e interpretación favorable, se necesitará que el primer mandatario tenga afinidad con la propuesta; lo mismo sucede en la primera función del estado, e incluso se vuelve más delicado el asunto, ya que habrá que tener certeza de que se aprobará la ley y evitar que, por alguna razón, se forme un bloque lo suficientemente amplio para bloquearla. Si es que el estatuto ha sido elaborado

conforme al ordenamiento jurídico, no tendrá problemas en pasar el filtro constitucional, que sin duda resulta de lo más importante para evitar que este texto normativo se extralimite. Finalmente se requerirá el apoyo popular para, por fin, materializar a la nueva región al aprobar el estatuto, esto al conseguir que la mayoría absoluta se pronuncie a favor en consulta popular, por lo que, sin duda, la norma debe tener un contenido capaz de generar interés y respaldo desde la gente. En definitiva, el nacimiento de una nueva región implica un gran consenso entre autoridades locales, ejecutivo, legislativo y la población.

Al respecto, Augusto Barrera menciona que:

Esta forma transicional, que se estableció en la Carta Suprema, partía del hecho de que no era posible imponer un nuevo mapa político administrativo del país, sin contar con la aceptación razonada de los propios habitantes y del sistema político... El marcar en la Constitución un camino para la autonomía parece que fue el mayor antídoto para las pretensiones autonomistas. (Barrera, 2015, p. 12)

Para finalizar este punto, es importante señalar que, en primera instancia, la Constitución parece establecer un procedimiento “voluntario” para el nacimiento del nuevo nivel de organización territorial, pero si nos remitimos al numeral noveno de la primera disposición transitoria, se especifica que en la ley (el COOTAD) se deberá establecer el plazo máximo para el surgimiento de las regiones, que no podrá exceder de los ocho años. Es decir, la norma suprema intentó sentar las bases para una especie de procedimiento “obligatorio” para la regionalización del país, sin embargo, este plazo (que en 2015 fue suprimido con las enmiendas constitucionales, que posteriormente fueron dadas de baja por la Corte constitucional) caducó en el 2016, y hoy, cerca de siete años después, sigue sin cumplirse.

Sin embargo, en la versión vigente del COOTAD (disposición transitoria tercera) se pone 20 años de plazo con este fin, en donde además se advierte que si no se lo realiza de forma voluntaria (por parte de los GAD provinciales), la iniciativa le corresponderá al Presidente de la República de manera unilateral. Este punto en específico entra en contradicción con el texto constitucional (ya que al dejar sin efecto las enmiendas, se entiende por vigente la disposición que establecía el plazo de ocho años), pero no ha ameritado, hasta el momento, un pronunciamiento de la Corte.

Lo anterior es muestra de que, ya sea de vía voluntaria o mediante un camino obligatorio que queda muy opaco, no ha existido interés por iniciar el proceso de constitución de las regiones autónomas.

2.3.2.2 El Estatuto de autonomía

La Constitución (art. 246), menciona que el Estatuto será la “norma institucional básica de la región”, es decir el documento jurídico en que se dará forma a la organización interna del nuevo nivel de organización territorial. En el mismo artículo se incluye en contenido que tendrá:

1. Denominación: El nombre de la nueva región.
2. Símbolos: Bandera, escudo, etc.
3. Principios: Las bases que sustentan a la región.
4. Instituciones de gobierno: La organización de autoridades y representantes, junto a su funcionamiento institucional.
5. Sede: Lugar principal de establecimiento de las instituciones de la región.
6. Bienes, rentas y recursos propios.
7. Enumeración de las competencias que asume.
8. Establecimiento de estructuras desconcentradas para cumplir competencias. (Se incluye en el COOTAD)

Suing define al estatuto de la siguiente manera:

...se puede decir que el Estatuto de autonomía es la norma de cabecera de un ordenamiento jurídico secundario que, expedido en la forma prevista en la Constitución y la ley, goza de legitimidad democrática al ser aprobado por la población de la región; como tal, se integra al ordenamiento jurídico nacional y es el soporte para el ejercicio de la facultad normativa del consejo regional, como órgano normativo del GAD regional, que sirve para desarrollar los contenidos de las competencias exclusivas que asuma. (Suing, 2016, p. 160)

Este concepto resulta interesante porque el autor se basa en un análisis comparativo con el caso español, en donde la norma básica de las comunidades autónomas también lleva el nombre de estatuto. Sin embargo, a pesar de que el caso ecuatoriano tiene algunas similitudes, se queda a medio camino al compararse con el caso del país ibérico. La principal semejanza en entre ambos casos se encuentra en contenido, ya que tanto la constitución europea como la nuestra prevén elementos similares que se han de incluir en la norma en cuestión. Pero cuando nos referimos a los aspectos en los que se originan y desarrollan ambos documentos, encontramos que son muy distintos. En España, es una asamblea regional la que elabora el estatuto (en búsqueda de dotarlo de legitimidad democrática) y se tramita en forma de ley para ser aprobado. En Ecuador, su elaboración le corresponde a los GAD provinciales (de alguna forma la legitimación democrática se da con la consulta popular

para su aprobación) y no pasa por el legislativo, sino que sólo se somete a control de constitucionalidad.

Este último aspecto es importante porque marca la forma en la que desarrolla el estatuto en el caso ecuatoriano, siendo una norma jerárquicamente inferior a la española, en sus respectivos contextos. El artículo 425 de la Constitución señala que las normas regionales (en general, sin hacer especial referencia al estatuto) son de jerarquía inferior a leyes orgánicas y ordinarias, por lo que la norma básica regional queda relegada a un segundo orden y con un claro sometimiento a la legislación estatal.

2.3.2.3 Competencias

Donde se encuentra el sentido práctico, así como el nivel de autonomía y descentralización, de un nuevo nivel de gobierno es justamente a través de sus competencias, las mismas que se ejecutan con diversas funciones.

La Constitución (Título V, capítulo cuarto) desarrolla el régimen de competencias en general, aquí se menciona, desde un inicio, que la exclusividad de las competencias no implica que las mismas no puedan ejecutarse en concurrencia entre los distintos niveles.

La carta magna (art. 261) le otorga las siguientes competencias al Estado:

La defensa nacional, protección interna y orden público; Las relaciones internacionales; El registro de personas, nacionalización de extranjeros y control migratorio; La planificación nacional; Las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria; fiscal y monetaria; comercio exterior y endeudamiento; Las políticas de educación, salud, seguridad social, vivienda; Las áreas naturales protegidas y los recursos naturales; El manejo de desastres naturales; Las que le corresponda aplicar como resultado de tratados internacionales; El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos; Los recursos energéticos; minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales; El control y administración de las empresas públicas nacionales. (Constitución ecuatoriana, 2008)

Estas competencias dejan ver un amplio margen de acción para el poder centralizado, poniendo su atención principalmente en la seguridad, la economía y la representación del país.

Las competencias de los gobiernos regionales son las siguientes:

Planificar el desarrollo regional y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial; Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuenca, de acuerdo con la ley; Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte regional y el cantonal en tanto no lo asuman las municipalidades; Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito regional; Otorgar personalidad jurídica, registrar y controlar las organizaciones sociales de carácter regional; 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; Fomentar las actividades productivas regionales; Fomentar la seguridad alimentaria regional; Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias. (Constitución ecuatoriana, 2008)

Para Suing (2016), en las competencias de las regiones hay aspectos que deben destacar. Uno de ellos es que es una norma de cláusula abierta, es decir, mediante la ley y lo que determine el Consejo Nacional de Competencias (bajo el proceso de descentralización) se pueden ampliar las atribuciones previstas en el texto constitucional. Además, destaca la presencia del principio dispositivo (entendido en términos de voluntariedad) puesto que, en el estatuto de autonomía, la región puede decidir aquellas competencias que inicialmente asumirá. Además, se presenta el principio de cooperación, con el que puede existir una colaboración entre los diferentes GAD para cumplir sus potestades. (p. 229-233)

El mismo autor concluye que el catálogo de competencias presentado en el texto de Montecristi debe ser revisado, puesto que, a su criterio, el mismo tiene limitaciones importantes que no llegan a generar la motivación necesaria para conformar regiones autónomas. (p. 167)

Guerrero (2008), en una perspectiva de análisis del proyecto constituyente, por su parte menciona que las competencias de las regiones autónomas se miran como limitadas, esto debido a que existe una falta de definición de las competencias concurrentes. El autor asegura que en otros paradigmas de autonomías regionales (como lo es el caso español) existe el criterio de competencias compartidas, mismas que otorgan un campo de acción más amplio para los gobiernos regionales al mismo tiempo que permiten la existencia de intervención del Estado, sin que esto implique reducir la autonomía. Por lo anterior, el tratadista cree que los GAD regionales no tendrían la capacidad real de poder liderar el desarrollo de su propia región. (p. 4-8)

Para Viciano (2009), las escasas competencias que se le otorgan a las regiones no justifican su conformación, por lo que, a su criterio, serían un esfuerzo innecesario. (p. 111)

En síntesis, hay un acuerdo generalizado en que las competencias que se plantean, en primera instancia en la carta magna, para las regiones, son, por lo menos, insuficientes. Esto porque se refieren a temas muy generales o que se repiten con otros niveles de gobierno (como la planificación). Sin incentivos (que se materializan en lo que verdaderamente puede hacer un gobierno regional) es muy complicado que inicie un proceso, que de por sí es sumamente complicado, para dar vida a este nuevo espacio territorial.

2.3.2.4 Estructura del GAD regional

El GAD regional se encuentra conformado por un consejo regional y su respectivo gobernador, así como también un vicegobernador. Cabe destacar que no son órganos separados (como sería en la lógica clásica de ejecutivo-legislativo presente en el presidencialismo) sino que aquí el gobernador forma parte del consejo regional, además que este último nombra de entre sus miembros al vicegobernador.

El consejo regional es un órgano conformado por consejeros designados a través de elección popular, en una lógica de ejercer como representantes ciudadanos. En un inicio, en el texto de Montecristi (art. 240, inciso segundo) se hablaba (y en general para todos los GAD) de que tendrían una facultad legislativa, lo que a la final fue corregido en el COOTAD (artículo 34, literal a) al confirmar que se trata de una facultad normativa, dejando claro de que estamos en frente de un rango inferior a la ley, pero superior a los decretos y ordenanzas, manteniendo la idea de la existencia de un solo poder legislativo en el territorio ecuatoriano, parte fundamental del Estado Unitario. Además de emitir normas regionales, este consejo tendrá la facultad de fiscalización. El número de sus integrantes no se encuentra determinado aún, puesto que dependerá de la población de las regiones que vayan surgiendo. Sus atribuciones se basan en el marco de las competencias que tiene este nivel de gobierno, además de las que se señalen en el estatuto, por lo que podrán expedir normas regionales en función de aquello y la fiscalización la ejercerán sobre el Gobernador regional.

El Gobernador regional es el encargado de ejercer la función ejecutiva de este nivel de gobierno, siendo su máxima autoridad y representante legal. Se elige mediante votación popular, teniendo legitimación democrática directa y ejerciendo representación política para su jurisdicción. Sus atribuciones giran alrededor de la administración del GAD, pero además preside el consejo regional, cuenta con voto dirimente y la facultad privativa de presentar

proyectos de norma regional en materia tributaria. En caso de ausencia, será reemplazado por el vicegobernador.

En general ambas figuras se encuentran limitadas por las competencias mismas del GAD regional, alejándose mucho de las instituciones que podemos encontrar en otros paradigmas autonómicos (como el español). Quizá el rol con mayor valor es el del Gobernador, puesto que más allá de las competencias que se plantean en la normativa, ejercerá la representación política de una importante porción de territorio ecuatoriano, lo que sin duda puede dar paso a situaciones de disputa y exigencias con el gobierno central, tal como pasa ya con Prefectos y Alcaldes en ciertas circunstancias.

2.3.2.5 Recursos

Los recursos económicos de los GAD, en general, se desarrollan en la Constitución (Título V, capítulo quinto) y en el COOTAD (Título VI). Básicamente, el marco legal ecuatoriano prevé dos fuentes de financiamiento principales para dichos niveles de gobierno; los recursos propios y participar de las rentas del Estado. Este último se lo concibe con la aplicación de tres principios fundamentales: subsidiariedad, solidaridad y equidad territorial.

Al comienzo de la ley (COOTAD, art. 3) se desarrollan los principios previamente mencionados. La subsidiariedad (literal d) se refiere a buscar que los gobiernos más cercanos sean los responsables de atender las necesidades de la población; la solidaridad (literal b) se basa en la obligación de los niveles de gobierno para construir un desarrollo justo y equilibrado para el país en toda su extensión; la equidad territorial (literal f) busca asignar competencias, recursos y dar forma a una organización territorial para garantizar, nuevamente, la existencia de un desarrollo en equilibrio. Es decir, todos estos principios, aplicados a los recursos económicos, tienen como principal fin el evitar que ciertas circunscripciones territoriales se queden retrasadas, como ha sucedido a lo largo de la historia, buscando que los grandes centros económicos puedan distribuir sus ingresos para alcanzar un desarrollo que llegue a toda la población.

Existen cinco tipos de recursos financieros (COOTAD, art. 171):

1. Ingresos propios de la gestión: Los GAD (con excepción del parroquial) pueden beneficiarse de este tipo de ingresos. En concreto, se refiere a los recursos económicos que llegan por concepto de tributos; contribuciones especiales de mejoras; tasas; venta de servicios y bienes; rentas por multas e inversiones; venta de activos no financieros y

recuperación de inversiones; sorteos, rifas, entre otros. Además de estos, a las regiones, de manera privativa, se les otorga la posibilidad de organizar loterías. (COOTAD, art. 172)

2. Transferencia del presupuesto general del Estado: Es la manera en la que se reparten los recursos estatales (ingresos permanentes y no permanentes) a los distintos GAD. La Constitución (artículo 271) dispone los mínimos que distribuirán: quince por ciento de los permanentes y cinco por ciento de los no permanentes. Además de ello, aquí también se incluyen los recursos que se deben acompañar al transferir competencias. (COOTAD, art. 173)

3. Ingresos por otras transferencias, donaciones y legados: Habla de todos los recursos que no ameritan una contraprestación. Los mismos pueden venir del interior y exterior; del sector público o privado. Aquí se incluye el financiamiento de cooperación no reembolsable. (COOTAD, art. 174)

4. Participación en las rentas de explotación o industrialización de recursos naturales no renovables: Se basa en el derecho que tienen los GAD sobre aquellas circunscripciones en las que existen este tipo de actividades para percibir parte de los recursos, esto bajo una lógica de devolverle al territorio parte de lo que se explota. (COOTAD, art. 175)

5. Recursos provenientes de financiamiento: Se refiere principalmente a la capacidad de los GAD para generar ahorro, la utilización de títulos valores y la obtención de deuda (desde el interior y el exterior). (COOTAD, art. 176)

Ahora, al referirnos en concreto al caso del GAD regional, debemos mencionar que a lo anterior se le añade la transferencia de impuestos (COOTAD, art. 177), es decir que serán beneficiarios de los ingresos que provengan de los dos siguientes tributos: Impuesto a la propiedad de vehículos motorizados; y el impuesto a los consumos especiales sobre vehículos motorizados, aviones, barcos, entre otros (exceptuando a los dedicados al comercio, pasajeros o de prestación de servicios). Todo esto estará administrado por el servicio de rentas internas. Se agrega en la norma que, para incentivar la conformación de regiones, el Estado puede destinar un porcentaje de los tributos que se generen en su territorio. Este último punto muestra que el tema económico es muy importante para el momento previo de crear una región.

Finalmente, para el caso regional, la norma define la facultad tributaria de este nivel de gobierno (COOTAD, art. 179). Aquí se hace referencia a que, mediante norma regional, se pueden crear, modificar y suprimir: tasas y contribuciones especiales de mejoras, esto en función de la prestación de servicios y ejecución de obras. Adicional a esto, se les otorga la posibilidad de aumentar el impuesto a consumos especiales, el de vehículos y lo referido al precio del combustible. Con esto queda claro que el GAD regional es el que tendría mayor

capacidad de obtención de recursos económicos, así como también un interesante margen de acción en el tema tributario. Sin embargo, es difícil conocer el alcance real de esto, debido a la inexistencia de dicho nivel de gobierno.

2.4 Alcance de la descentralización y la autonomía

La descentralización y la autonomía son elementos que el texto de Montecristi destaca mucho. Sin embargo, con el transcurso del tiempo vale la pena analizar hasta qué punto estos se han podido desarrollar en la práctica, sobre todo en lo referido a la región, cuestión que nos acercará también a entender las causas de que dicha figura no tenga aplicación.

Para Batallas (2013), una de las principales novedades que trae el texto constituyente con respecto a la descentralización es el cambio de su modelo, puesto que con la actual concepción este proceso deja de ser voluntario, al entregar competencias exclusivas y obligatorias a los GAD, teniendo como principal finalidad el acercar el Estado al ciudadano. (p. 9-10)

Al respecto del concepto de descentralización en la Constitución, es relevante el siguiente criterio:

Esta Constitución, como se ha mostrado, no solo regulaba lo existente; como en otras esferas de la acción pública tiene una fuerte vocación de transformación, en este caso del modelo de gestión territorial, y de la propia estructura estatal. Estos objetivos evidentemente no se consiguen por su sola enunciación constitucional, sino que suponen un amplio abanico de leyes, planes, programas, acciones y finalmente un nuevo sentido común que se expresa en procedimientos y mecanismos consolidados. (A. Barrera, 2015, p. 18)

Con la percepción de este autor, podemos advertir que es claro que, al analizar la descentralización y la autonomía en el texto constitucional, así como su desarrollo en la práctica, nos encontraremos con un concepto que puede caer en lo declarativo, esto al no contener un contenido que lo vuelva plenamente ejecutable.

Lo primero es tener certezas sobre el tipo de descentralización que introducen las regiones. Como vimos en el primer capítulo de este trabajo de investigación, al hablar de descentralización podemos estar frente a dos tipos principales: la administrativa y la política. Al analizar el texto de Montecristi, sin duda pueden surgir dudas para identificar claramente frente a qué caso estamos en concreto, sobre todo en lo que refiere a la posibilidad de la

regionalización del país. Sin embargo, luego del análisis realizado a esta figura, podemos concluir que estamos en presencia del tipo administrativo.

Esto se debe principalmente a que el nuevo nivel de gobierno presenta la mayor parte de las características de dicho concepto: su existencia depende de gran manera del Estado central, ya que, por ejemplo, recibe la mayor parte de sus recursos económicos del mismo y, además, su creación debe ser aprobada por el legislativo nacional; sus competencias son limitadas y buscan, principalmente, mejorar la prestación de servicios a través de una administración cercana, esto se evidencia con la carencia de una función judicial o legislativa regional, siendo esta última reducida a una capacidad normativa (que sirve principalmente para el ejercicio de sus competencias), superior a la de otros niveles de gobierno, pero sometida a los objetivos de la legislación estatal (incluyendo su estatuto). En definitiva, se retiran del centro ciertas atribuciones, sin mayor intensidad y manteniendo un firme control. Visión con la que coincide Noboa (2013), al afirmar que el concepto de descentralización utilizado en la carta magna es, justamente, el de tipo administrativo. (p. 22)

La mayor complicación, al menos conceptual, surge al momento de hablar de autonomía, puesto que esta idea está esencialmente relacionada con la descentralización de tipo política, siendo cercana al Estado de tipo federal. Lo anterior le ha costado varias críticas a su inclusión en la constitución y el haberle otorgado esa característica a la región (autónoma).

Benalcázar (2008), por ejemplo, menciona que el Ecuador cuenta con descentralización administrativa, lo cual haría que sea incompatible con la autonomía que gira, más bien, en torno al federalismo. (p. 264)

Ante esto, Noboa (2013) es más flexible, refiriéndose al espíritu constituyente al momento de incluir este concepto en la norma suprema, buscando, sobre todo, generar un amplio margen de independencia entre el poder central y los GAD. Por lo que, a criterio del autor, no es en extremo necesario el acoplar una concepción doctrinaria a los conceptos de nuestra normativa, con una percepción propia. (p. 23-24)

El COOTAD (artículo 5) indica la existencia de autonomía política, administrativa y financiera. Las define de la siguiente manera:

...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. Esta autonomía se ejercerá de manera

responsable y solidaria. En ningún caso pondrá en riesgo el carácter unitario del Estado y no permitirá la secesión del territorio nacional. (COOTAD reformado, 2023)

La misma norma, en concreto define a la autonomía política como:

...es 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. (COOTAD reformado, 2023)

Para Calvopiña (2021), la autonomía política, tal como se encuentra desarrollada en la normativa ecuatoriana, no cuenta con varios de sus elementos esenciales: como una legislación propia o una profunda autonomía financiera. En su criterio, esto ocasiona que no puedan nacer los gobiernos regionales. (p. 143-144)

En concordancia con lo anterior, Pérez (2013), hace mención de que la norma (COOTAD) tiene como uno de sus objetivos principales "asegurar la autonomía política, administrativa y financiera" de los gobiernos autónomos descentralizados. No obstante, el autor también indica que no puede existir una plena autonomía política en los gobiernos locales o regionales, a pesar de que sus miembros han sido elegidos democráticamente, ya que, principalmente, poseen una autoridad reglamentaria y, por lo tanto, están subordinados, jerárquicamente, a la ley que emana del legislativo nacional. (p. 61)

A mi criterio, considero que la concepción de autonomía es variada y muy difícilmente puede ser encasillada en una sola idea, por lo tanto, es válido considerar lo que plantea la normativa ecuatoriana desde una visión de nuestro territorio, sin contraponerse con otros conceptos. Sin embargo, la manera de definir esta situación en la ley se puede prestar a confusiones, sobre todo cuando dicho contenido puede parecer que se refiere más a la idea de una descentralización política. Esto, nuevamente, puede deberse a intenciones más declarativas que prácticas, puesto que, como se mencionó anteriormente, el desarrollo normativo de la región encaja en el paradigma administrativo de la descentralización y no más allá. Quizá es por esto que el COOTAD, a diferencia de lo que menciona el texto de Montecristi, se limita solo a hablar de "regiones" y no de "regiones autónomas".

Cabe mencionar que lo que se ha desarrollado se queda en un campo conceptual y de lo que dispone la normativa, puesto que la única manera de verificar los alcances reales, tanto de la descentralización como de la autonomía, sería al ver cómo las mismas se desarrollan en un contexto real. Esto no ha sucedido, por lo que el mayor aporte que tiene el análisis realizado en este punto es mostrar que la región no lleva más allá el proceso descentralizador existente en los demás niveles de gobierno.

2.5 La región autónoma y un nuevo modelo de Estado

Una de las primeras percepciones que surgió con una primera lectura de la Constitución del 2008, es que al incluir la figura de regiones autónomas se estaría abriendo la puerta a un nuevo modelo de Estado que iría más allá del tradicional unitarismo, a pesar que el mismo es ratificado desde el primer artículo del texto constitucional, para pasar al paradigma del Estado regional o autonómico (pensando principalmente en el caso español). Pero ¿hasta qué punto esto es así?

Justamente dicha interrogante es desarrollada y resuelta en el trabajo de tesis doctoral de José Suing (2016). El autor, tras un profundo análisis de la figura de las regiones autónomas, concluye que, dentro de un contexto en donde la organización territorial se debate aún más, por la búsqueda de autonomía de varios sectores, han surgido modelos que vienen a reemplazar (o por lo menos mejorar) los modelos clásicos de Estado unitario y federal, esto al tratar de encontrar un punto medio entre ambos. De esta forma, surgen paradigmas como el estado regional u otros. Es por lo anterior, que la inclusión de las regiones autónomas en la norma suprema debería, por lo menos, abrir un fuerte debate sobre si, más allá de la denominación de unitarismo que hace el artículo primero, estamos en frente de un nuevo modelo de organización territorial, sin llegar al federalismo, pero transformando el actual, con la región, junto a las nuevas instituciones que vienen con ella, como principal protagonista. Sin embargo, el autor admite que dicha hipótesis no puede ser comprobada mientras no se haya concretado el proceso que da paso al nacimiento de dicho nuevo nivel de gobierno, a lo que se le suma un pobre proceso de descentralización, con lo que solo se puede afirmar que el Estado Unitario, en el contexto ecuatoriano, se mantiene y no se encuentra en transformación. (p. 239-242)

La conclusión del autor apenas mencionado me parece acertada y la comparto. Sin duda es muy complicado decir que las regiones autónomas nos acercan a un nuevo modelo de organización territorial, sin que estas apenas hayan iniciado su proceso de conformación. Lo que queda entonces, es una declaración de unitarismo que se mantiene sólida (aunque en su

concepción compleja, bajo lo teorizado por Badia), junto a una figura novedosa, pero no aplicada en la práctica, que nos deja más suposiciones que certezas.

Capítulo 3: El futuro de las regiones autónomas en Ecuador

En el presente trabajo de investigación comenzamos por sentar las bases teóricas de la organización territorial, centrándonos principalmente en los conceptos que nos puedan aclarar la idea que existe detrás de las regiones autónomas; posteriormente desarrollamos el recorrido histórico ecuatoriano en lo referido a esta temática hasta llegar a una comprensión de las causas que motivaron la aparición de este nuevo nivel de gobierno en nuestra legislación; así mismo, se pudo analizar dicha figura a profundidad con el desarrollo constitucional y legal que posee. Lo que corresponde entonces en este capítulo, es poner el foco investigativo sobre la aplicación práctica de las regiones, y de esta forma proceder a indagar respecto al futuro que les depara; ¿hay que mantenerlas? ¿Están destinadas a desaparecer? ¿Es momento de pensar en nuevos modelos de organización territorial que las puedan reemplazar? Avancemos con esto, punto por punto.

3.1 Aplicación práctica ¿es posible?

A la fecha en la que se escribe este trabajo investigativo, es decir, cerca de quince años después de la puesta en vigencia de la carta fundamental que fue desarrollada en Montecristi, la figura de las regiones autónomas (implementada en dicho texto constitucional) no se ha podido aplicar, manteniéndose en desuso. ¿A qué se debe lo anterior? Analicemos a continuación las posibilidades reales que tiene una eventual aplicación práctica de este nuevo nivel de organización y gobierno.

Con el estudio de Suing (2016), podemos desarrollar uno de ejemplos más recientes de lo más cerca que hemos estado de tener un país con regiones, esto al comentar que, en el 2008, mediante decreto ejecutivo número 878, se crea el Sistema Nacional de Planificación y la SENPLADES (Secretaría nacional de Planificación y desarrollo) como su entidad coordinadora, la misma que nace con atribuciones de desconcentración a nivel regional para poder cumplir con sus objetivos, siendo así se crean, en un inicio, siete regiones administrativas. El autor en cuestión considera que este proceso muestra la intencionalidad gubernamental de introducir el paradigma regional dentro del debate nacional y así, también, dar paso al nuevo nivel de gobierno contenido en el texto de Montecristi. Posteriormente, se reemplazó el nombre de “regiones administrativas” por el de “zonas administrativas de planificación”, llegando al número de nueve, con Quito y Guayaquil (este último junto a Samborondón y Durán) ocupando, cada uno, una zona exclusiva para su territorio, esto debido a que en algún momento ambas ciudades deben de convertirse en Distritos Metropolitanos Autónomos propiamente dichos. (p. 73-75)

Las zonas administrativas de planificación actuales son:

- Zona 1: Provincias de: Esmeraldas, Imbabura, Carchi, Sucumbíos.
- Zona 2: Provincias de: Pichincha (excepto el cantón Quito), Napo, Orellana.
- Zona 3: Provincias de Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Pastaza.
- Zona 4: Provincias de: Manabí, Santo Domingo de los Tsáchilas.
- Zona 5: Provincias de: Santa Elena, Guayas (excepto los cantones de Guayaquil Samborondón y Durán), Bolívar, Los Ríos y Galápagos.
- Zona 6: Provincias de: Cañar, Azuay, Morona Santiago.
- Zona 7: Provincias de: El Oro, Loja, Zamora Chinchipe.
- Zona 8: Cantones de: Guayaquil, Samborondón y Durán.
- Zona 9: Distrito Metropolitano de Quito (Secretaría Nacional de Planificación, 2023)

Con esto, observamos que ha existido un esquema, vigente desde fechas similares a las de la Constitución actual, que pudo servir (y, de hecho, esa era su intención) para dar un ejemplo, desde la desconcentración, de cómo se podría dar la transición hacia las regiones autónomas. Básicamente, con esto, se podría facilitar mucho el trabajo al momento de constituir los nuevos niveles territoriales, puesto que ya hay un sistema del gobierno central funcionando ahí, además de que da la pauta de las posibles combinaciones provinciales que pueden conformar una nueva región, lo que podía haber motivado a diversos líderes de dichas localidades para iniciar las conversaciones que den inicio a tal proceso. Sin embargo, eso no ha pasado, dejando a esta estructura como una especie de camino que ha quedado construido, pero a la par, no ha sido transitado.

Al respecto, Barrera y Álvarez (2020) sostienen, citando a SENPLADES, que la regionalización del país fue pensada por el ejecutivo en tres etapas: la primera, justamente hacía referencia a la creación de las regiones administrativas para la planificación; en un segundo momento se daría paso a un proceso de transición que permita llegar al nuevo nivel territorial planteado en la Constitución, para ello se implementarían incentivos y se establecerían mecanismos que permitan su funcionamiento; finalmente el tercer momento daría paso a la formación de las regiones autónomas como tal. Esta visión se truncó en el tiempo, tanto es así que los autores desarrollan la evolución misma de esta estrategia en los planes nacionales de desarrollo, en donde se inicia por una apuesta fuerte por esta figura, para obtener un anhelado desarrollo económico, pero que es reemplazado por una visión más centralista del Estado (en combinación con la desconcentración, mediante las zonas de

planificación) poco a poco, hasta llegar al punto de dejarla de lado y, en consecuencia, sin su principal impulsor. (p. 60-63)

Los autores apenas referenciados, en el mismo trabajo, hacen especial énfasis en los criterios bajo los que se constituyeron las regiones de planificación (posteriormente llamadas zonas), puesto que aquí se encontraría un factor del fracaso de este método de inducción a la regionalización del país. En principio, se propusieron los siguientes criterios: Potencialidades territoriales, entendidas como factores o aspectos del territorio que ofrecen beneficios en términos de ventajas comparativas y competitivas para el progreso de una región; Proyección internacional, que se refiere a el contexto de la globalización de los flujos de personas, información y economía, la región juega un papel importante en la integración a nivel continental y mundial; además de considerar posibles limitaciones, problemas y su funcionalidad. En ejercicio comparativo con casos de otros países (específicamente Chile y Argentina), en donde se utilizan otros criterios que ayudaron a sus respectivos procesos de regionalización, se muestra que en el Ecuador no se implementaron dos perspectivas fundamentales: historicidad territorial y gobernabilidad territorial. El primero se refiere a la identidad y función de un territorio, influenciados por factores históricos y culturales, que pueden establecer una frontera subjetiva que define la pertenencia y reconocimiento como miembro del mismo; mientras que la segunda habla de asegurar que la región mantenga su autonomía territorial, lo que implica establecer una estructura social e institucional sólida en la que se sustente. Al no considerar estos dos puntos, se está dejando de lado los elementos culturales y sociales que consolidan a la región como una unidad, además de las formas en las que se maneja el poder. Con lo que el caso ecuatoriano usa criterios débiles en lo relacionado a factores que tienen que ver con la identidad fruto de la historia y la cultura, dejándolo en una propuesta de diseño administrativo y no una de desarrollo regional (como los paradigmas internacionales recomiendan). (p. 57-59, 63)

Al respecto de esta visión de regionalización administrativa, Correa (2016), piensa que a pesar de que se han establecido Planes Regionales que representan un avance significativo en las políticas públicas, estos han sido subordinados más a una planificación sectorial, en lugar de tomar en cuenta las específicas necesidades y realidades de cada región. (p. 162)

En una línea argumentativa similar, Suárez (2019), desarrolla que uno de los objetivos del establecimiento de las zonas de planificación fue justamente el de dar paso a un desarrollo armónico regional, cuestión que no había sucedido a lo largo de la historia por el constante protagonismo de Quito y Guayaquil. (p. 122) De esta forma, realiza un estudio en el que, en base a distintos indicadores, puede demostrar como la Zona 9 (en donde se encuentra Quito)

tiene los mejores índices, haciendo suponer que no se han cerrado aún del todo las brechas regionales, por lo que sigue resultando necesario un mejor enfoque de las políticas públicas de desarrollo territorial para lograrlo. (p. 127)

Luego de todo lo anterior que se ha mirado en este trabajo, se puede mencionar que el intento de implementar este nuevo nivel de gobierno y organización territorial se enfrenta a grandes obstáculos para su aplicación, mismos que serán revisados en los puntos siguientes.

3.1.1 El obstáculo social y cultural

El primero de estos obstáculos tiene que ver con temas sociales y culturales, principalmente ligados a la identidad que tienen los individuos con sus territorios. Ayala Mora (2017) afirma que, incluso antes del nacimiento mismo del país, existían ya sentimientos identitarios provinciales, por lo mismo es que las provincias cuentan con importantes elementos propios de cada una de ellas. (p. 78)

Lo anterior se confirma al analizar la historia del Ecuador en donde, como ya se pudo observar, la organización territorial ha girado en torno a las provincias, con lo que ha existido una tendencia a crear más de éstas, adecuándose a la identidad de sus habitantes. El país nació con siete provincias, que luego se fueron dividiendo aún más hasta llegar a las veinticuatro actuales (con las recientes Santa Elena y Santo Domingo de los Tsáchilas). Por lo anterior, es indiscutible que aquí encontramos un problema al momento de intentar establecer regiones, ya que la unión de diferentes espacios provinciales requerirá tocar temas que no serán de sencilla solución: el establecimiento de una capital, de un nombre o de otros símbolos. Todo esto debido a la preexistencia de una identidad construida a lo largo de la historia por sus pobladores, que incluso puede suponer rivalidades con sus vecinos.

Esta visión es compartida por Pastor (2009), quien afirma, además, que el país carece de una conciencia sobre las regiones que vaya más allá de tradicional relacionada con las características naturales del país (Costa, Sierra y Oriente), siendo así la provincia el elemento territorial intermedio de más fuerte arraigo social, lo que complica la coexistencia de ambas instancias a la par (p. 110-112). En la misma línea, Noboa (2013), menciona que las regiones no responden a la realidad del país en términos históricos y culturales, en donde el nivel de gobierno intermedio por excelencia siempre fue la provincia, misma que incluso puede llegar a desaparecer si es que se confirma la creación de las primeras. (p. 31-34)

En pocas palabras, el primer problema, ligado a lo cultural y social, gira alrededor de preexistencia de la provincia como nivel intermedio de gobierno, que se ha consolidado a lo largo de la historia y construido una base identitaria fuerte en las distintas localidades, hecho

que pone en controversia varios puntos al momento de unirse unas con otras para dar forma al nivel regional. Este es un tema profundo y complejo que puede, y debe, ser abordado con mayor detalle desde otros campos.

3.1.2 El obstáculo normativo

El segundo obstáculo ya se refiere más a temas normativos, precisamente al proceso de constitución de las regiones que prevé la carta magna y las escasas competencias que no motivarían el realizar lo primero. Vayamos por partes, como ya se revisó en el capítulo anterior, el camino que se tiene que recorrer para dar forma a una región autónoma (y en consecuencia al GAD regional) no es precisamente corto, de hecho, resulta bastante extenso y con algunas dificultades que no pueden ser muy sencillas de sortear. Sobre esto, uno de los aspectos que más trabas colocan en este asunto es la voluntariedad del proceso y quién tiene que impulsarlo. Al respecto, Calvopiña (2021), menciona que el proceso de regionalización del país no se ha concretado, justamente, porque la voluntad de iniciarlo, que le corresponde a las provincias, tiene que surgir en el consejo provincial, órgano que evitaría dar paso a esta alternativa debido a que podría debilitarse o incluso extinguirse con la existencia del nuevo nivel de gobierno intermedio. (p. 24) Bajo un criterio similar, Álvarez (2022), citando a un directivo del SENPLADES, afirma que, al momento de llevar a cabo la creación de regiones bajo un proceso voluntario, se supo que fracasaría, debido a temas de identidad y de disputa de poder territorial en los que este modelo de organización interferiría de lleno. (p. 84) La misma autora, agrega posteriormente, que, entonces, la voluntad política de las autoridades provinciales ha sido clave para la inutilización de la figura en cuestión, en virtud del mismo hecho de ver mermadas sus atribuciones y de no encontrar los incentivos necesarios para justificar dicho sacrificio. (p. 85)

Los autores Costa, Blacio y Maldonado (2021), abonan a este punto al mencionar:

El trámite para la conformación de la región autónoma, que implica activar procedimientos administrativos, legislativos, constitucionales y electorales, ha resultado infructuoso por la ausencia de iniciativa de los gobiernos provinciales; las realidades diversas de los territorios, y que se originan en factores endógenos y exógenos, prevalecen sobre los criterios de equilibrio interregional, afinidad histórica y cultural y complementariedad ecológica. Además, las rivalidades políticas y las divergencias ideológicas para constituir un gobierno regional han generado liderazgos parcializados en favor de intereses elitistas en los territorios provinciales. (p. 184)

Lucio y Tello (2019) también encuentran problemas con la iniciativa entregada a los Gobiernos provinciales:

Por otro lado, los gobiernos provinciales no han promovido el proceso de conformación de regiones, puesto que, la creación de éste nivel supra de gobierno debilita las estructuras clientelares que se desarrollan en sus territorios provinciales. En este mismo sentido, el desequilibrio de las poblaciones de las provincias que conforman la región limita un poder de decisión homogéneo en el seno de la región, donde las provincias con mayor densidad poblacional obtendrían mayor poder de decisión que sus pares menores en el órgano legislativo de la región. Además, otra causa que evita la conformación de regiones es la utilización de mecanismos administrativos como convenios de mancomunidades y consorcios, los cuales representan mayores beneficios sin una pérdida de poder de decisión. (p. 311-312)

En consecuencia, y complementando lo anterior, tampoco ayuda el escaso catálogo de competencias que le otorga la ley y Constitución, que se refieren a temas de los que ya se ocupan los gobiernos provinciales (la planificación del territorio, por ejemplo), creando una suerte de superposición. Todo esto solo ha ahuyentado a quien pueda interesarse en dar paso a la propuesta regional.

A manera de ejemplo, que nos permita comprender los dos obstáculos que hemos mencionado (relacionado a cultural, social y normativo) tenemos que apoyarnos en lo que narra Álvarez, en el texto que ha sido apenas referenciado, puesto que aquí desarrolla el caso del único intento real (aunque a medias) de dar paso a la primera región autónoma del Ecuador. Se trata de la unión de las provincias del Carchi, Imbabura, Esmeraldas y Sucumbíos (en concordancia con la zona administrativa de planificación número uno, en términos de desconcentración). Las dos primeras, son espacios que tienen elementos en común en cuanto a historia y territorio, sin embargo, la idea del Ejecutivo de incluir a las dos restantes complicó el proceso, y debido a esto solo se pudo dar paso a la “mancomunidad del norte”, en 2011. Sin embargo, este espacio se planteó justamente como el camino para dar forma a una región, lo que ha llevado a obtener ciertos avances y elementos positivos fruto de la integración de los territorios, pero, a pesar de esto, no se han logrado solucionar preocupaciones y disputas, estas son; el temor de los GAD provinciales de perder influencia y relevancia y el conflicto de establecer una capital regional, donde Carchi e Imbabura aparecen como las más oponentes para ostentarla, pero en donde la dependencia histórica (que quiere ser quebrada) de la primera con la segunda aparece como un punto de tensión que no ha podido superarse. (p. 86) Esto demuestra que, en la práctica, los obstáculos normativos (reflejados en la poca

disposición de los GAD provinciales de este caso) y los sociales y culturales (que aquí se observan en la dificultad del establecimiento de una capital) son muy complicados de sobrellevar y que, en todos estos años de vigencia del texto de Montecristi, han frenado la posibilidad de llevar a cabo la regionalización del país.

Otro interesante ejemplo que sirve para el análisis y como posibilidad para una eventual región, es el de la Zona de planificación 6 Austro, misma que se encuentra conformada por las provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago. Las dos primeras comparten una historia en común que se remonta a épocas previas a la colonia, puesto que constituyeron territorios en donde se asentó el pueblo cañari; de esta manera este espacio se mantiene unido para dar forma, en 1825, al departamento del Azuay en la Gran Colombia (que incluía también a la provincia de Loja), posteriormente, en 1830 con el nacimiento de la República, Cuenca se reconoce como uno de los tres departamentos del país (cubriendo las extensiones territoriales en cuestión, sumados a Loja y otros). Finalmente, en 1835, Ecuador se divide en 8 provincias, dando paso al actual Azuay (que incluía al actual Cañar) y separando a Loja. Pero en 1880, la Cámara de Diputados da paso a la creación de la provincia de Azogues, esto luego de un proceso liderado por sus habitantes que buscaba reivindicación y progreso, cuatro años después de esto se cambiaría el nombre al de provincia del Cañar, en reconocimiento a la histórica cultura ahí asentada. La conexión que han tenido estos dos pueblos australes se ve reflejado en la actualidad; a través de sus costumbres, tradiciones y otros rasgos que constituyen similitudes entre sí. De la misma forma, sus dos principales ciudades (Azogues y Cuenca) comparten fuertes relaciones, esto debido principalmente a su cercanía geográfica, que cada vez se acorta más por la constante expansión urbana. Todo lo anterior podría suponer un escenario ideal para la conformación de una región entre estas dos provincias, pero aquello no es posible, debido a que, según lo establecido en la ley y Constitución, no cumplirían principalmente con el requisito de extensión territorial, pues se solicita que sean veinte mil kilómetros cuadrados, cifra que no llega a ser cubierta.

Aquí es donde entra Morona Santiago, puesto que, debido a su gran territorio, en conjunto con las provincias anteriores, superarían fácilmente lo solicitado, además de cumplir con ciertos criterios estratégicos que la llevaron a formar parte de la Zona de 6. Sin embargo, la idea de regionalizar dicha circunscripción territorial planteada desde la desconcentración, también se enfrenta a los obstáculos culturales y normativos que hemos venido planteado, ya que Morona Santiago, a pesar de mantener varias relaciones (ligadas a lo laboral y acceso a servicios como salud y educación) con Cuenca, no comparte mayor identidad con Cañar y Azuay, fuera de esto, se pueden prever las disputas que ya se han planteado de manera general: el establecimiento de una capital o un nombre.

Lo anterior se suma al pobre interés que se mostró por parte de los GAD provinciales para tomar la iniciativa, habiendo apenas escasas menciones e insinuaciones, en donde destaca la iniciativa del ex prefecto del Azuay Paúl Carrasco, quién planteó la posibilidad de dar paso a una región austral conformada por Azuay, Cañar, El Oro, Loja, Zamora y Morona Santiago, misma que no pudo prosperar. (Suing, 2016, p. 68)

3.2 ¿Mantener o eliminar las regiones autónomas?

Luego de lo revisado, podemos afirmar que implementar las regiones autónomas (tal y como están planteadas en el texto constitucional del 2008) es una tarea muy complicada y que se ha dejado de lado en la agenda nacional. Es por lo anterior que surge una duda lógica con respecto al futuro de dicha figura en nuestra legislación ¿la debemos mantener o eliminar? Son dos caminos los que se plantean mediante dicha interrogante, quizá uno más probable que otro, por ello debemos revisar cada uno con detenimiento.

3.2.1 ¿Eliminación?

Al ver el aparente fracaso que ha tenido el intento de regionalizar el Ecuador, es lógico que surjan posturas que apoyen la eliminación de las disposiciones normativas que facultan lo anterior. Acercándonos a la realidad, en el año 2019 ya hubo un intento de dar de baja al nivel de gobierno en cuestión de nuestro ordenamiento jurídico, esto mediante una propuesta de referéndum que planteó una serie de cambios a la estructura del Estado mediante reformas parciales a la constitución, incluyendo eliminar las regiones autónomas del ordenamiento territorial para mantener las ya existentes provincias, cantones y parroquias. Dicho pedido se sustentó de la siguiente manera:

“... dividir al Ecuador en regiones es arbitrario, porque las provincias son el resultado de la identidad de pueblos que a lo largo de la historia mantuvieron relaciones sociales, familiares, económicas, culturales que los vincula a una circunscripción territorial específica, a la que le han dado jerarquía político administrativa de provincia”. (Corte Constitucional, 2019, p. 7)

Al final esta propuesta no prosperó. La Corte Constitucional, en su dictamen sobre la vía en la que se debía tramitar este proyecto, mencionó que, al tratarse de uno de los elementos constitutivos del Estado, corresponde hacerlo, efectivamente, mediante el camino propuesto de reforma parcial a la Constitución. Lo anterior quiere decir que, en el caso que decida eliminar las regiones de nuestro país, habrá que tramitarlo al tenor de lo planteado en el artículo cuatrocientos cuarenta y dos de la carta suprema, siendo de iniciativa del primer mandatario, de la población (con al menos un uno por ciento de respaldo) o de la mayoría de

la Asamblea Nacional. En cualquiera de estos casos, el pleno de este último organismo tendrá que tratar el proyecto y aprobarlo en dos debates, para que, finalmente, sea puesto a consideración de los ciudadanos mediante referéndum.

Pero dejando a un lado temas de procedimiento ante una eventual eliminación de la figura que llevamos tratando en el presente trabajo, hay que referirse a si es que verdaderamente este es el camino que tiene que seguir el país. Incluso antes de la incorporación de las regiones en el texto constitucional, ya existían voces que planteaban perspectivas críticas al respecto (porque era un tema que se encontraba ya en debate), una de dichas visiones es la de Fabián Corral (2000), quién sostuvo que un proyecto autonomista se debe sobre todo a un problema de poder político, es decir, las élites locales quieren quitarle facultades al centro (representado principalmente por una tradición quiteña), por lo que no sería una cuestión democrática de acercar servicios a la población. (p. 7) El mismo autor, concluye que no se debe afectar el centro político ecuatoriano, puesto que el camino es priorizar una visión que permita la construcción de un proyecto nacional. (p. 14)

El criterio anterior, a mi consideración, es una perspectiva que se ha quedado atrapada en la época que se emitió. El tema de avanzar a una estructura de mayor descentralización y autonomía, como ya se vio, es una necesidad histórica en el país, que beneficia a la democracia y acerca al Estado a la población. Sin embargo, y a manera de cerrar este punto, la figura de regiones autónomas, tal y como se encuentra redactada en la norma suprema, no tiene mayor futuro, pues no se ha constituido en la respuesta que requería para el anhelo previamente señalado, sobre todo por temas de diseño e implementación. Lo anterior no quiere decir que sea partidario de dar de baja la posibilidad de tener acceso a un nuevo paradigma de organización territorial en el Ecuador, puesto que aquello sería indudablemente un retroceso. Creo que el debate al respecto debe ir más allá de la alternativa sencilla de simplemente borrar unos cuantos artículos de nuestra legislación.

3.2.2 ¿Mantener las regiones autónomas?

El escenario de mantener las regiones autónomas en nuestro entorno legal y constitucional debe contemplar algunas perspectivas. La primera de ellas, es una en la que se decide sostener a dicha figura tal y cómo se encuentra desarrollada en el texto de Montecristi, pero esto no debería de realizarse bajo la lógica actual de simplemente tener esa disposición como una posibilidad lejana, sino que debe cobrar aplicación. Para conseguir lo anterior, considero que el camino voluntario (en el que los GAD provinciales impulsan el proceso) ya no es viable, por lo que la única alternativa al respecto es una en la que el proceso de regionalización del

país se lleve a cabo bajo un liderazgo nacional y con el impulso del Presidente de la República, en la lógica planteada por el literal b de la disposición transitoria tercera del COOTAD. Sin embargo, dicho camino se enfrenta a algunas dificultades: Se deberán establecer criterios adecuados (cercaos a las realidades sociales y culturales de los territorios, además con visión al desarrollo nacional) para la conformación de las distintas regiones, por lo que no solamente se puede tomar de base a las ya existentes zonas de planificación, sino que se requiere de un análisis de caso por caso; este proceso tiene que enmarcarse dentro del diálogo y el respaldo popular, la mera imposición de nuevos niveles de gobierno puede generar que los mismo se queden sin legitimidad; hay que aclarar muy bien la forma de realizar este proceso, debido a que, con la declaratoria de inconstitucionalidad de las enmiendas del año 2015, se entiende que el plazo dispuesto en la disposición transitoria primera, numeral nueve (de ocho años, es decir que venció en 2016) sería el vigente y no el que se encuentra en el COOTAD (veinte años), esto resulta de vital importancia para conocer el momento en el que se puede dar inicio a la vía obligatoria regionalización, aquí la Corte Constitucional tendrá un importante rol.

La segunda perspectiva, se basa más en mantener el espíritu que trajo consigo la figura en cuestión, es decir no se mantendría tal y como se encuentra redactada en el texto de Montecristi, sino que tendría que entrar en un proceso de reforma de algunos aspectos, esto con el fin de que pueda resultar más llamativa, accesible y, por ende, aplicable. Las posibles reformas que puede sufrir tienen que ver, principalmente, con superar sus grandes obstáculos, es decir, encontrar la forma de superar las barreras históricas que impiden la unión de territorios provinciales (abriendo quizá una alternativa uniprovincial por causas que lo justifiquen) y modificar su diseño normativo en lo que respecta al procedimiento para constituir una región (restando complejidad) y sus competencias (aumentando las mismas). A mi criterio el camino tiene que ir por aquí para conseguir que efectivamente la regionalización del país resulte efectiva, caso contrario la descentralización seguirá manteniéndose como una aspiración sin concretarse y se seguirá contribuyendo (con este trunco intento regional actual) solamente a un “fortalecimiento del Estado central” (Álvarez, 2022, p. 87)

3.3 ¿Un Ecuador Federal?

El debate de la organización territorial del Ecuador, en los últimos años, ha tomado nuevas formas, en la que ahora, ciertos líderes políticos (especialmente locales, aunque con cierta incidencia nacional) han planteado una nueva alternativa: El federalismo. Con esto, no solo se estaría dejando de lado al proyecto de regionalización del país, sino que, además,

implicaría el fin del Estado Unitario que ha estado presente a lo largo de nuestra historia. A continuación, revisaremos algunas perspectivas de esta propuesta.

Hablar de federalismo en el Ecuador no es algo precisamente reciente, de hecho, es un tema que ha salido en algunas ocasiones al debate nacional. Villavicencio (1994) cuenta que, en el país, han existido tres momentos coyunturales en los que la alternativa federal se ha vuelto latente: la primera se da en 1859, cuando en medio de una grave crisis política surgen cinco gobiernos en distintos territorios (Quito, Guayaquil, Cuenca y Loja), hecho que se le atribuye, principalmente, a causas relacionadas con las disputas de las élites locales, problema que finalmente sería solucionado por el proceso centralista de García Moreno; el segundo momento se lo ubica en 1939, cuando la clase dominante de Guayaquil tuvo ciertos problemas con el Banco Central (relacionados con créditos y otros temas financieros), planteando así la posibilidad de instaurar un Estado federal, propuesta que finalmente se fue diluyendo al alcanzar consensos en los temas álgidos que la provocaron; finalmente, en el año 1983, nuevamente bajo un contexto de crisis, surgen iniciativas de reforma del Estado, que incluyen propuestas orientadas a lo federal, impulsadas principalmente por los sectores de la derecha política, pero que tampoco logran concretarse. (p. 192-193) Para el mismo autor, la historia ecuatoriana (con sus características propias) han definido el escenario para agudizar la tendencia de un Estado centralista, por lo que no se han podido insertar de manera correcta aquellas ideas que impulsan el federalismo, mismas que han pecado de ser localistas e incluso son fines de fragmentar el territorio nacional, impidiendo así crear un gran movimiento nacional con bases regionales. (p. 193)

En años recientes, precisamente en el 2022, la propuesta federal ha vuelto a ponerse sobre la mesa, esta vez de la mano del líder socialcristiano y ex alcalde de Guayaquil, Jaime Nebot. Dicho personaje, realiza esto en un discurso difundido en redes sociales y medios de comunicación, titulado “Una República Federal y Unida”. Esto se dio en contexto posterior al paro nacional propiciado por la CONAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador) en junio del mismo año. En el contenido audiovisual de nueve minutos de duración, Nebot, además de dar criterios respecto a la coyuntura política, plantea fuertes críticas al modelo de Estado actual, puesto que a su criterio, el mismo no ha sabido comprender la diversidad del país (en sus distintos cantones y provincias) y ha administrado de mala manera los recursos, hechos que causan una progresiva destrucción de la unidad nacional, por ello plantea un “Estado federal, pero unido”, esta última palabra la incluye con el fin de dejar claro que no se trataría de un intento divisionista. Lo anterior lo sustenta con ejemplos internacionales (México o Argentina) y afirmando que esto permitiría el fin de un centralismo al que atribuye los grandes problemas en los distintos territorios del Ecuador. Esta propuesta

es acompañada con la inclusión de principios de “solidaridad y justicia social” para los que plantea la creación de un fondo específico. Finalmente, sostiene que el mecanismo para la inclusión de este modelo tiene que tener un origen democrático, mediante la consulta a la población. En el momento que se emitió este mensaje hubo un amplio debate respecto, mostrando posturas en contra y a favor desde distintos sectores, sin embargo, hasta la fecha no ha logrado mayor concreción y parece ir perdiendo vigencia.

El federalismo, modelo de organización del Estado que pudimos analizar en las primeras páginas de este trabajo, parece muy lejano como posibilidad real en el Ecuador, las causas de esto se pueden encontrar en la larga tradición unitarista que no ha permitido que se contemple otra alternativa; a lo que se le suma que el impulso de la iniciativa, que viene siempre de grupos de poder (élites) situadas principalmente en Guayaquil, impide que se convierta en una causa nacional; además, la extensión de nuestro país dificultaría la configuración de Estados Confederados que puedan ser verdaderamente autosustentables y no se queden atrasados en el progreso y desarrollo; entre otras más. A mi criterio, un hipotético Ecuador federal resulta inviable en nuestro contexto actual, considero que se tiene que avanzar, en primer lugar, a un modelo en el que se mantenga el unitarismo, pero ya no en un sentido tradicional, sino con características que favorezcan la descentralización y autonomía, esto implica, como un posible camino, el proceso de reforma de las regiones autónomas, puesto que creo que, solo cuando las mismas se hayan consolidado, podremos quizá apenas plantear modelos que respondan a nuevos anhelos de profundización de la autonomía.

Conclusiones

Luego del proceso de investigación y análisis que se ha podido realizar a lo largo del presente trabajo, se ha llegado a las siguientes conclusiones al respecto de la figura de regiones autónomas en el Ecuador:

Primera: El estudio de la relación presente entre dos elementos del Estado; el poder y el territorio, ha dado paso a distintas teorías que giran, justamente, alrededor de la organización territorial. El federalismo y el unitarismo han sido los dos principales referentes al respecto a lo largo de la historia, estando presentes en la mayoría de ordenamientos jurídicos, sin embargo, han ido apareciendo nuevas fórmulas que apuestan por mayor autonomía y descentralización bajo un contexto unitario. Con esta premisa surge lo que la mayoría de los autores denomina “Estado regional o de autonomías”. España es uno de los principales paradigmas al respecto, desarrollando un modelo que le ha permitido generar consensos y estabilidad, aunque con tensiones constantes provenientes de sectores independentistas.

El caso ecuatoriano ha sido comparado, desde la puesta en vigencia de la Constitución del 2008, con el del país ibérico, sin embargo, a pesar de guardar ciertas similitudes, que se deben a una inspiración del constituyente ecuatoriano de algunas partes de la norma española, no son lo mismo, teniendo grandes distancias en lo referente al proceso en el que se constituye y las competencias que tiene una comunidad autónoma o una región autónoma, respectivamente.

Al momento de definir el modelo de organización territorial con el que se maneja el Ecuador, la Constitución del 2008 es clara: Estado Unitario. A pesar de esto, la inclusión de las regiones autónomas en dicha norma genera dudas al respecto, puesto que podría hacer evolucionar dicha concepción, pero esto, según el estudio de Suing (2016), no podrá ser comprobado mientras no se haya constituido alguna región en el país.

Segunda: El recorrido por la historia del Ecuador ha mostrado que el nacimiento de las regiones autónomas en la Constitución del 2008 fue una apuesta del gobierno de turno para obtener un desarrollo policéntrico y mayor coordinación con el Estado mediante un nivel intermedio, al mismo tiempo que sirvió como respuesta al anhelo de mayor autonomía y descentralización que tuvo fuerza a inicios del siglo XXI, pero que ha estado presente en distintos momentos previos y con antecedentes que nos remontan a épocas previas al nacimiento de la república.

Tercera: La falta de aplicación que ha tenido la figura de regiones autónomas en el contexto ecuatoriano se debe a la presencia de obstáculos que tienen que ver con la forma en la que se la implementó en el texto de Montecristi y otros relacionados a temas sociales y culturales.

Los primeros son obstáculos normativos, mismo que se pueden evidenciar en un proceso de constitución lleno de complejidad; una apuesta por una regionalización voluntaria, colocando la iniciativa en los GAD provinciales, órganos que se verían directamente afectados con el surgimiento de un nuevo nivel de gobierno intermedio; el escaso catálogo de competencias, mismo que no genera mayor motivación para afrontar todo lo anterior.

Los segundos son obstáculos sociales y culturales: La creación de regiones autónomas, al requerir la unión de dos o más provincias, tiene que enfrentarse a diferencias marcadas que se han creado a lo largo de historia con la presencia de las distintas identidades provinciales, hecho que puede generar tensión al momento de establecer la capital, nombre o símbolos de una nueva región. A esto se le debe sumar las posibles rivalidades vecinales que pueden existir.

La creación de las zonas de planificación, que un inicio buscaba ser una vía de inducción para la regionalización, creó nueve de ellas, pero algunas de estas, al basarse más en criterios estratégicos de desarrollo que en otros que comprendan la identidad de los pueblos, no sienten una conexión real que les permita entablar los diálogos necesarios para constituir una región en los términos de la norma suprema.

Cuarta: Tras cerca de quince años de la existencia de la alternativa regional en nuestro panorama jurídico, la única forma en la que parece viable su aplicación práctica, tal cual se encuentra redactada, es mediante un proceso obligatorio liderado por el Estado, cuestión que debe ser aclarada respecto al momento en que sería posible según los plazos establecidos. Caso contrario, se tendrán que establecer reformas que faciliten el procedimiento de constitución, amplíen las competencias y comprendan la realidad social y cultural del país.

La posibilidad de eliminar esta figura de nuestra Constitución se encuentra presente, sin embargo, pienso que sería un retroceso en el camino para aumentar la descentralización y la autonomía, cuestiones fundamentales para prácticas más democráticas y una prestación de servicios de manera cercana y eficiente.

El federalismo ha salido nuevamente al debate público en el país, pero no parece una opción realista mientras no nos adentremos a un proceso que pueda ir profundizando, de a poco, las características de autonomía y descentralización en los territorios.

Recomendaciones

La principal recomendación que surge tras el desarrollo de este trabajo de investigación, es la de ampliar el debate nacional al respecto de nuestra organización territorial, esto con el fin de tener consensos al respecto del futuro que tendrá la propuesta regional en el país, que, a mi criterio, debe ir por un camino de reforma que habilite su implementación mediante la voluntad de los distintos territorios. Esto debe llevarse a cabo bajo criterios que busquen la profundización de la democracia y la prestación de mejores servicios mediante gobiernos de cercanía con las capacidades necesarias para lograrlo. Sin embargo, hay que tener cuidado en distorsionar este proceso y permitir que primen los anhelos elitistas de controlar un territorio para generar beneficios para determinados sectores; e incluso evitar aquellos intentos que se encaminen en dividir al Ecuador.

Referencias

- Álvarez, S. (2018). Gubernamentalidad y administración territorial: La descentralización en el Ecuador 2010 -2016 [Tesis de Maestría]. Universidad Andina Simón Bolívar.
- Álvarez, S. (2022). La paradoja del proceso de descentralización en Ecuador (2010- 2016) (1.a ed., Vol. 1) [Digital]. Universidad Andina Simón Bolívar.
- Avilés, E. (2017). Provincia del Azuay - Geografía del Ecuador. En Enciclopedia Del Ecuador. Recuperado 3 de marzo de 2023, de <https://www.encyclopediadelecuador.com/geografia-del-ecuador/provincia-del-azuay/>
- Avilés, E. (2017a). Provincia de Cañar - Historia del Ecuador. En Enciclopedia Del Ecuador. Recuperado 3 de marzo de 2023, de <https://www.encyclopediadelecuador.com/historia-del-ecuador/provincia-de-canar/>
- Ayala, E. (1991). RESUMEN DE HISTORIA DEL ECUADOR (3.a ed.). Corporación Editora Nacional.
- Ayala, E. (2003). CENTRALISMO y DESCENTRALIZACIÓN EN LA HISTORIA DEL ECUADOR DEL PASADO A LA SITUACIÓN ACTUAL. Revista Ecuatoriana de Historia, 19.
- Ayala, E. (2017). Ecuador Patria de todos Identidad nacional, interculturalidad e integración (5.a ed.) [Digital]. Universidad Andina Simón Bolívar.
- Ayala, E. (2018). Evolución constitucional del Ecuador. Rasgos históricos (1.a ed.). Corporación Editora Nacional.
- Badía, J. F. (1974). El Estado Unitario. Revista de Estudios Políticos, 195-196, 9-48.

- Barrera Guarderas, A. & Álvarez Villacrés, S. (2020). La frustrada construcción de la región en el Ecuador (2007-2017): Lecciones y perspectivas. *Revista de geografía Norte Grande*, 77, 51-69. <https://doi.org/10.4067/s0718-34022020000300051>
- Barrera, A. (2015). El proceso de descentralización en Ecuador: 8 años después de Montecristi (1.a ed.). FES Ecuador. <https://ecuador.fes.de/news-list/e/el-proceso-de-descentralizacion-en-ecuador-8-anos-despues-de-montecristi>
- Batallas, H. (2013). El actual modelo de descentralización en el Ecuador: un desafío para los gobiernos autónomos descentralizados. *Foro. Revista de Derecho*, 1, 5-22.
- Borja, R. (2018). Formas de Estado. En *Enciclopedia de la Política* Rodrigo Borja. https://www.encyclopediadelapolitica.org/formas_de_estado/
- Borja, R. (2018a). Descentralización. En *Enciclopedia de la Política* Rodrigo Borja. <https://www.encyclopediadelapolitica.org/descentralizacion/>
- Borja, R. (2018a). Estado federal. En *Enciclopedia de la Política*. https://www.encyclopediadelapolitica.org/estado_federal/
- Borja, R. (2018a). Estado unitario. En *Enciclopedia de la Política*. https://www.encyclopediadelapolitica.org/estado_unitario/
- Borja, R. (2018e). Autonomía. En *Enciclopedia de la Política*. <https://www.encyclopediadelapolitica.org/autonomia/>
- Borja, R. (2021). Territorio. En *Enciclopedia de la Política*. <https://www.encyclopediadelapolitica.org/territorio/>
- Burbano, A. (2003). Más autonomía, más democracia (1.a ed.). Ediciones Abya-Yala.
- Calvopiña, E. (2021). Contenidos esenciales de la autonomía política en los Gobiernos Autónomos Descentralizados [Tesis de Maestría]. Universidad Andina Simón Bolívar.

Código Orgánico de Organización Territorial, COOTAD, Registro Oficial 303-19-de oct-2010, última modificación 21 de diciembre de 2021.

CONGOPE & Incidencia Pública. (2019). Territorialización de la política pública y gobernanza (1.a ed., Vol. 1). ABYA YALA.

Congreso de los Diputados & Senado. (1978). Constitución Española.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Registro Oficial 449- de 20- oct-2008, última modificación 13-jul-2011.

Corral, F. (2000, julio). Descentralización y autonomías: ¿un problema de poder? *Iuris Dictie USFQ*, 2, 7-14.

Correa, R. (1995). Las políticas de desarrollo regional en Ecuador. *YACHANA*, 5(2), 150-165.

Corte Constitucional del Ecuador [Sentencia 1-20-RC/20] caso CASO No. 1-20-RC

Corte Constitucional del Ecuador [Sentencia 7-19-RC/19], caso CASO N.º 7-19-RC

Costa, M. A., Blacio, G. S., & Maldonado, J. E. (2021). Indicios sobre el estado situacional de la descentralización en Ecuador. *Revista Derecho Del Estado*, 51, 167-195. <https://doi.org/10.18601/01229893.n51.06>

Cuesta, R., Villagómez, M., Dávila, A., & Montalvo, M. J. (2018). Ecuador, un sistema complejo de planificación territorial inspirado en la doctrina del Buen Vivir. *University of Salento*, 113-130. <https://doi.org/10.1285/i26113775n2p113>

Ecuador Federal. (2019, 27 diciembre). ECUADOR FEDERAL. Recuperado 26 de febrero de 2023, de <https://federalismo.net>

Galindo, A. (2019). LA CONSTRUCCIÓN DELIBERATIVA DEL PRESUPUESTO ENTRE REALIDAD Y UTOPIÍA. En *Refundación del constitucionalismo social. Reflexiones a los cien años de la Constitución de Querétaro* (1.aed.). Corporación Editora Nacional.

- Gondard, P. (2005). Ensayo en torno a las regiones de Ecuador Herencias y reestructuraciones territoriales. Ecuador DEBATE, 66, 45-60. <http://hdl.handle.net/10469/4208>
- Guerrero, R. (2008). DESCENTRALIZACIÓN, AUTONOMÍA Y REGIONALIZACIÓN. En Análisis Nueva Constitución (1.a ed.). ILDIS.
- Historia de la Provincia del Cañar. (s. f.). Prefectura del Cañar. Recuperado 3 de marzo de 2023, de http://www.gobiernodelcanar.gob.ec/public_html/paginas/historia-de-la-provincia-del-canar.30
- Historia del Azuay. (s. f.). Prefectura del Azuay. Recuperado 3 de marzo de 2023, de <https://www.azuay.gob.ec/index.php/historia/>
- Larrea, A. M. (2012). MODO DE DESARROLLO, ORGANIZACIÓN TERRITORIAL Y CAMBIO CONSTITUYENTE EN EL ECUADOR (1.a ed., Vol. 1). SENPLADES.
- Martínez, A. & Verdugo T. (2017). Tensiones y Contradicciones de la Democracia Ecuatoriana (1.a ed.). Universidad de Cuenca.
- Montaño, C. (2013). Descentralización y autonomía fiscal en el Ecuador: bases teóricas y tensiones jurídicas. Foro. Revista de Derecho, 1, 55-75.
- Nebot, J. (2022, 7 julio). Una República Federal y Unida. [Vídeo]. YouTube. Recuperado 26 de febrero de 2023, de <https://www.youtube.com/watch?v=prml51ogH7Q>
- Noboa, A. (2013). EL MODELO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ECUADOR CON ÉNFASIS EN LA ACTIVIDAD NORMATIVA DE LOS GOBIERNOS LOCALES [Tesis de Maestría]. Universidad Andina Simón Bolívar.
- Nogueira, H. (1968). EL ESTADO UNITARIO, LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACION REGIONAL Y EL ESTADO FEDERAL. Revista EURE, 34-35.

- Perdomo, J. V. (2001). La región en la organización territorial del estado (1.a ed.). Alianza Editorial.
- Pérez, H. (2004). LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN. La estructura constitucional del estado ecuatoriano, 1(1), 137-152.
- Pérez, J. M. (2013). El procedimiento de creación de las regiones autónomas y los distritos metropolitanos en el Ecuador. REVISTA UNIVERSIDAD DE GUAYAQUIL, 117, 55-64.
- Quintero, R., & Silva, E. (1983). ESTADO, NACION Y REGION EN EL ECUADOR: Algunos Elementos Teóricos para su Análisis. Ecuador DEBATE, 3, 61-69. <http://hdl.handle.net/10469/11474>
- Rivero, R. & Granda, V. (2017). DERECHO ADMINISTRATIVO (1.a ed.). Corporación editora Nacional.
- Robelly, A. (2015). IDENTIFICACIÓN DE ACTORES VINCULADOS A LA CONSTRUCCIÓN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL REGIONAL DEL ECUADOR [Tesis de Grado]. PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL ECUADOR.
- Romero, J. A. A. I. (2012). España inacabada. Organización territorial del Estado, autonomía política y reconocimiento de la diversidad nacional. Documents d'anàlisi geogràfica, 58(1), 13. <https://doi.org/10.5565/rev/dag.190>
- SENPLADES. (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 (1.a ed.).
- SENPLADES. (2012). Plan Nacional de Descentralización 2012 - 2015 (1.a ed.). Editorial Ecuador F.B.T.
- SENPLADES. (2015). Agenda Zonal ZONA 6-Austro (1.a ed.). Edicuatorial.

- Suárez Rodríguez, O. (2019). Brechas de desarrollo en el Ecuador: Un análisis a nivel de zonas administrativas. *Universidad y Sociedad*, 11(2), 121-128. Recuperado de <http://rus.ucf.edu.cu/index.php/rus>
- Suing, J. (2016). La región autónoma y el gobierno regional autónomo en la nueva estructura del Estado ecuatoriano [Tesis de Doctorado]. Universidad Andina Simón Bolívar.
- Telégrafo, E. (2014, 26 julio). Creación del Azuay, historia de continuidades y discontinuidades. *El Telégrafo*. Recuperado 3 de marzo de 2023, de <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/regional/1/creacion-del-azuay-historia-de-continuidades-y-discontinuidades>
- Tello, K. P., & Martínez, Á. B. (2019). Descentralización en Ecuador ¿Un proceso inconcluso? *CAP Jurídica*, 3(4), 297-346. <https://doi.org/10.29166/cap.v3i4.1958>
- Teruel. (2020). Región. En *PALABRAS CLAVE PARA EL ESTUDIO DE LAS FRONTERAS* (1.a ed.). TESEO.
- Toro, E. (2010). José Suing Nagua, Gobiernos autónomos descentralizados. *Foro. Revista de Derecho*, 1, 227-231.
- Torres, L. F. (1998). LA DESCENTRALIZACIÓN. *Estudios de derecho económico*, 1, 75-87.
- Trujillo, J. C. (2019). *Panorama del derecho constitucional ecuatoriano* (1.a ed.). Corporación Editora Nacional.
- Viciano, R. (2009). Algunas consideraciones sobre la organización territorial del Estado en la Constitución ecuatoriana de 2008. *La nueva constitución del Ecuador: Estado, derechos e instituciones*, 1, 105-117.
- Villar, G. C. (2018). La organización territorial de España. Una reflexión sobre el estado de la cuestión y claves para la reforma constitucional // *The territorial organization of Spain*.

A reflection on the state of the question and keys to constitutional reform. *Revista de derecho político*, 101, 395-430. <https://doi.org/10.5944/rdp.101.2018.21966>

Villavicencio, G. (1948). Federalismo. En *Léxico político ecuatoriano* (1.a ed., pp. 191-195). Adoum ediciones.

Vivanco, L., & Cordero, F. (2019). Descentralización de la planificación del ordenamiento territorial en Ecuador, 2008-2018. *Ecuador Debate*, 108, 73-100.

Wilhelmi, M. A. (2017). Estado, organización territorial y constitucionalismo plurinacional en Ecuador y Bolivia. ¿Una década ganada? *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, 27, 118-146. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6536827.pdf>