



**UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA**

La Universidad Católica de Loja

**ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS**

**POSTGRADO MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**TEMA:**

**LA regionalización en la nueva organización territorial del estado**

**AUTOR**

María Rosa Romero Jarre

**DIRECTOR**

Dr. José Dionicio Suing Nagua

Loja, 2011

## **DECLARACIÓN DE AUTORÍA**

Las ideas emitidas en el contenido del informe final de la presente investigación son de exclusiva responsabilidad de la autora.

---

María Rosa Romero Jarre

## **CESIÓN DE DERECHOS DE LA AUTORA**

Yo, María Rosa Romero Jarre, declaro conocer y aceptar la disposición del Art. 67 del Estatuto Orgánico de la Universidad Técnica Particular de Loja, que en su parte pertinente textualmente dice: "Forman parte del patrimonio de la Universidad Técnica Particular de Loja la propiedad intelectual de investigaciones, trabajos científicos o técnicos y tesis de grado que se realicen a través, o con el apoyo financiero académico o institucional (operativo) de la Universidad".

---

María Rosa Romero Jarre

## **AUTORIZACIÓN DEL DIRECTOR**

**Dr. José Suing Nagua**

**DOCENTE - DIRECTOR DE LA TESIS**

### **CERTIFICA:**

Que el presente trabajo de investigación, realizado por la estudiante María Rosa Romero Jarre, ha sido cuidadosamente revisado por quien suscribe, por lo que he podido constatar que cumple con todos los requisitos de fondo y de forma establecidos por la Universidad Técnica Particular de Loja, por lo que autorizo su presentación.

Loja, 25 de octubre del 2011

---

**Dr. José Suing Nagua**

## **AGRADECIMIENTO**

A la Universidad Técnica Particular de Loja, a mis profesores y al Dr. José Suing Nagua por su asesoramiento y por compartir sus valiosos conocimientos en la dirección de este trabajo.

La autora

## DEDICATORIA

A mi familia...

## ESQUEMA DE CONTENIDOS

### INTRODUCCIÓN

#### CAPÍTULO I

##### ASPECTOS CONCEPTUALES SOBRE DESCENTRALIZACIÓN

- 1.1. El centralismo
  - 1.1.1. *El centralismo en el Ecuador*
  - 1.1.2. *La superposición de funciones*
- 1.2. Descentralización

#### CAPÍTULO II

##### LA REGIONALIZACIÓN COMO ESTRATEGIA DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

- 2.1. Organización territorial y regionalización: Tendencias
  - 2.1.1. *Regionalización en España*
  - 2.1.2. *Regionalización en Chile*

#### CAPÍTULO III

##### LA ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO EN EL NUEVO ORDENAMIENTO JURÍDICO DEL ECUADOR

- 3.1. La organización territorial en la Constitución de la República del Ecuador 2008
  - 3.1.1. *Región*
  - 3.1.2. *Procedimiento de conformación*
  - 3.1.3. *Institucionalidad*

3.1.4. *Competencias exclusivas y concurrentes*

CAPÍTULO IV

PROYECTOS DE REGIONALIZACIÓN HORIZONTAL

- 4.1. Siete regiones y dos regiones metropolitanas
- 4.2. Organización de la SENPLADES
- 4.3. La Región Sur
  - 4.3.1. *La perspectiva regional*
  - 4.3.2. *Lineamientos históricos*
    - 4.3.2.1. *La etapa precolombina: Los Paltas*
    - 4.3.2.2. *La etapa colonial: Gobernación de Yaquarzongo*
    - 4.3.2.3. *La etapa republicana: El Gobierno Federal de Loja*
  - 4.3.3. *Interconexión vial*

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 5.1. Conclusiones
- 5.2. Recomendaciones

BIBLIOGRAFÍA

ÍNDICE

## INTRODUCCIÓN

La concentración del poder y la economía en nuestro país, al igual que en otros de América Latina, es una de las principales causas de la pobreza, subdesarrollo e inequidad. De ahí la urgencia de impulsar un verdadero proceso de descentralización, para que los gobiernos locales y subnacionales, denominados "de cercanía" presten servicios públicos eficientes y se fortalezca la participación de la ciudadanía.

Adicionalmente, las leyes correspondientes y, en especial, la Constitución del 98, a pesar de que implicaron un avance significativo, no lograron eliminar el modelo centralista de estructuración del Estado ecuatoriano. El ordenamiento jurídico de ese entonces optó por un modelo de descentralización "*voluntario – obligatorio*"<sup>1</sup>; llamado así porque los gobiernos seccionales autónomos, ahora gobiernos autónomos descentralizados, tenían la potestad (dependía de su voluntad) de pedir al Gobierno Central, cuando creían conveniente y de acuerdo a sus capacidades, que les transfiera competencias, atribuciones y recursos, sólo en cuyo caso, se convertía en una obligación para este último.

Con la aprobación de la Constitución del 2008, cambian las reglas del juego y se busca enfrentar con seriedad los desequilibrios sociales y espaciales del centralismo en el Ecuador. Se crea un modelo de descentralización "obligatorio y progresivo", y, se organiza territorialmente el Estado ecuatoriano en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales.

La importante innovación de nuestra Carta Magna de crear un nivel intermedio de gobierno, el regional, obliga a describir el marco jurídico

---

<sup>1</sup> SUING NAGUA, José: Descentralización y Gobiernos Autónomos, p. 81

correspondiente y a enriquecer este tema con el análisis de las diferentes vías de los procesos de regionalización: la descentralización autonómica y la desconcentración del gobierno central.

La investigación se divide en cuatro capítulos. En el primero se define al centralismo, se realiza una descripción de la concentración del poder y la economía en el Ecuador y se diferencian los términos "descentralización" y "desconcentración".

En el segundo capítulo, se analiza la organización territorial de España y sus comunidades autónomas, modelo de la verdadera dimensión de la descentralización administrativa, fiscal y política. Por otra parte, se estudia el caso chileno, distinto del español, ya que las entidades regionales responden, más bien, a un proceso de desconcentración del gobierno central.

El tercer capítulo, comprende el estudio de la organización del territorio en el nuevo ordenamiento jurídico del Ecuador, el concepto de región, el procedimiento de conformación y la institucionalidad de las regiones, así como las competencias exclusivas y concurrentes de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Regionales, de acuerdo a lo prescrito en la Constitución de la República del Ecuador y en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

Finalmente, dentro del cuarto capítulo se analizan las propuestas de regionalización horizontal de nuestro país, así como la propuesta de las regiones o zonas de la SENPLADES para desconcentrar la acción del Gobierno Central. Con esta información, se compara el modelo ecuatoriano con los casos español y chileno. También se examina el tema de la Región

Sur del Ecuador, como estrategia de unión de las provincias de El Oro, Loja y Zamora Chinchipe, con indiscutibles relaciones de interdependencia.

Se culmina el trabajo de investigación con las conclusiones y recomendaciones sobre el proceso de regionalización en la nueva organización territorial del Estado ecuatoriano.

## CAPÍTULO I

### ASPECTOS CONCEPTUALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN

#### 1.1. El centralismo

El centralismo, entendido como la concentración del poder y la riqueza, ha generado efectos negativos y muy graves en las sociedades, con un crecimiento desarticulado de la economía y la prevalencia de intereses particulares por encima del interés colectivo.

El doctor Rodrigo Borja define al centralismo como: *“la forma de organización estatal en que las principales competencias legislativas, ejecutivas y judiciales dependen de los órganos centrales de gobierno, con jurisdicción en todo el territorio nacional.”*<sup>2</sup>

En general, para Borja el centralismo es *“la tendencia hacia la centralización exagerada, indebida o inconveniente de la autoridad en la organización política y administrativa del Estado...”*<sup>3</sup>

En términos similares, conceptúa Wikipedia:

*“El **centralismo** (del latín **centra**, un solo lugar; y **lismo**, persona) es el sistema de organización estatal cuyas decisiones de gobierno son únicas y emanan de un mismo centro, sin tener en cuenta las diferentes culturas o*

---

<sup>2</sup> BORJA CEVALLOS, Rodrigo: Enciclopedia de la Política, p. 146

<sup>3</sup> BORJA CEVALLOS, Rodrigo: ob. cit., p. 144

*pueblos a quienes afecta. El centralismo es un modelo de gobierno en el que las decisiones políticas se toman desde el gobierno central".<sup>4</sup>*

De los conceptos señalados, se desprende que el centralismo es un proceso que concentra en el Gobierno Central competencias y recursos en desmedro de los gobiernos autónomos descentralizados, por lo que *"...constituye hoy en día una forma grave de discriminación que desvirtúa esencialmente la democracia, ya de por sí endeble y formal de nuestros países, y esteriliza sus potencialidades para el desarrollo".<sup>5</sup>*

#### **1.1.1. El centralismo en el Ecuador**

El centralismo en nuestro país ha traído absoluta inequidad, que desemboca en la extrema pobreza en áreas rurales; deficiencia en la prestación de servicios públicos; escasez de fuentes de trabajo; y, la construcción de espacios de carácter clientelar.

En el Ecuador, el proceso concentrador del poder inicia en la época colonial, toma fuerza en la fase republicana y se consolida con la explotación de los recursos petroleros, claro, en primera instancia, significa evitar la desintegración del país, pero el resultado es la concentración en las áreas metropolitanas de Quito y Guayaquil, del mayor flujo de recursos públicos y privados, lo que ha provocado un *"crecimiento desarticulado de la economía nacional"*<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> WIKIPEDIA, Centralismo, [en línea], disponible en: <http://es.wikipedia.org/> [Consulta 29-09-2011]

<sup>5</sup> CASTILLO VIVANCO, José Bolívar: Descentralización del Estado y Articulación del Espacio Nacional: La Regionalización Horizontal, p. 87

<sup>6</sup> CASTILLO VIVANCO, José Bolívar: ob. cit., p. 88

*"Hay que estar claros, el centralismo no es un problema geográfico, sino una forma de organización política y administrativa que, -si bien en los inicios de la vida republicana fue necesaria para garantizar la unidad nacional-, hoy está en crisis. Este modelo centralista de Estado ha propiciado la desarticulación del territorio, ha dividido al Ecuador en dos regiones, con polos claramente marcados de crecimiento económico relativo conformados a costa del resto del país y, sobre todo, de las zonas rurales".<sup>7</sup>*

El centralismo de "carácter bipolar"<sup>8</sup> en el Ecuador, ha concentrado en dos polos: las áreas metropolitanas de Quito y Guayaquil, el poder político y la inversión, lo que ni siquiera dio solución a los problemas de esas ciudades, sino que desató corrientes migratorias del resto del país, provocando el crecimiento exagerado de barrios suburbanos.

Se suplanta la capacidad de actuación y toma de decisiones de las comunidades o gobiernos subnacionales para la solución de sus propios problemas, por una especie de dádiva a distancia. En este sentido:

*"El centralismo es evidente en todos los ámbitos nacionales, en la cultura, en su distribución de la actividad económica y en la organización social. Esto ha llevado a la conformación de un Estado marcadamente centralista en lo que se refiere a los campos político, fiscal y administrativo. / En lo político, el centralismo se expresa a través de un sistema poco representativo y participativo. Ha provocado un distanciamiento de los electos frente a los electores de manera que la sociedad se siente excluida de las decisiones que le afectan. / De la misma manera, el centralismo*

---

<sup>7</sup> CONSORCIO DE CONSEJOS PROVINCIALES DEL ECUADOR: Estado actual y perspectivas del proceso de descentralización a nivel intermedio, p. 5

<sup>8</sup> CASTILLO VIVANCO, José Bolívar: ob.cit., p. 38

*administrativo se percibe a través de la deficiente calidad de los servicios. La mayoría de ellos son prestados por entidades estatales que no gozan de legitimidad, así como por los gobiernos seccionales, lo que provoca falta de transparencia y rendición de cuentas. Las decisiones se las toma al margen de las necesidades reales de la sociedad. / El centralismo fiscal es consecuencia de lo antes mencionado y se expresa con una distribución de recursos inequitativa y poco solidaria. Además, la gestión de los recursos públicos se realiza en forma poco eficiente y transparente".<sup>9</sup>*

Si bien es cierto, los gobiernos autónomos descentralizados no siempre prestan servicios públicos de calidad y oportunos, hay que tomar en cuenta que, primero, para hacerlo necesitan distribución equitativa de recursos por parte del Gobierno Central, y segundo, que en todo caso, al ser gobiernos de cercanía, su gestión es más eficiente y posibilita la participación comunitaria.

El centralismo ha sido el principal obstáculo en la consecución de objetivos nacionales, el fortalecimiento de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos eficientes, así como para el fomento de la participación ciudadana. Ha impuesto un modelo de desarrollo bipolar que ha desencadenado en marginalidad excluyente e ingobernabilidad.

A este problema, se suma la superposición de funciones entre las distintas entidades del Estado, ya que nunca se determinó con claridad *"QUÉ le corresponde hacer A QUIÉN y sobretodo CON QUÉ recursos."*<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> CONSEJO NACIONAL DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO: Propuesta de Nuevo Modelo de Gestión para el Ecuador, p. 1 - 2

<sup>10</sup> CASTILLO VIVANCO, José Bolívar: ob. cit., p. 113

### **1.1.2. La superposición de funciones**

En el Ecuador, una de las características negativas del centralismo, que aspira superarse con el modelo de descentralización de la Constitución del 2008, ha sido la superposición de “funciones” o, más claramente, de lo que hoy denominamos “competencias”, entre los diversos niveles de gobierno. Es decir, no se delimitó con precisión lo que le correspondía hacer a las diferentes entidades públicas y tampoco se determinaron los recursos para dicho propósito.

El problema también tuvo relación con la coexistencia en el ámbito jurídico de una serie de leyes orgánicas, leyes especiales, leyes ordinarias, reglamentos, ordenanzas seccionales, etc., que incorporaron normas contradictorias y otorgaron competencias y atribuciones similares a entidades públicas diferentes, creando una superposición de aquellas y los consiguientes conflictos jurídicos entre organismos del propio gobierno central, entre organismos del gobierno central y los hoy denominados GADs y también entre éstos últimos.

El antecedente inmediato de este fenómeno de superposición se sitúa en la etapa de consolidación del centralismo producida con el despilfarro de los recursos económicos provenientes de la explotación petrolera, que ocasiona un crecimiento desarticulado del Estado central. Es decir:

*"Se establece un gran número de direcciones, fondos, secretarías nacionales, institutos sectoriales adscritos a los distintos ministerios o programas especiales que por lo regular arrebatan y suplantan atribuciones y/o recursos de municipios y consejos provinciales. Casi para cada actividad pública imaginable surge un aparato burocrático estatal que*

*intenta desde Quito conducir y ejecutar los distintos programas y proyectos...".<sup>11</sup>*

La concentración de los recursos en la entidades del gobierno central, su no transferencia a los gobiernos seccionales autónomos (hoy GAD's) y la falta de claridad en las competencias a ejercerse, limitó las posibilidades de que estos jueguen un mejor papel en la prestación de servicios públicos y eviten el sometimiento de los ciudadanos a recurrir a la burocracia estatal central para la solución de sus problemas.

A esta realidad se agrega la falta de planificación, retraso en la ejecución de proyectos prioritarios, violación de la autonomía de los gobiernos seccionales, clientelismo político, y, en general, complicaciones para enfrentar con seriedad los problemas de la pobreza social, la inequidad espacial y el subdesarrollo del Ecuador.

Al respecto, es importante destacar que el artículo 236 de la Constitución Política del Ecuador de 1998, señalaba: *"La ley establecerá las competencias de los órganos del régimen seccional autónomo, para evitar superposición y duplicidad de atribuciones, y regulará el procedimiento para resolver los conflictos de competencias"*. Como vemos, el texto constitucional mandaba que las leyes debían clarificar las competencias, funciones, atribuciones y recursos que corresponden a cada nivel de gobierno, sin embargo, los resultados fueron poco satisfactorios.

Sobre el tema, un estudio del ex Consejo Nacional de Modernización del Estado<sup>12</sup> identificó tres problemas principales del modelo centralista antes indicado:

---

<sup>11</sup> CASTILLO VIVANCO, José Bolívar: ob. cit., p. 22

- a) ***Superposición de competencias y atribuciones entre instancias de delegación (Régimen Seccional Dependiente) y de representación (Régimen Seccional Autónomo):*** La Constitución de 1998 exponía la necesidad de eliminar este problema, sin embargo, subsistió; y es que, el funcionamiento de instancias propias de cada uno de los dos regímenes en las mismas jurisdicciones territoriales originan el desorden en el desarrollo de sus actividades; así , la superposición de funciones entre gobernaciones, consejos provinciales y municipios.
- b) ***Superposición de competencias y atribuciones entre instancias de representación:*** Es decir, dentro de las mismas jurisdicciones territoriales, los gobiernos seccionales autónomos tienen problemas de superposición por la falta de claridad respecto a sus funciones.
- c) ***Conflicto de legitimidad entre autoridades de elección popular:*** Dado el origen de representación democrática de las autoridades de los gobiernos subnacionales, existió también complicación en el ejercicio de sus funciones, no sólo entre instituciones diferentes sino también, dentro del mismo organismo, entre la máxima autoridad y los cuerpos colegiados.

Del análisis realizado se desprende que un verdadero proceso de descentralización implica que, conjuntamente con la transferencia de competencias y recursos del gobierno central a los GADs, debe precisarse el ámbito de las competencias que les corresponde ejercer a cada nivel de gobierno; además, es necesario ordenar nuestro sistema jurídico, eliminando las disposiciones legales contradictorias que favorecen la superposición de competencias y atribuciones entre las diversas entidades del Estado. El

---

<sup>12</sup> CONSEJO NACIONAL DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO: ob. cit., p. 7 - 8

modelo de descentralización establecido en la Constitución del 2008 y en su principal legislación secundaria, el COOTAD, busca, precisamente, cambiar esta realidad.

Conforme se estudia más adelante, el nuevo ordenamiento jurídico clasifica las competencias de “*acuerdo al órgano que las ejerce*”<sup>13</sup>, con lo que se trata de especificar con claridad lo que le corresponde hacer a los diferentes niveles de gobierno determinando los recursos para el efecto; además se establece un Sistema Nacional de Competencias como órgano encargado del proceso de descentralización en el país.

En este sentido, este régimen de competencias exclusivas genera expectativas favorables, pero todavía no se tienen elementos suficientes para evaluar si en el impulso del nuevo sistema de descentralización se supera el grave problema descrito.

## **1.2. Descentralización**

Hemos descrito en párrafos anteriores el centralismo, la superposición de funciones y las graves consecuencias que estos fenómenos han traído a nuestro país: desarticulación nacional y marginación económica social. En base a lo expuesto concluimos que para superar estos efectos negativos, es necesario un profundo proceso de descentralización administrativa, financiera y política; es decir, la transferencia definitiva de competencias y recursos del gobierno central a los gobiernos autónomos descentralizados<sup>14</sup>, con el fin de

---

<sup>13</sup> SUING NAGUA, José: ob. cit., p. 58

<sup>14</sup> Esta denominación corresponde a la Constitución del Ecuador del 2008.

que estos tengan plena capacidad de decisión, financiamiento y ejecución de las actividades que por ley les corresponden.<sup>15</sup>

Respecto a la descentralización, José Suing Nagua señala:

*“...es una herramienta, utilizada especialmente en los estados unitarios, como mecanismo que procura la transferencia del poder público desde el nivel central a los niveles subnacionales de gobierno (seccionales o autónomos) para acercar la toma de decisiones a la gente. Tiene como propósitos primordiales: mejorar la gestión de servicios y actividades públicas, redistribuir la riqueza en el territorio, impulsar el desarrollo territorial, fortalecer la institucionalidad local y nacional, promover la participación social y optimizar la representación política”.*<sup>16</sup>

Descentralizar, es devolver a las comunidades las facultades y recursos que les fueron arrebatados en afán de controlar y concentrar el poder político y económico por el Estado centralista, para que como gobiernos de cercanía brinden servicios públicos de calidad y la ciudadanía sea partícipe en la solución de sus propios problemas.

Es importante destacar que, la estrategia de descentralización asocia tres aspectos: administrativo, fiscal y lo político. La **descentralización administrativa**, conlleva al traspaso definitivo de competencias del Estado central a los gobiernos subnacionales, especificando con claridad el ámbito de acción que a cada cuál le corresponde, es la *“...transferencia de responsabilidades desde el nivel central a los niveles subnacionales.”*<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> CASTILLO VIVANCO, José Bolívar: ob. cit., p. 111

<sup>16</sup> SUING NAGUA, José: ob. cit., p. 55

<sup>17</sup> SUING NAGUA, José: ob. cit., p. 57

La **descentralización fiscal** implica una redistribución equitativa de los recursos del Estado para brindar servicios públicos descentralizados. Es decir:

*“Sin DESCENTRALIZACIÓN FISCAL no hay descentralización real. Si el objetivo es que las tareas y servicios públicos deben ser enfrentados por la propia comunidad o como se ha dicho: asignadas al menor nivel posible del sector público o al de mayor cercanía, lo obvio es que estas instancias requieran no solo de atribuciones respetadas por el Estado sino además o sobre todo, de un adecuado financiamiento y jurisdicción fiscal propia, para obtener ingresos que les permitan cumplir con sus atribuciones.”<sup>18</sup>*

Finalmente, la **descentralización política** busca un sistema político más representativo y participativo, dando la facultad a los gobiernos locales de expedir normas de aplicación general.<sup>19</sup>

Dado que la descentralización cambia aspectos fundamentales en la estructura de un Estado, no puede ser un proceso aislado o hacerse en forma parcial:

*“Cuando se habla de descentralización se pone énfasis en la transferencia tanto de competencias (descentralización administrativa) como de recursos (descentralización fiscal), donde se evidencia que el contenido se concentra en la descentralización administrativa y donde la descentralización fiscal contribuye a la concreción de la primera, en tanto provee de los recursos para el ejercicio de las competencias en el territorio. Más, cuando se habla de descentralización política, ya entra en*

---

<sup>18</sup> CASTILLO VIVANCO, José Bolívar: ob. cit., p. 111

<sup>19</sup> CONSEJO NACIONAL DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO: ob. cit., p. 3 - 4

*discusión otro elemento, el tema de la capacidad de autogobierno en el territorio...”<sup>20</sup>*

Es importante destacar que *“dependiendo de la profundidad del proceso, del nivel de responsabilidad que asumen los receptores y del grado de dependencia o independencia del nivel superior con el inferior, se puede identificar diferentes grados de descentralización”<sup>21</sup>*, así:

La **desconcentración**, es el traslado temporal y revocable de atribuciones y recursos del gobierno central a sus órganos dependientes en diferentes jurisdicciones territoriales. Hablamos, entonces, de que esta delegación se produce en la estructura de una misma persona jurídica.

El Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, en su artículo 54 establece:

*“La titularidad y el ejercicio de las competencias atribuidas a los órganos administrativos podrán ser desconcentradas en otros jerárquicamente dependientes de aquellos, cuyo efecto será el traslado de la competencia al órgano desconcentrado. La desconcentración se hará por Decreto Ejecutivo o Acuerdo Ministerial.”*

Por tanto, la desconcentración es el traspaso temporal y reversible de competencias y recursos del nivel central a sus órganos subordinados a nivel regional o provincial.

---

<sup>20</sup> SUING NAGUA, José: ob. cit., p. 88 - 89

<sup>21</sup> SUING NAGUA, José: ob. cit., p. 53

La **delegación**, es la transferencia de competencias desde el Gobierno Central a entidades paraestatales y ocasionalmente, a gobiernos subnacionales. Es limitada en el tiempo y revocable.<sup>22</sup>

La **devolución**, opera cuando el nivel central transfiere por devolución competencias que no fueron suyas, a los organismos subnacionales.

Y, finalmente, la **privatización**, que constituye la transferencia de competencias del sector público al sector privado mediante diferentes mecanismos.

En el Ecuador, la identificación del centralismo como principal obstáculo para el desarrollo desembocó en la iniciativa de “*modernizar*” el Estado. Así, en 1993, se aprobó la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada, basada en la privatización de empresas públicas, debilitamiento de la capacidad de regulación del Estado, desburocratización, aperturismo económico y comercial y la liberalización del mercado de capitales; en definitiva, este cuerpo legal ubicó a la descentralización como parte de una estrategia que se fundamentó en la privatización del sector público debilitando la facultad reguladora del Estado.

Más adelante, en 1997, se promulga la la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social, con lo que se produce un avance importante aclarando y especificando conceptos de descentralización, desconcentración y sus objetivos principales.

---

<sup>22</sup> SUING NAGUA, José: ob. cit., p. 54

Y, la Constitución Política de 1998, consolida el modelo de descentralización *voluntario- obligatorio*<sup>23</sup>, basado en la facultad y libertad de iniciativa que tenían los gobiernos seccionales autónomos para solicitar la transferencia de competencias y recursos al gobierno central, en cuyo caso era obligatorio este traspaso, lo que se constituyó *"...en un asedio voluntarista por parte de los organismos subnacionales. Pero que, además, no se concreta; se generaliza la anarquía para la solicitud de competencias, siendo inocultables los deseos de acumulación del poder institucional"*.<sup>24</sup>

El artículo 226 de la Carta Magna del 98, determinaba:

*"Las competencias del gobierno central **podrán descentralizarse**, excepto la defensa y la seguridad nacionales, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión de endeudamiento externo y aquellas que la Constitución y convenios internacionales expresamente excluyan"*.

De lo anotado, hay que destacar:

*"Los asambleístas constituyentes de 1997-1998, entiendo que por razones políticas más que por desconocimiento, establecen en el Art. 226 de la Constitución... la trampa que ha mantenido paralizada y escamoteada la descentralización en el país, durante estos últimos años, al señalar que el proceso es optativo y no obligatorio como corresponde a las normas de derecho público"*.<sup>25</sup>

En el mencionado artículo, se agrega: *"La descentralización será obligatoria*

<sup>23</sup> SUING NAGUA, José: ob. cit., p. 79

<sup>24</sup> VERDESOTO CUSTODE, Luis: ¿Quién hace qué en el territorio?, p. 57.

<sup>25</sup> CASTILLO VIVANCO, José Bolívar: ob. cit., p. 146 - 147

*cuando una entidad seccional la solicite y tenga capacidad operativa para asumirla.”*

Aunque se pretendía avanzar en el proceso de descentralización, el resultado no fue el esperado:

*“El último inciso del Art. 226 contenía, el precepto que a mi modo de ver, se constituyó en el obstáculo más grande del proceso, el modelo, ecuatoriano, 'voluntario-obligatorio'... Esto suponía que el mecanismo para activar la descentralización estaba en la voluntad de las autoridades de los gobiernos seccionales, quienes, con decisión política de por medio, debían poner a andar el proceso, con la petición inicial, la que transformaba en obligatoria la descentralización para el nivel central. Mientras ello no ocurría, el proceso ni siquiera se iniciaba. Y como la obligatoriedad se activaba con la formal petición de las autoridades seccionales, mientras no se presentaban las solicitudes, el gobierno nacional no atendía ni impulsaba el proceso porque el mismo no se iniciaba”.<sup>26</sup>*

Como se ha podido observar, a pesar de que la Norma Suprema reconocía en su artículo primero que nuestro país se gobierna en forma descentralizada, decía además, en su artículo 225 que: *“El Estado impulsará mediante la descentralización y la desconcentración, el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales, la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza”*, los efectos obtenidos en esta materia, no fueron positivos, ya que nunca existió voluntad política ni responsabilidad social de parte, tanto de los gobiernos seccionales autónomos

---

<sup>26</sup> SUING NAGUA, José: ob. cit., p. 83 - 84

a la hora de solicitar las competencias, como del gobierno central para impulsar la transferencia de las competencias y recursos solicitados.

El ex Consejo Nacional de Modernización del Estado, en uno de sus estudios, señala que el modelo de "*descentralización a la carta*" dependía de la **voluntad** del transfiriente y del receptor de la competencia; pues, se tomaba en cuenta la capacidad de gestión de los gobiernos locales, que asumían solamente aquello para lo cual se sintieron capaces, y se ajustó a las realidades de cada localidad, asumiendo solo las competencias que interesaban. La mencionada investigación, establece cinco principales deficiencias en el proceso de descentralización en nuestro país:

- a. ***La voluntariedad:*** El proceso de descentralización descansó exclusivamente sobre la voluntad de los actores para recibir competencias. Aunque el marco legal estableció transferencias obligatorias en conexión con una solicitud (Art. 226 de la Constitución Política), el proceso avanzó de facto, únicamente en forma voluntaria.
- b. ***La dispersión de la administración:*** Creciente, porque cada entidad tenía facultad para organizarse como creía conveniente, lo que volvió más aguda la heterogeneidad administrativa ya existente.
- c. ***El aumento de los costos en la prestación de servicios:*** Debido a la dispersión señalada como a la falta de reducción del aparato burocrático a nivel central en las transferencias. Además, el modelo no permitió bajar los costos luego de la fase de transición, con lo cual los gastos totales (nacional y subnacional) fueron finalmente mayores en la prestación de servicios.

- d. **Los altos costos de transacción:** En efecto, cada gobierno local estuvo facultado para negociar con cualquier entidad sobre cualquier competencia. Esto causó altos costos de transacción, entre otros aspectos por la reiterada suscripción de convenios, al tiempo que no permitió transparentar el proceso.
  
- e. **Inequidad entre gobiernos locales:** El proceso se basó en el poder de negociación que tuvo cada gobierno local con el gobierno central. Esta diferencia arrojó como resultado una marginación, sobre todo de gobiernos pequeños, que no contaron con el mismo poder político de las ciudades grandes o capitales de provincia. La brecha entre gobiernos locales que dispusieron de las herramientas para diseñar su modelo de desarrollo y los que no las tuvieron fue creciente, contradiciendo el principio de solidaridad.<sup>27</sup>

Para Castillo Vivanco:

*"El proceso de descentralización del que tanto se ha hablado en esta última década en el Ecuador se encuentra en la realidad agotado y desprestigiado. Nadie cree ya en la descentralización sino como argumento para reclamar rentas y transferencias del Gobierno Central. El mecanismo introducido por la Constituyente de Sangolquí ha venido dando oportunidad a la aplicación selectiva y centralista de una descentralización por parches inconexos y contradictorios, que han acabado por complicar y desarticular aun más la estructura del Estado".<sup>28</sup>*

Este caos administrativo, generado por la opcionalidad en la descentralización, trata de ser superado con la Constitución aprobada en el 2008, que en lo

---

<sup>27</sup> CONSEJO NACIONAL DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO: ob. cit., p. 19 - 20

<sup>28</sup> CASTILLO VIVANCO, José Bolívar: ob. cit., p. 147

principal, establece que la descentralización se realizará en forma obligatoria y progresiva; y, buscará compensar los desequilibrios territoriales.

El artículo 1 de la Carta Fundamental destaca que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia que se gobierna de manera descentralizada; también, el artículo 3, numeral 6, señala entre los deberes primordiales del Estado: *“Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización”*.

Otra disposición que vale la pena destacar, es el artículo 276, numeral 6, que expresa que el régimen de desarrollo tendrá como objetivo: *“Promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión, y que coadyuve a la unidad del Estado...”*

Además, el artículo 227, determina que la administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.

El artículo 239, dispone que el régimen de gobiernos autónomos descentralizados se regirá por la ley correspondiente, que establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo y definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo.

Respecto a la participación ciudadana, el artículo 95 dice:

*"Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad..."*

En concordancia con la Norma Suprema, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en su artículo 105, determina que *"la descentralización de la gestión del Estado consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados."* En el artículo 106, establece, además, que este proceso impulsará el desarrollo equitativo y solidario del país; y, que garantizará la equidad territorial, el fortalecimiento de los organismos seccionales y la participación ciudadana. Y en el artículo 108 y siguientes, determina el desarrollo del proceso descentralizador a través del Sistema Nacional de Competencias.

## CAPÍTULO II

### LA REGIONALIZACIÓN COMO ESTRATEGIA DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

#### 2.1. Organización territorial y regionalización: Tendencias

Conforme lo señala José Suing Nagua lo territorial es un tema de debate permanente, no exento de polémicas y posiciones diversas y contrarias unas de otras; en dicho sentido, expresa que uno de los problemas que surgen con su abordaje es el alcance de los diversos términos que se utilizan para referirse al territorio.<sup>29</sup>

En la perspectiva del derecho constitucional, tradicionalmente el territorio ha sido concebido como elemento esencial del Estado, y se lo ha considerado *“una porción determinada del suelo que le proporcione los medios necesarios para satisfacer las necesidades materiales de su población... La formación estatal misma supone un territorio. Sin la existencia del territorio no podría haber Estado...”*<sup>30</sup>.

En dicha lógica, se ha caracterizado al Estado con la confluencia de tres elementos: poder, territorio y pueblo. Así, autores como Biscaretti Di Ruffia define al Estado como el *“ente social que se forma cuando, en un territorio determinado, se organiza jurídicamente un pueblo que se somete a la voluntad de un gobierno”*.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> SUING NAGUA, José: ob. cit., p.1

<sup>30</sup> Disponible en: <http://www.derecginx.blogspot.com/> [Consulta 15-10-2011]

<sup>31</sup> Citado por PEREZ ROYO, Javier: Estado, en el colectivo: Temas Básicos de Derecho Constitucional, en Tomo I: Constitución, Estado Constitucional y Fuentes del Derecho, p. 75

Sin embargo, hay constitucionalistas que han cuestionado estas concepciones, bajo el argumento de que los elementos mencionados, si bien son constitutivos de la definición de Estado, también lo son de todas las formas políticas en que se organiza una colectividad y, por lo tanto, no lo caracterizan propiamente. En dicho sentido, Pérez Royo expresa:

*“Nos encontramos, pues, ante una definición que define tanto, que acaba por no definir nada.... Toda definición es definición por la diferencia específica. Y con esos famosos ‘tres elementos constitutivos’ solamente definimos lo que es común a todas las formas políticas, lo que las iguala, y no lo que define específicamente a cada una de ellas, lo que diferencia a unas de las otras. Por eso, esa definición del Estado no sirve.”<sup>32</sup>*

Luego de enfatizar que el poder, territorio y pueblo no son elementos que caracterizan exclusivamente al Estado, esta corriente del derecho constitucional determina que el elemento que le es inequívocamente propio, y que establece una diferencia con las demás formas políticas, es el *“principio de la igualdad.”*

Con el nuevo elemento que lo tipifica se dice que:

*“Estado Constitucional es un ente social que se forma cuando, en un territorio determinado, se organiza jurídicamente un pueblo en base al principio de igualdad, como titular primigenio y auténtico del poder político, y decide someterse a la voluntad de un gobierno que nace,*

---

<sup>32</sup> PÉREZ ROYO, Javier: ob. cit., p. 75

*precisamente, de su decisión soberana y que no le es impuesto en ninguna forma ni circunstancia*".<sup>33</sup>

La noción de territorio supera la simple descripción de un espacio geográfico, sino que responde a aspectos geoeconómicos y a las interrelaciones existentes:

*"El territorio es el escenario de las relaciones sociales y no solamente el marco espacial que delimita el dominio soberano de un Estado. El territorio es un espacio de poder, de gestión y de dominio del Estado, de individuos, de grupos y organizaciones y de empresas locales, nacionales y multinacionales"*.<sup>34</sup>

Desde otra perspectiva, la sociológica, el espacio es una delimitación geográfica y el territorio una *construcción social* en función de las características y actividades socio productivas, culturales, políticas, históricas:

*"En el espacio concurren y se sobreponen distintas territorialidades locales, regionales, nacionales y mundiales, con intereses distintos, con percepciones, valoraciones y actitudes territoriales diferentes, que generan relaciones de complementación, de cooperación y de conflicto"*.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup>BLUME FORTINI, Ernesto: La Descentralización en la Constitución del Perú (Avances, retrocesos y reforma constitucional) [en línea], disponible en: <http://congreso.us.es/cidc/> [Consulta 29-10-2011]

<sup>34</sup>VERDESOTO CUSTODE, Luis: ob. cit., p. 103

<sup>35</sup>Ibíd.

El escenario territorial se construye para integrar una nación, aprovechar las potencialidades propias, equilibrar aspectos sociales y económicos; y, fortalecer la participación de los ciudadanos:

*“Una organización territorial condiciona la distribución de poder y se constituye en un mecanismo de fortalecimiento democrático y como catalizador del desarrollo social. Así, un modelo de Estado puede incidir negativamente (generador del conflicto) o potenciar procesos políticos y sociales donde la ciudadanía es partícipe de la construcción de su propio desarrollo. Es decir, el ámbito territorial es un ámbito de índole político y ejercicio de poder porque implica la repartición de éste.”<sup>36</sup>*

El estudio territorial debe contemplar:

*“...el análisis de los diversos actores que interactúan en su conformación, los mecanismos de construcción de tejido social y sentidos de pertenencia producto de procesos históricos y culturales que reconocen una sociedad diversa, plurinacional e intercultural, con anclaje territorial, pero también como elemento sustantivo para la construcción de un proyecto colectivo...”<sup>37</sup>*

Dentro del desarrollo de unidades territoriales, se habla de la *regionalización*, concebida como la formación de regiones, que serían espacios intermedios entre el ámbito nacional y el local, que obedecen a matices económicos, culturales, sociales, más no, a semejanzas climáticas o ecológicas.

---

<sup>36</sup> PERALTA DUQUE, Beatriz: Descentralización y autonomía municipal y regional en la política pública territorial en Colombia: problemas y perspectivas[en línea], disponible en: <http://www.eleuthera.ucaldas.edu.co/> [Consulta 25-09-2011]

<sup>37</sup> SENPLADES: Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 – 2013, p. 126

Una región es el resultado histórico de procesos casi espontáneos de interdependencia o relación objetiva en áreas geográficas contiguas, con climas y producciones diferentes que hacen posible e indispensable el intercambio comercial; por lo que la identificación de una región o unidad geo-económica responde a un análisis de flujos concéntricos o vínculos, económicos, culturales, políticos, históricos.<sup>38</sup>

Cabe agregar que la región *“... es una delimitación territorial resultante de las relaciones productivas y de las relaciones entre la población y las potencialidades del medio biofísico en el que se encuentran.”*<sup>39</sup>

La creación y fortalecimiento de las regiones conlleva a la redistribución de la riqueza y poder político en los territorios:

*“Todo país debe tener un proyecto de territorio que se inserte en un proyecto nacional y que al mismo tiempo exprese un claro sentido democrático, al dar cabida a la coexistencia de múltiples territorialidades en el espacio del estado-nación; territorialidades que sean reconocidas y reguladas por la territorialidad estatal, como expresión suprema, en este ámbito, de la existencia ciudadana... Se trata, al fin de cuentas, de construir los escenarios más propicios para el ejercicio de la ciudadanía, y que allí, ésta se exprese también como el poder de los ciudadanos para controlar la producción social del espacio y del territorio. Todo ello en la perspectiva de consolidar un Estado nacional”.*<sup>40</sup>

En este sentido, es necesario tener claro el concepto de autonomía, para Augusto Hernández Becerra:

<sup>38</sup> CASTILLO VIVANCO, José Bolívar: ob. cit., p. 100

<sup>39</sup> TAPIA CARRILLO, Luis; ZAVGORODNIAYA, Svetlana: Región, Regionalización y Descentralización, p. 10

<sup>40</sup> VERDESOTO CUSTODE, Luis: ob. cit.; p. 105 - 106

*“El nuevo contexto de la descentralización ha valorizado el concepto de autonomía. Autonomía es el atributo esencial de los gobiernos locales, en virtud del cual les está permitido adoptar e implementar ciertas decisiones por cuenta propia sin injerencia del gobierno nacional. El estudio teórico y empírico de la autonomía tropieza con la dificultad de que se trata de una expresión polisémica. Su significado varía según el lugar y la época. Ni siquiera en teoría constitucional o administrativa, aplicadas a la organización territorial del Estado, encontramos una noción universal de autonomía de los gobiernos locales. Bastante se ha teorizado e incluso regulado sobre autonomía local, pero no dejará de sorprendernos lo mucho que varían las doctrinas y sus aplicaciones prácticas de un país a otro. Los municipios suelen proclamarse autónomos en las constituciones y las leyes modernas. Sin embargo, en cada país el municipio es autónomo de una manera diferente”.*<sup>41</sup>

Existe correlación e interdependencia entre la división político administrativa de los estados y la autonomía, por ello es importante debatir lo referente a Estado unitario, Estado federado y sus variantes. *“Según la doctrina tradicional, los Estados pueden ser unitarios o federales. Las realidades políticas del siglo XX añaden a esta clasificación: El Estado regional (italiano) y el Estado autonómico (España)”.*<sup>42</sup>

Al estar la sociedad en constante cambio, se han dado una serie de formas de Estado, con características propias de estructura organizativa; respecto a los modelos de federalismo y unitarismo, dice Rodrigo Borja que:

---

<sup>41</sup> HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto: Descentralización, autonomía municipal y poder en Colombia, en: Descentralización, administración pública y Constitución, p. 176

<sup>42</sup> PÉREZ, Efraín: Derecho Administrativo, Vol. 1, p. 262

*“...existe una gama de Estados federados atípicos, ya porque tienen particularidades diferentes en su organización, ya porque han aplicado fórmulas parciales de descentralización jurídico-política. España es uno de ellos. En su Constitución de 1978 no se menciona la palabra federal o Estado federal, pero en la práctica ha implantado una estructura territorial de poderes que es federal. Sus 17 comunidades autónomas tienen la facultad de dictar sus propias leyes, recaudar sus tributos y gobernarse por sí mismos”.*<sup>43</sup>

Respecto a España, hay quienes dicen que constituye un “estado compuesto”, que sería un Estado unitario en el que se ha instaurado un profundo proceso de descentralización hacia las comunidades autónomas.

El criterio de Efraín Pérez, es:

*“La distinción entre el Estado federal y el Estado (unitario) regional italiano y el Estado (unitario) de las autonomías español, se sustenta más en su origen histórico que en los mayores o menores poderes que pueden ostentar los Estados miembros del Estado federal o las regiones o comunidades autónomas”.*<sup>44</sup>

Para clarificar la forma del Estado español, Alfredo Gallego Anabitarte, señala que la diferencia entre estado unitario y estado federal radicaría en el origen del poder, es decir, en un Estado federal, los miembros tienen poder estatal originario, mientras que, en el Estado unitario, las circunscripciones territoriales reciben sus competencias por medio de normas y por lo tanto su poder es derivado. De acuerdo al criterio de este autor, España es un Estado unitario descentralizado.

---

<sup>43</sup> BORJA CEVALLOS, Rodrigo: Sociedad, Cultura y Derecho, p. 162

<sup>44</sup> PÉREZ, Efraín: ob. cit., p. 199

Por el contrario, Chile, de acuerdo a su Constitución, es un Estado unitario cuyo territorio se divide en regiones, representadas por autoridades nombradas por el Presidente de la República y por tanto, con competencias desconcentradas, sin potestad legislativa.

En este caso, se da “...la transferencia de atribuciones del Presidente a una autoridad jerárquicamente inferior, para administrar ciertas materias sin poseer facultades resolutivas y siempre subordinado al poder superior...”<sup>45</sup>

Se analizarán ambos modelos para establecer un estudio comparativo con la nueva organización territorial ecuatoriana.

### **2.1.1. Regionalización en España**

Como se pudo observar, existe contraposición en la categorización del modelo de regionalización español, para Pérez es un “estado unitario”, mientras que para Borja, es un “estado federado atípico”.

Para el constitucionalista Javier Pérez Royo, España es “materialmente un país federal que se ha desconocido como tal, durante prácticamente toda su historia y en buena medida ahí están las dificultades que ha tenido para consolidarse como un régimen constitucional”<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup> Disponible en <http://www.profesorenlinea.cl/Chilegeografia/Regionalizacion/> [Consulta 10-10-2011]

<sup>46</sup> PERÉZ ROYO, Javier: Curso de Derecho Constitucional [en línea], disponible en video en: <http://www.youtube.com/> [Consulta 15-10-2011]

Agrega que: *“el federalismo es un instrumento de pacificación, de convivencia pacífica que en España como Estado centralista o con tendencia centralista resulta difícil”*<sup>47</sup>

Para otros, España es un *“Estado compuesto”*<sup>48</sup>, es decir, que no desarma el Estado unitario pero implica un profundo proceso de descentralización, en el que las *“comunidades autónomas”* obtienen facultades legislativas, ejecutivas y judiciales. *“Una comunidad autónoma es una entidad territorial que, dentro del ordenamiento constitucional de España, está dotada de autonomía legislativa y competencias ejecutivas, así como de la facultad de administrarse mediante sus propios representantes.”*<sup>49</sup>

Alfredo Gallego Anabitarte, dice que:

*“...la expresión Estado unitario está directamente relacionada con la tradicional doctrina de las formas del Estado y las formas de Gobierno. En la tradición española del Derecho público, que en el siglo XIX está muy influida por la francesa, la cuestión forma del Estado hace referencia a la distinción entre Estados unitarios~ Estados federales~ y confederaciones de Estados~. De acuerdo a este criterio, se separa las formas de Estado de las formas de gobierno que se referían a una cuestión más limitada de cómo se organiza el Poder Ejecutivo. En el siglo XX, el Derecho Político español formaliza el lenguaje de esas dos cuestiones: la expresión «formas de Estado» se refiere a la distinción entre el Estado unitario y a las uniones de Estados, como es el caso de la*

---

<sup>47</sup> Ibíd.

<sup>48</sup> GUZMÁN, Marco Antonio: Descentralización, autonomías y solidaridad nacional, p. 40

<sup>49</sup> WIKIPEDIA, Enciclopedia libre: Comunidad autónoma [en línea], disponible en: <http://www.wikipedia.com/> [Consulta 29-09-2011]

*Federación, mientras que la expresión «formas de gobierno» se refiere a cómo se organiza éste en Monarquía o República»<sup>50</sup>.*

Realiza además, la siguiente diferenciación:

*“En un Estado federal tanto la Federación como los Estados miembros tienen un poder estatal originario en cuanto se incardinan directamente en la Constitución, expresión arquetípica del poder constituyente o soberano. En un Estado unitario, por el contrario, las entidades, demarcaciones territoriales o pueblos son creados y reciben su competencia por medio de una Ley del Estado, y por ello su poder público es derivado. Los Estados miembros de una Federación son Estados porque su poder de señorío es originario, no siendo esencial en el concepto de Estado la cualidad de soberanía (poder ilimitado)”.*

Con este fundamento, Gallego Anabitarte, insiste en que España es un ESTADO UNITARIO DESCENTRALIZADO:

*“Que la Constitución contenga preceptos sobre las potenciales competencias de las regiones o de los Ayuntamientos, no altera nada el hecho de que todas estas entidades territoriales tienen un poder público derivado y no originario, aunque es evidente que una regularización más detallada en esta materia supone una limitación a la competencia normativa del legislador. Pero la naturaleza del poder público de todas estas entidades territoriales en un Estado unitario es derivada. España en la actualidad, siguiendo la tradición desde 1812, es un Estado unitario, aunque descentralizado... Las Comunidades Autónomas, son producto de una decisión fundamental del poder constituyente para la*

---

<sup>50</sup> GALLEGO ANABITARTE, Alfredo: España 1812: Cádiz, Estado unitario, en perspectiva histórica, [en línea], disponible en: <http://www.ahistcon.org/docs/> [Consulta 10-10-2011], p. 126 - 127

*descentralización política y administrativa del Estado y de la Nación española... La expresión Estado Autónomo o Estado regional no es jurídica, sino política, descriptiva...<sup>51</sup>*”

Esta estructura organizativa de España, en comunidades autónomas, se establece en la Constitución de 1978, que en su artículo 2, reconoce el derecho a la autonomía de las circunscripciones territoriales que conforman el Estado, así: *“La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.”*

La división política y administrativa del Estado español configura diecisiete comunidades autónomas, más dos ciudades autónomas y una comunidad foral.

La Carta Magna española, para garantizar el ejercicio del derecho a la autonomía proclamado en el artículo dos, establece:

**“Artículo 143: 1.** *En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos Estatutos. 2.* *La iniciativa del proceso autonómico corresponde a todas las Diputaciones interesadas o al órgano interinsular correspondiente y a las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al*

---

<sup>51</sup> GALLEGO ANABITARTE, Alfredo: ob. cit., p. 130

*menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla. Estos requisitos deberán ser cumplidos en el plazo de seis meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguna de las Corporaciones locales interesadas. 3. La iniciativa, en caso de no prosperar, solamente podrá reiterarse pasados cinco años."*

Adicionalmente, en su artículo 144, determina que las Cortes Generales, a través de leyes orgánicas, pueden, por motivos de interés nacional, autorizar la constitución de una comunidad autónoma y estatutos de autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial.

En todo caso, el proceso autonómico español está cerrado, en el 2003, un informe del Ministerio de Administraciones Públicas del Gobierno de José María Aznar, mantenía la tesis del ejecutivo de que *"el proceso autonómico está prácticamente culminado"*. El entonces Ministro del Ramo, Javier Arenas, en referencia al nivel de descentralización alcanzado por España, decía que es *"perfectamente equiparable al de los Estados federales de nuestro entorno"* y que *"más que en pensar en hipotéticas reformas de una Carta Magna, que ha sido reconocida, dentro y fuera de nuestras fronteras, como ejemplo de constitucionalismo democrático, el objetivo prioritario debe ser favorecer y reforzar la cohesión y colaboración entre las distintas instituciones territoriales"*<sup>52</sup>

Este proceso de autonomía, parte de lo estipulado en la Constitución; y, con la creación de las comunidades y expedición de sus Estatutos, éstas asumen las competencias identificadas dentro de la Norma Suprema; como ejemplo de esto, se cita el Estatuto de Autonomía para Andalucía:

---

<sup>52</sup> Entrevista disponible en: <http://www.elpaís.com/> [Consulta 15-10-2011]

*“Artículo 42. Clasificación de las competencias. 1. Corresponden a la Comunidad Autónoma de Andalucía las competencias exclusivas, compartidas y ejecutivas sobre las materias incluidas en el presente Título, que ejercerá respetando lo dispuesto en la Constitución y en el presente Estatuto. 2. La Comunidad Autónoma de Andalucía asume mediante el presente Estatuto: 1.º **Competencias exclusivas**, que comprenden la **potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva**, íntegramente y sin perjuicio de las competencias atribuidas al Estado en la Constitución. En el ámbito de sus competencias exclusivas, el derecho andaluz es de aplicación preferente en su territorio sobre cualquier otro, teniendo en estos casos el derecho estatal carácter supletorio. 2.º **Competencias compartidas**, que comprenden **la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva**, en el marco de las bases que fije el Estado en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución. En el ejercicio de estas competencias, la Comunidad Autónoma puede establecer políticas propias. 3.º **Competencias ejecutivas**, que comprenden **la función ejecutiva** que incluye la potestad de organización de su propia administración y, en general, aquellas funciones y actividades que el ordenamiento atribuye a la Administración Pública y, cuando proceda, la aprobación de disposiciones reglamentarias para la ejecución de la normativa del Estado. 4.º **Competencias en relación con la aplicación del derecho comunitario**, que comprenden el desarrollo y la ejecución de la normativa de la Unión Europea cuando afecte al ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma. 3. La Comunidad Autónoma de Andalucía ejercerá las competencias no contempladas expresamente en este Estatuto que le sean transferidas o delegadas por el Estado. 4. La Comunidad Autónoma, cuando así se acuerde con el Estado, podrá ejercer actividades de inspección y sanción respecto a materias de*

*competencia estatal, en los términos que se establezcan mediante convenio o acuerdo.” (lo resaltado es mío).*

También es importante agregar que, en cada normativa se establecen los órganos de gobierno de las comunidades autónomas; así, el Estatuto de Autonomía Castilla – La Mancha, determina en su artículo 8: *“Los poderes de la Región se ejercen a través de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Son órganos de la Junta: las Cortes de Castilla-La Mancha, el Presidente de la Junta y el Consejo de Gobierno.”*

En el modelo español, se divide la autonomía del poder político entre entidades de distinto nivel: el Estado central, titular de la soberanía; las comunidades autónomas, revestidas de autonomía política; y, las provincias y municipios, con autonomía administrativa. Según el Tribunal Constitucional de España:

*“las autonomías gozan de una autonomía cualitativamente superior a la administrativa, que corresponde a los entes locales, ya que a estas se añaden las potestades legislativas y gubernamentales que la configuran, como naturaleza de autonomía política, que supone la delimitación y puesta en marca de sus políticas de gobierno”.<sup>53</sup>*

De esto se desprende que la autonomía política, propia de comunidades autónomas, es un grado superior a la autonomía administrativa de las provincias y municipios; es decir, *“los municipios y provincias tienen autonomía para la ejecución de sus competencias, pero ella se agota en el ámbito administrativo y financiero, sin abarcar aspectos normativos o políticos”.<sup>54</sup>*

<sup>53</sup> Citado por GUZMÁN, Marco Antonio, ob. cit., p. 43

<sup>54</sup> GUZMÁN, Marco Antonio: ob. cit., p. 43 - 44

Para Rodrigo Borja, la descentralización política conlleva a:

*“...un fraccionamiento horizontal de las competencias fundamentales del gobierno y su distribución entre los órganos centrales y los regionales, de modo que estos pueden ejercer toda la gama de las atribuciones estatales: las legislativas, las ejecutivas y las judiciales, en el ámbito de su respectiva jurisdicción territorial.”<sup>55</sup>*

Ignacio de Otto dice que la autonomía, en su significado más restringido, “es el poder de autonormación, el mismo que es un poder legislativo, un poder para dictar normas con rango de ley, y que como consecuencia la diversificación propia de la descentralización se producirá precisamente en ese nivel jerárquico y en los subordinados a él”.<sup>56</sup>

Al referirse al proceso español, el mismo autor señala que:

*“La Autonomía de las Comunidades autónomas en nuestra Constitución conlleva, por tanto, la potestad legislativa y eso la distingue de la autonomía municipal y provincial, que es meramente administrativa, y la aproxima al Federalismo, en el cual los Estados miembros tienen también esa potestad.”<sup>57</sup>*

La promulgación de la Constitución Española de 1978, en lo que se refiere a las autonomías, transformó al régimen anterior que estaba basado en los tradicionales planes centralistas, con lo que se mejoró notablemente la prestación de servicios públicos y en general, se impulsó el desarrollo

---

<sup>55</sup> BORJA, Rodrigo: ob. cit., p. 56

<sup>56</sup> Citado por MORENO YANES, Jorge: Hacia un Estado social de derecho y autonomías, p. 241

<sup>57</sup> Ibíd.

equitativo del país. *“Después de casi tres décadas de ejemplar funcionamiento, resulta evidente que el Estado de las Autonomías implantado por la Constitución de 1978 ha producido en estos años un rápido y eficaz proceso de descentralización.”*<sup>58</sup>

### **2.1.2. Regionalización en Chile**

En Chile, al igual que en nuestro país, el nivel de desarrollo de las provincias tenía diferencias abismales y el poder se centró en la capital a pretexto de mantener un Estado unitario, lo que llevó a la gente a migrar a Santiago y empezó la extrema pobreza (grandes suburbios). Claramente identificado el problema, se trató de atenuar estos desequilibrios y desde 1970, el territorio chileno se divide en **regiones, provincias y comunas**, tras un proceso de reforma, realizado a instancias de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA). La Constitución de 1980, actualmente vigente y cuyo texto original contenía 120 artículos, con 29 disposiciones transitorias, fortalece el proceso de desconcentración y descentralización en Chile. En su artículo 99, señala que:

*“Para el gobierno y administración interior del Estado, el territorio de la República se divide en regiones y éstas en provincias. Para los efectos de la administración local, las provincias se dividirán en comunas. La modificación de los límites de las regiones y la creación, modificación y supresión de las provincias y comunas, serán materia de ley, como*

---

<sup>58</sup> LEY ORGÁNICA 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, Preámbulo, p. 2

*asimismo, la fijación de las capitales de las regiones y provincias; todo ello a proposición del Presidente de la República.”*

La Carta Magna, en su capítulo XIV, desde el artículo 110, determina la organización del territorio en regiones, provincias y comunas.

En lo que se refiere al **Gobierno y Administración Regional**, establece que esta responsabilidad reside en un Intendente, como representante del Presidente en su jurisdicción. Agrega que la administración superior de cada región radicará en un Gobierno Regional, constituido por el Intendente y el Consejo Regional, siendo este último un cuerpo colegiado con funciones de legislar y fiscalizar.

Es importante destacar que, en el artículo 114, se clarifica que por ley se establecerá, con las excepciones que procedan, **la desconcentración regional de los ministerios y de los servicios públicos.**

Adicionalmente, la **Ley Orgánica Constitución y Administración Regional**, señala en su artículo uno, que: *“El gobierno interior de cada región reside en el intendente, quien será el representante natural e inmediato del presidente de la República en el territorio de su jurisdicción. Será nombrado por éste y se mantendrá en sus funciones mientras cuente con su confianza.”*

Y sobre el Consejo Regional, la misma norma prescribe: *“Artículo 29.- El consejo regional estará integrado, además del intendente, por consejeros que serán elegidos por los concejales de la región, constituidos para estos efectos en colegio electoral por cada una de las provincias respectivas...”*

Actualmente, existen 15 regiones, luego de que en octubre del 2007 entraran en vigor dos nuevas regiones: la Región de Arica y la Región de Los Ríos.

Por otro lado, la administración de la provincia le corresponde a la Gobernación, presidida por el **Gobernador**, de confianza y nombrado por el Presidente de la República. Ejerce sus atribuciones de acuerdo a las instrucciones del Intendente, así, el artículo 116 de la Constitución, manda:

*“En cada provincia existirá una gobernación que será un órgano territorialmente desconcentrado del intendente. Estará a cargo de un gobernador, quien será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República. Corresponde al gobernador ejercer, de acuerdo a las instrucciones del intendente, la supervigilancia de los servicios públicos existentes en la provincia. La ley determinará las atribuciones que podrá delegarle el intendente y las demás que le corresponden. En cada provincia existirá un consejo económico y social provincial de carácter consultivo. La ley orgánica constitucional respectiva determinará su composición, forma de designación de sus integrantes, atribuciones y funcionamiento.”*

La Ley 19175 (Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional), complementa en su artículo 44: “Sin perjuicio de las facultades que le corresponden de acuerdo al Título Primero de esta ley, el gobernador tendrá a su cargo la administración superior de la respectiva provincia, en la esfera de atribuciones que corresponden al intendente en su calidad de órgano ejecutivo del gobierno regional, y presidirá el consejo económico y social provincial. El gobernador ejercerá sus funciones con arreglo a la Constitución Política de la República, a las leyes, a los reglamentos supremos y a los reglamentos regionales.

De esto se desprende que el Gobernador provincial está asesorado por un **Consejo Económico y Social Provincial** (CESPRO); al respecto, la ley en mención dice:

*“Artículo 48.- En cada provincia existirá un órgano consultivo y de participación de la comunidad provincial socialmente organizada, denominado consejo económico y social provincial. El consejo económico y social provincial estará integrado, además del gobernador, por miembros elegidos en representación de las organizaciones sociales de la provincia, así como por miembros que lo serán por derecho propio”.*

Añade que los miembros electos serán veinticuatro entre organizaciones laborales, culturales, profesionales, fundaciones y corporaciones privadas dedicadas a actividades de producción, comercio o investigación científica y tecnológica o educativas; y, los miembros de derecho propio, serán de las Fuerzas Armadas, carabineros y rectores o vicerrectores de las universidades.

La excepción es la provincia de Santiago, que tiene una Gobernación Provincial, por lo que su administración le corresponde al intendente de la Región Metropolitana de Santiago; y, a la *Delegación Provincial de Santiago*, a cargo de un *Delegado Provincial*, que ejerce las funciones de un gobernador provincial en representación del intendente.

Ya en la administración local, en cada comuna hay una municipalidad, integrada por el Alcalde y el Concejo Comunal, que son electos en votación popular para un período de cuatro años. Los ayuntamientos representan la descentralización del gobierno central.

Sobre esto, el artículo 118 de la Constitución chilena, expresa:

*“La administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad, la que estará constituida por el alcalde, que es su máxima autoridad, y por el concejo. La ley orgánica constitucional respectiva establecerá las modalidades y formas que deberá asumir la participación de la comunidad local en las actividades municipales. Los alcaldes, en los casos y formas que determine la ley orgánica constitucional respectiva, podrán designar delegados para el ejercicio de sus facultades en una o más localidades. Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna...”*

Respecto a las atribuciones, la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, asigna competencias en la prestación de servicios públicos, además, en materia de tránsito, ambiental, cultural, educación, salud, turismo, etc.; además, el artículo 5 de la misma norma señala que:

*“...Cualquier nueva función o tarea que se le signe a los municipios deberá contemplar el financiamiento respectivo...”; y, el artículo 14: “...Para garantizar el cumplimiento de los fines de las municipalidades y su adecuado funcionamiento, existirá un mecanismo de redistribución solidaria de recursos financieros entre las municipalidades del país, denominado Fondo Común Municipal...”*

Las normas chilenas mandan que los órganos del Estado deben promover el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre regiones, provincias y comunas.

El artículo 115 de la Constitución determina que para el cumplimiento de este fin:

*“...se observará como principio básico la búsqueda de un desarrollo territorial armónico y equitativo. Las leyes que se dicten al efecto deberán velar por el cumplimiento y aplicación de dicho principio, incorporando asimismo criterios de solidaridad entre las regiones, como al interior de ellas, en lo referente a la distribución de los recursos públicos...”*

De lo expuesto en líneas anteriores, observamos que por Mandato Constitucional, en la estructura administrativa de Chile, el primer nivel le corresponde al Presidente de la República y su equipo de Ministros; además, están los organismos directamente relacionados con la regionalización y la planificación: la Secretaría Nacional de Planificación y Coordinación, el Consejo Nacional de Desarrollo, ODEPLAN, CONARA y CORFO.

Un segundo nivel, en el que se ubica el Intendente Regional, que asume el gobierno de la Región. En el tercer nivel está el Gobernador Provincial. Estos dos niveles asumen sus funciones vía desconcentración. Y finalmente, el cuarto nivel, representado por el Alcalde y el Municipio que obtiene sus competencias vía descentralización y constituye la base de la participación ciudadana.

Es decir, el proceso de regionalización chileno, está marcado por la **desconcentración** de competencias desde el Gobierno Central hacia los organismos regionales, mientras que, en España, el proceso de regionalización se ejecutó en base a la **descentralización** política, administrativa y fiscal.

Los dos primeros artículos de su Constitución contienen:

*“... las decisiones políticas constitucionalmente conformadoras: la definición de España como un Estado social y democrático de derecho; la identificación del pueblo español como el lugar de residencia de la soberanía nacional; la opción por la monarquía parlamentaria como forma política del Estado español; y, la definición de la estructura territorial del Estado mediante la combinación del principio de unidad política de España y el reconocimiento del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran.”<sup>59</sup>*

---

<sup>59</sup> PÉREZ ROYO, Javier: Una propuesta constituyente, p. 737 [en línea], disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/> [Consulta 15-10-2011]

### CAPÍTULO III

#### LA ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO EN EL NUEVO ORDENAMIENTO JURÍDICO DEL ECUADOR

##### 3.1. La organización territorial en la Constitución de la República del Ecuador 2008

El Ecuador, ha estado territorialmente dividido, sin que esto responda a una división política o administrativa, en cuatro regiones naturales: Costa, Sierra, Oriente y la Insular, de acuerdo a evidentes aspectos físico geográficos y características climáticas particulares.

Esta regionalización vertical *“aparentemente se basaría en diferencias de pisos climáticos o ecológicos, pero que en la realidad no es sino el efecto de la bipolaridad que ejercen los dos grandes centros metropolitanos, asunto que se expresa en todos los campos del convivir nacional y en especial del campo político.”*<sup>60</sup>

Además, es necesario, acotar que:

*“la confusión entre regionalismo y regionalización es también parte de la historia. El regionalismo como forma de relación entre regiones, ha exacerbado las diferencias y peculiaridades regionales, provinciales y locales. En cambio cuando nos referimos a regionalización, nos referimos a procesos biofísicos, económicos, sociales, políticos y ambientales de distribución del territorio ecuatoriano para las tareas de planificación y*

---

<sup>60</sup> CASTILLO VIVANCO, José Bolívar: ob. cit., p. 110

desarrollo.”<sup>61</sup>

Joaquín Martínez Amador, dice al respecto:

*“Hemos vivido el engaño de ver a nuestro país como dos realidades: la sierra centrada en Quito y la costa centrada en Guayaquil, olvidando que hay otras regiones y ciudades. Olvidando que por milenios nuestro territorio no había sido visto por sus habitantes como Costa, Sierra y Oriente, sino como franjas contiguas de litoral, montañas y selva cuya diversidad permitía un intenso comercio. Ese comercio se truncó con los Incas que no controlaban la costa y no renació con los españoles, porque la costa había quedado prácticamente despoblada por las epidemias; tiempo después se repoblará con serranos, por lo que tenemos no solo una historia en común sino sangre en común. Pero para entonces la polarización entre sierra y costa ya estaba establecida. Algunos han sustentado su poder político en subrayarla; otros han ocultado sus falencias echando la culpa de ella a los de otra región.”*<sup>62</sup>

Así, la regionalización climática solamente alimentó la bipolaridad centralista (Quito y Guayaquil) y se convirtió en uno de los grandes obstáculos para conseguir el desarrollo equitativo de nuestro país. Sin duda, *“el modelo de gestión del territorio basado en provincias, cantones y parroquias es un modelo superado por la realidad”*<sup>63</sup>.

Desde su nacimiento como república, nuestro país, se organizó en provincias, cantones y parroquias:

<sup>61</sup>TAPIA CARRILLO, Luis; ZAVGORODNIAYA, Svetlana: ob. cit., p. 149

<sup>62</sup> Citado por CASTILLO VIVANCO, José Bolívar: ob. cit., p. 98

<sup>63</sup> TAPIA CARRILLO, Luis; ZAVGORODNIAYA, Svetlana: ob. cit., p. 1

*“Así, la denominada división político administrativa cumplía dos finalidades, una viabilizar la representación política como la designación de legisladores provinciales, de consejeros o concejales; y dos, la administración del Estado, pues, cada nivel territorial, implicaba una forma de organización administrativa que actuaba en el territorio, ya dependiente del nivel central, a través de lo que se denominaba el régimen seccional dependiente, ya con ciertos niveles de autonomía, lo que constituía el régimen seccional autónomo...”*

En este sentido, la Constitución del Ecuador del 2008 amplía esta estructura y establece en su artículo 242:

*“El Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población podrán constituirse regímenes especiales. Los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales serán regímenes especiales.”*

Sobre esto, es importante agregar: *"Sin duda alguna, el gran aporte que la nueva Constitución ha realizado en relación a la organización territorial del Estado es la acertada sustitución del criterio de distribución de competencias absolutamente abierto de la Constitución de 1998 por un modelo ordenado y sistémico de atribución de competencias".*<sup>64</sup>

El objetivo sería propender a eliminar los desequilibrios y buscar el bienestar colectivo con *“un modelo de gestión estatal desconcentrado y descentralizado, que comprenda una clara definición de funciones,*

---

<sup>64</sup> VICIANO PASTOR, Roberto: Algunas consideraciones sobre la organización territorial del Estado en la Constitución ecuatoriana de 2008, en: La Nueva Constitución del Ecuador, p. 107

*competencias y atribuciones por niveles de gobierno, con la asignación correspondiente de recursos para su funcionamiento.*<sup>65</sup>

La posibilidad de formar regiones autónomas:

*“marca una diferencia con las reconocidas regiones naturales de Costa, Sierra, Amazonía e insular, que per se, no formaban parte de ninguna estructura política o administrativa pero que en cambio, si marcaban comportamientos políticos, formas de organización, producción, comercio y relaciones sociales, inducidos por la hegemonía de los dos tradicionales polos de desarrollo, Quito y Guayaquil”.*

La Carta Magna reconoce:

*“...la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados, en el marco de un Estado unitario y descentralizado, bajo los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana, como rectores del nuevo modelo de ordenamiento territorial. Para complementar el esquema, se establece un Sistema Nacional de Competencias que ordena las atribuciones de cada nivel de gobierno con un carácter obligatorio y progresivo.”*<sup>66</sup>

En este contexto, la Constitución de la República del 2008 trata de suprimir el modelo instaurado en el Ecuador de descentralización opcional, implantando factores que benefician el avance del proceso en forma obligatoria y progresiva a través del Sistema Nacional de Competencias que

<sup>65</sup> SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO (SENPLADES): Plan Nacional de Desarrollo, p. 352

<sup>66</sup> ARIAS MANZANO, Tania: ¿Hacia un nuevo ordenamiento territorial? De la descentralización a la carta a competencias explícitas y obligatorias. El régimen autónomo descentralizado aprobado en Montecristi, en: Desafíos constitucionales, la Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva, p. 227.

se establece de acuerdo a la ley, respetando las competencias que la misma norma asigna a los diferentes niveles de gobierno; y, con ello se busca también, eliminar la superposición de funciones y fortalecer la acción de los gobiernos subnacionales por medio de la asignación oportuna y equitativa de recursos.

Tradicionalmente, lo regional se manejó solo para ciertas materias, por ejemplo, el agua para Manabí con CRM y la Cuenca del río Guayas con CEDEGE; este último tiende a desarrollar propuestas integrales que involucran la gestión del agua y la producción. En Cañar, Azuay y Morona Santiago con el CREA, la preocupación es el apoyo a la producción de pequeños agricultores y artesanos, o PREDESUR, organismo de desarrollo regional en el ámbito productivo para las provincias de El Oro, Loja y Zamora Chinchipe.<sup>67</sup>

Estos, llamados organismos de desarrollo regional se suprimieron sistemáticamente en el Gobierno de Rafael Correa Delgado, y sus estructuras fueron asumidas por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, como describiremos más adelante. Su total desaparición se produce con la Constitución del 2008, la misma que no contempla la figura de organismos de desarrollo y por lo tanto, tampoco les asigna competencias.

Con la inclusión de la Regionalización en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, aparentemente, el panorama cambia. La SENPLADES, dentro del Plan Nacional de Desarrollo, señala que:

*“...el desafío del desarrollo territorial es procurar un avance equilibrado y sostenible de todas las regiones del país, para mejorar las condiciones de vida de toda la población, redistribuir la riqueza y potenciar la*

---

<sup>67</sup> TAPIA CARRILLO, Luis; ZAVGORODNIAYA, Svetlana: ob. cit., p. 152

*construcción de ciudadanía, marco general de referencia de las decisiones y acciones con efectos territoriales importantes de las instancias públicas y de la ciudadanía.*<sup>68</sup>.

En el documento se determina, además, que se procurará el desarrollo de la nación con un paulatino equilibrio entre regiones, para conseguir un crecimiento mejor repartido geográficamente entre las provincias y localidades, así como entre las áreas urbanas y las rurales. Esto dependería, en lo fundamental, de cinco factores:

- a. Reorganización administrativa para consolidar una estructura policéntrica a partir de regiones;
- b. Definición coordinada de las funciones públicas en cada nivel de gobierno;
- c. Consolidación de las autoridades públicas, en los niveles subnacionales, en función del desarrollo regional y de la planificación territorial del nivel nacional;
- d. Planificación integral de largo plazo, de todos los aspectos (sociales, económicos, administrativos y ambientales) considerados relevantes; y,
- e. Establecimiento de una agenda de productividad y competitividad capaz de equilibrar y dinamizar las relaciones de intercambio productivo, social y económico entre regiones.<sup>69</sup>

Como se observa, la descentralización es parte fundamental en la nueva

---

<sup>68</sup> SENPLADES: ob. cit, p. 68

<sup>69</sup> SENPLADES: ob. cit, p. 69

organización del país. Así, el artículo 3 de la Carta Fundamental, establece entre los deberes primordiales del Estado: “...6. *Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización*”. Esto, en concordancia con el artículo 276, numeral 6, que se refiere a que el régimen de desarrollo tendrá como objetivo: “*Promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión, y que coadyuve a la unidad del Estado...*”

Volviendo al tema de la organización del territorio, de acuerdo al artículo 1 de la Constitución del 2008, nuestro país es un Estado "unitario", esclareciendo que *"la diferencia esencial entre el Estado unitario y el regional o incluso el federal es la ausencia en el primero de entes descentralizados que gocen de capacidad de elaborar normas legales"*.<sup>70</sup>

Determina el artículo 1:

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

Se complementa con el artículo 4: *“...El territorio del Ecuador es inalienable, irreductible e inviolable. Nadie atentará contra la unidad territorial ni fomentará la secesión.”*

Entonces, el Ecuador es unitario y está organizado territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias. Esta figura *“tiene el propósito de incentivar la asociación territorial y por lo tanto, la integración de los*

---

<sup>70</sup> VICIANO PASTOR, Roberto: ob. cit., p. 109

*mismos para el ejercicio de competencias conjuntas como propósitos específicos de tipo social y económico*".<sup>71</sup>

De lo expuesto, la creación de las regiones nos llevaría a un avance significativo en el proceso de descentralización administrativa, *progresiva y obligatoria*.

Sin embargo, y como se verá más adelante, el proceso para la conformación de la región, es muy flexible y respeta:

*"...el espacio que deben tener las sociedades para definir sus territorios político sociales, facilitando la adhesión de provincias contiguas, que juntas tengan un territorio dado y unas condiciones demográficas, ambientales y económicas que garanticen su sustentabilidad. El proceso será político, y por lo tanto, establece la voluntad popular como condición sine qua non. Sin embargo, se plantea un plazo específico, para evitar que la discrecionalidad configure una realidad geopolítica interna desbalanceada, en la cual, en un momento dado, unos tengan una escala territorial mayor que otras y un peso sociopolítico distinto*".<sup>72</sup>

Situación criticada por varios estudiosos, entre ellos, por Roberto Viciano, expresa:

*"...una vez optado por la implementación de un modelo de gobiernos regionales, hubiera sido más fácil la determinación legal de las regiones por razones técnicas y de búsqueda de equilibrios regionales que la entrega a su configuración desde las provincias y mucho más con la*

---

<sup>71</sup> ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE: Informe de mayoría para primer debate sobre territorio, su organización y los gobiernos autónomos descentralizados [en línea], disponible en: <http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/> [Consulta 25-09-2011]

<sup>72</sup> ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE: ob. cit.

*participación popular. Puede que resulte difícil convencer a una población fuertemente identificada con su provincia para que acceda a integrarse con una provincia con la que tenga una natural rivalidad histórica de vecindad. La cuestión puede complicarse más cuando deban determinar en cuál de las provincias va a estar la capital regional. Sin olvidar el problema, no menor, de cuál debe ser la denominación de la región.”<sup>73</sup>*

Castillo Vivanco, propone en su estudio sobre el tema, que la regionalización horizontal, definiendo cada circunscripción territorial, debía establecerse dentro de la Constitución y mediante ley; dice también:

*“...sin que sea indispensable ir por arriba o desconocer la actual división territorial en PROVINCIAS, antes más bien respetando y robusteciendo estas realidades históricas, el país necesita para su desarrollo integral, promover una regionalización horizontal e impulsar en cada unidad geoeconómica interdependiente, el fomento intensivo de las actividades productivas en base al aprovechamiento de los recursos naturales y ubicando en cada región mediante decisión política, industrias básicas que generen un efecto económico multiplicador”<sup>74</sup>*

### **3.1.1. Región**

El artículo 244 de la Constitución determina que:

*“Dos o más provincias con continuidad territorial, superficie regional mayor a veinte mil kilómetros cuadrados y un número de habitantes que*

<sup>73</sup> VICIANO PASTOR, Roberto, ob. cit., p. 110

<sup>74</sup> CASTILLO VIVANCO, José Bolívar: ob. cit., p. 110

*en conjunto sea superior al cinco por ciento de la población nacional, formarán regiones autónomas de acuerdo con la ley. Se procurará el equilibrio interregional, la afinidad histórica y cultural, la complementariedad ecológica y el manejo integrado de cuencas. La ley creará incentivos económicos y de otra índole, para que las provincias se integren en regiones.”*

Adicionalmente, el artículo 14 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, dice que región es la circunscripción territorial conformada por las provincias que se constituyan como tal, de acuerdo con el procedimiento y requisitos previstos en la Constitución, el código mencionado y su estatuto de autonomía. Y agrega en su artículo 15 que, el territorio de la región a conformarse no podrá superar el veinte por ciento del total del territorio nacional.

Es importante diferenciar el concepto de región de las diferentes formas de integración como la mancomunidad y el consorcio; el artículo 243 de la Carta Magna prevé que dos o más regiones, provincias, cantones o parroquias contiguas podrán agruparse y formar mancomunidades, con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración. Su creación, estructura y administración serán reguladas por la ley.

También el COOTAD, describe estos conceptos a partir del artículo 285, de lo que se concluye que la MANCOMUNIDAD se conforma entre gobiernos autónomos descentralizados regionales, provinciales, cantonales, rurales o circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias CONTIGUAS, con el objeto de impulsar y ejecutar un programa, proyecto o plan de acción en determinada materia. Cuando esta especie de asociación se realiza entre dos o más gobiernos autónomos descentralizados del mismo

nivel que no fueran contiguos o entre gobiernos autónomos descentralizados de distintos niveles, se denominará CONSORCIO.

El citado código determina que las mancomunidades y consorcios serán entidades de derecho público con personalidad jurídica para el cumplimiento de los fines específicos determinados de manera expresa en el convenio de creación. Dichas entidades podrán recibir financiamiento del Presupuesto General del Estado para la obra o proyecto objeto del mancomunamiento, en función de la importancia de la obra o proyecto, previa aprobación por parte del gobierno central.

Tal como está normado, las formas de mancomunamiento nada tienen que ver con el proceso de regionalización, ya que las mancomunidades y los consorcios se conforman exclusivamente para el desarrollo y ejecución de uno o varios proyectos o servicios en común, mientras que, las regiones se deben constituir por Mandato Supremo, entre provincias contiguas y con determinadas características en un plazo de ocho años y como parte de una nueva organización del territorio *“con miras a impulsar otros polos de desarrollo, como estrategia para salir del bicentralismo que ha generado desequilibrios, inequidades y desigual desarrollo de ciudades y pueblos”*<sup>75</sup>.

### **3.1.2. Procedimiento de conformación**

La Carta Fundamental establece que la iniciativa para la conformación de regiones corresponderá a los gobiernos provinciales; y, el artículo 16 del COOTAD, determina que el proceso se iniciará con las resoluciones adoptadas por los consejos provinciales respectivos, con el voto favorable de

---

<sup>75</sup> SUING NAGUA, José: ob. cit., p. 5

las dos terceras partes de los integrantes de cada consejo.

Con estas resoluciones, los gobiernos provinciales elaborarán un proyecto de ley de regionalización que propondrá la conformación territorial de la nueva región, debiendo contener la declaración de creación y la delimitación de su territorio. En la exposición de motivos se incluirá la información de sustento que justifique el cumplimiento de los principios, requisitos y criterios constitucionales de la organización territorial. El proyecto de ley no podrá modificar los límites territoriales de las provincias que conforman la región.

El proyecto se presenta ante el Presidente de la República, quien lo remite a la Asamblea Nacional para el inicio del procedimiento legislativo respectivo y deberá ser aprobado en un plazo máximo de ciento veinte días.

Además, los consejos provinciales tendrán que preparar un proyecto de Estatuto que será la norma institucional básica de la región, pues establecerá sus símbolos, principios, instituciones del gobierno autónomo descentralizado regional y su sede, así como la identificación de sus competencias, bienes, rentas y recursos propios.

El proyecto de estatuto deberá obtener el dictamen favorable de la Corte Constitucional que verificará su constitucionalidad en un plazo máximo de cuarenta y cinco días.

Cumplidas estas exigencias, se convocará a consulta popular en las provincias que formarían la región, para que la población se pronuncie sobre el estatuto de autonomía. Para el efecto, el Consejo Nacional Electoral realizará la convocatoria dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la fecha de presentación de la solicitud.

Si la consulta fuera aprobada por la mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos en cada provincia, entrará en vigencia la ley y el estatuto, y se convocará a elecciones regionales para nombrar a las autoridades. Si no fuere aprobada, se puede volver a convocar en las provincias en donde no lo haya sido, sin necesidad de iniciar otro proceso, sin embargo, el marco legal no contempla el plazo en el que se realizará la nueva convocatoria y cuántas veces se lo puede hacer.

Para reformar el estatuto regional se debe seguir el proceso en él establecido, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional.

### **3.1.3. Institucionalidad**

El artículo 28 del COOTAD, determina que *“cada circunscripción territorial tendrá un gobierno autónomo descentralizado para la promoción del desarrollo y la garantía del buen vivir, a través del ejercicio de sus competencias; y, estará integrado por ciudadanos electos democráticamente”*.

Expresa además, en concordancia con el artículo 238 de la Constitución, que constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales.

Según señala el artículo 30 del COOTAD, el gobierno autónomo descentralizado regional es una persona jurídica de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera; y, su sede será la prevista en el estatuto de autonomía.

El artículo 251 de la Norma Suprema señala:

*“Cada región autónoma elegirá por votación a su consejo regional y a su gobernadora o gobernador regional, que lo presidirá y tendrá voto dirimente. Los consejeros regionales se elegirán de forma proporcional a la población urbana y rural por un período de cuatro años, y entre ellos se elegirá una vicegobernadora o vicegobernador. Cada gobierno regional establecerá en su estatuto los mecanismos de participación ciudadana que la Constitución prevea.”*

De acuerdo al artículo 33 y siguientes del COOTAD, este Consejo Regional es el órgano de legislación y fiscalización del gobierno autónomo descentralizado regional; el gobernador o gobernadora regional es la primera autoridad el ejecutivo, siendo el vicegobernador o vicegobernadora la segunda autoridad, elegido por el Consejo Regional de entre sus miembros, sin perder su calidad de consejero o consejera regional y es quien reemplazará al gobernador o gobernadora en los casos de ausencia y demás establecidos en la ley.

Entonces, la representación de la Región, la ejerce el Gobierno Autónomo Descentralizado Regional, cuyos órganos principales son el Gobernador Regional (ejecutivo) y el Consejo Regional (legislación y fiscalización), electos por votación popular. El Estatuto de autonomía sería la norma de estructura institucional de la región, que de acuerdo al artículo 246 de nuestra Constitución, establecerá la denominación, símbolos, principios, instituciones del gobierno regional y su sede, así como la identificación de los bienes, rentas, recursos propios y la enumeración de las competencias que inicialmente asumirá.

Su estructura administrativa está establecida, de manera general, en el

COOTAD, en el capítulo VI, desde el artículo 338; y, se determina que esta deberá ser la mínima indispensable para la gestión eficiente, eficaz y económica de las competencias asumidas por cada nivel de gobierno, evitando la burocratización y dice además, que se sancionará el uso de cargos públicos para el pago de compromisos electorales.

### **3.1.4. Competencias exclusivas y concurrentes**

La Carta Fundamental, establece la autonomía de los gobiernos autónomos descentralizados y expresa que *“gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional”*.

Sin embargo:

*“...el texto de Montecristi ...elabora un concepto de región y gobierno autónomos con poderes **limitados**, en comparación con los poderes que poseen los gobiernos de las comunidades autónomas o de los cantones en estados como España y Suiza... Desde este punto de vista, se puede decir que el proyecto de Montecristi no crea todas las instituciones políticas de un gobierno autónomo. En el texto no se establece un parlamento regional ni un poder judicial de la región...”*<sup>76</sup>

En tales circunstancias, la Constitución 2008:

---

<sup>76</sup> GUERRERO, Rafael: Descentralización, autonomía y regionalización, en: Análisis, Nueva Constitución, p. 232 - 233.

*"...no crea una autonomía política, en cuanto subordina las iniciativas de los 'gobiernos autónomos descentralizados' a la legislación de la Asamblea Nacional, en las competencias no asignadas expresamente a los gobiernos descentralizados. Los municipios pueden crear tasas y contribuciones especiales de mejoras, mas no otro tipo de normativa tributaria local o siquiera de manejo concurrente de recaudación tributaria. A diferencia del sistema español de autonomías, la Constitución 2008 no contempla el sistema de las leyes denominadas marco y de desarrollo que permite a las regiones adaptar los lineamientos generales de la legislación a sus particularidades..."*<sup>77</sup>

En la estructura de los gobiernos autónomos descentralizados *"tiene indudable influencia de la Constitución española de 1978, pero cohibida en sus aspectos operativos que se remite en cuestiones fundamentales a la normativa de aplicación..."*<sup>78</sup>. Hablamos de que, por una parte nuestra Norma Suprema, promueve un significativo adelanto en materia de descentralización, pero limita la autonomía política, situación que no es así en los estados autonómicos:

*"Estos se caracterizan por tener dos niveles diferentes de **gobierno político**: el estado central y los gobiernos autónomos de las regiones, los cuales cuentan con un sistema propio de instituciones políticas democráticas con división de poderes, cuyos representantes son de elección popular."*<sup>79</sup>

El artículo 240 de la Constitución, señala que los gobiernos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán

---

<sup>77</sup> PÉREZ, Efraín: ob. cit., p. 208

<sup>78</sup> PÉREZ, Efraín: ob. cit., p. 327

<sup>79</sup> GUERRERO, Rafael: ob. cit., p. 234

facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. El COOTAD, en su artículo 29 habla de tres funciones integradas:

- a. *De legislación, normatividad y fiscalización;*
- b. *De ejecución y administración; y,*
- c. *De participación ciudadana y control social.*

En cuanto a la facultad legislativa, como ya se analizó, se limita a la expedición de normas regionales de cumplimiento obligatorio en la respectiva jurisdicción; y, que en base al artículo 425 de la Carta Magna, son de menor jerarquía que las leyes orgánicas y ordinarias, pero superior a los decretos y, ordenanzas provinciales y municipales.

En lo que refiere a la participación ciudadana y control social, el tema es desarrollado en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en sus artículos 302 y siguientes. En lo principal, establece que los ciudadanos, en forma individual y colectiva, podrán participar de manera protagónica en la toma de decisiones, la planificación y gestión de los asuntos públicos y en el control social de las instituciones de los gobiernos autónomos descentralizados y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano.

Dicha participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.

Es deber de los gobiernos autónomos descentralizados reconocer todas las formas de participación ciudadana, de carácter individual y colectivo, incluyendo aquellas que se generen en las unidades territoriales de base,

barrios, comunidades, comunas, recintos y aquellas organizaciones propias de los pueblos y nacionalidades, en el marco de la Constitución y la ley.

Para plasmar la participación, los gobiernos autónomos descentralizados facilitarán la información general y particular generada por sus instituciones; y, promoverán e implementarán procedimientos y mecanismos reconocidos legalmente para garantizar el ejercicio de este derecho y la democratización de la gestión pública.

Ahora bien, otro punto que es importante recalcar, es que en nuestra legislación y en la propia Constitución, no existe una diferenciación clara entre los términos competencias, responsabilidades, atribuciones, funciones; por ejemplo, se coloca *“en competencia, lo que en realidad es una atribución o una actividad... el artículo 141 habla de atribuciones cuando en realidad se trata de potestades”*<sup>80</sup>. En todo caso, el COOTAD, intenta corregir estas *“ligerezas conceptuales”*<sup>81</sup>, así, el artículo 113 expresa que las competencias son las capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector; y, el artículo 116 señala que facultades, son las atribuciones para el ejercicio de una competencia por parte de un nivel de gobierno.

Es necesario especificar que la *“competencia”* da la medida de las actividades que de acuerdo al ordenamiento jurídico corresponden a cada órgano administrativo.<sup>82</sup>, es decir, *“a las competencias se las conoce como los ámbitos de responsabilidad para la gestión pública. De modo más preciso, en el ámbito territorial, las competencias son el conjunto de políticas y acciones ejercidas por un nivel de gobierno, en virtud de atribuciones contenidas en el orden jurídico”*.<sup>83</sup>

---

<sup>80</sup> SUING NAGUA, José: ob. cit., p. 58

<sup>81</sup> Ibid.

<sup>82</sup> GORDILLO, Agustín: Tratado de Derecho Administrativo, Tomo 1, p. XII-5

<sup>83</sup> VERDESOTO CUSTODE, Luis: ob. cit., p. 49

Para Jorge Zabala, competencia es:

*“una circunstancia o calidad del ente público que la tiene atribuida y que consiste en la titularidad de los intereses públicos que debe preservar y conseguir: salud, seguridad, educación, etc., además de las potestades públicas conferidas para conseguir la satisfacción de esos intereses... Los criterios de distribución de la competencia administrativa son: a) la materia, esto es, los intereses públicos que deben satisfacerse: salud, educación y transporte, etc.; b) el territorio, que determina el lugar donde puede y debe actuar el órgano atribuido de potestades públicas: a nivel nacional, provincial, municipal, parroquial y, c) el tiempo, es decir el lapso durante el cual es válido el ejercicio de la competencia”.*<sup>84</sup>

En lo referente a la esencia de este estudio, a continuación se enuncian las funciones asignadas a los **gobiernos autónomos descentralizados regionales** por el artículo 31 del COOTAD:

- a. *Ejecutar una acción articulada y coordinada entre los gobiernos autónomos descentralizados de la circunscripción territorial regional y el gobierno central, a fin de alcanzar los objetivos del buen vivir en el marco de sus competencias establecidas en la Constitución y la ley:*
- b. *Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial regional, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas regionales, en el marco de sus competencias establecidas en la Constitución y la ley;*

---

<sup>84</sup> ZABALA, Jorge: Derecho Administrativo, Tomo I, p. 220 - 222

- c. *Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio;*
- d. *Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos que permita avanzar en la gestión democrática de la acción regional;*
- e. *Elaborar y ejecutar el plan regional de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial; de manera coordinada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial; y realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas;*
- f. *Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley; y, en dicho marco, prestar los servicios públicos y construir la obra pública regional correspondiente con criterios de calidad, eficacia y eficiencia, observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad, solidaridad, subsidiaridad, participación y equidad;*
- g. *Dictar políticas destinadas a garantizar el derecho regional al hábitat y a la vivienda y asegurar la soberanía alimentaria en su respectiva circunscripción territorial;*
- h. *Promover los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria para garantizar los derechos consagrados en la Constitución, en el marco de sus competencias;*

- i. Coordinar con la Policía Nacional, la sociedad y otros organismos, lo relacionado con la seguridad ciudadana, en el ámbito de sus competencias; y,*
- j. Las demás funciones que determine su estatuto de autonomía en el marco de la Constitución y este Código.*

Las atribuciones del **Consejo Regional**, fundamentalmente son las de legislación y fiscalización, según el artículo 34 del COOTAD, las siguientes:

- a. El ejercicio de la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado regional mediante la expedición de normas regionales dentro de su circunscripción territorial;*
- b. Fiscalizar la gestión del gobernador o gobernadora regional, de acuerdo con las normas establecidas en el presente Código;*
- c. Regular la aplicación de tributos previstos en la ley a favor de este gobierno, los mismos que se guiarán por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, transparencia y suficiencia;*
- d. Crear, modificar, extinguir tasas y contribuciones especiales por los servicios que preste y obras que ejecute;*
- e. Expedir acuerdos o resoluciones, en el ámbito de competencia del gobierno autónomo descentralizado regional, para regular temas institucionales específicos o reconocer derechos particulares;*

- f. *Destituir, con el voto conforme de las dos terceras partes de sus integrantes, al gobernador o gobernadora regional y consejeros o consejeras regionales, que hubieren incurrido en una de las causales previstas en el estatuto de autonomía y este Código, con la observancia del debido proceso;*
- g. *Aprobar la creación de empresas públicas o la participación en empresas de economía mixta, para la gestión de servicios de su competencia u obras públicas regionales, según las disposiciones de la Constitución y la ley. La gestión de los recursos hídricos será exclusivamente pública y comunitaria de acuerdo con las disposiciones constitucionales y legales;*
- h. *Podrán también ejercer la gestión hídrica empresas de economía mixtas, referidas a la gestión hidroeléctrica, garantizando el derecho humano al agua y la prohibición constitucional de no privatización;*
- i. *Conocer el plan operativo y presupuesto de las empresas públicas y mixtas del gobierno autónomo descentralizado regional, aprobado por el respectivo directorio de la empresa y consolidarlo en el presupuesto general del gobierno regional;*
- j. *Aprobar el plan regional de desarrollo y el de ordenamiento territorial formulados participativamente con la acción del consejo regional de planificación y las instancias de participación ciudadana, así como evaluar la ejecución de aquellos;*
- k. *Aprobar u observar el presupuesto del gobierno autónomo descentralizado regional, que deberá guardar concordancia con el plan regional de desarrollo y con el de ordenamiento territorial; así como*

*garantizar una participación ciudadana en el marco de la Constitución y la ley. De igual forma, aprobará u observará la liquidación presupuestaria del año inmediato anterior, con las respectivas reformas;*

- l. Conocer las declaraciones de utilidad pública o de interés social de los bienes materia de expropiación, resueltos por el gobernador regional, conforme la ley;*
  
- m. Aprobar, a pedido del gobernador o gobernadora, traspasos de partidas presupuestarias y reducciones de crédito, cuando las circunstancias lo ameriten;*
  
- n. Autorizar la contratación de empréstitos destinados a financiar la ejecución de programas y proyectos previstos en el plan regional de desarrollo y de ordenamiento territorial, observando las disposiciones previstas en la Constitución, la ley y la normativa regional que se expida para el efecto;*
  
- o. Designar de fuera de su seno al secretario del consejo regional, de la terna presentada por el o la gobernadora regional;*
  
- p. Decidir la participación en mancomunidades o consorcios;*
  
- q. Conformar las comisiones permanentes, especiales y técnicas que sean necesarias, respetando la proporcionalidad de la representación política y poblacional urbana y rural existente en su seno, y aprobar la conformación de comisiones ocasionales sugeridas por el gobernador o gobernadora regional;*

- r. *Conceder licencias a los miembros del gobierno regional, que acumulados, no sobrepasen sesenta días. En el caso de enfermedades catastróficas o calamidad doméstica debidamente justificada, podrá prorrogar este plazo;*
- s. *Conocer y resolver los asuntos que le sean sometidos a su conocimiento por parte del gobernador o gobernadora regional;*
- t. *Reformar el estatuto de autonomía regional con sujeción al proceso en él establecido y previo dictamen favorable de la Corte Constitucional;*
- u. *Impulsar la implementación de un modelo de desarrollo integral para la circunscripción regional;*
- v. *Designar, cuando corresponda, a sus delegados en entidades, empresas u organismos colegiado;*
- w. *Emitir políticas que contribuyan al desarrollo de las culturas de su territorio, de acuerdo con la Constitución y las leyes sobre la materia; y,*
- x. *Las demás que se establezcan en la ley y en su estatuto.*

En cuanto a las facultades de los **consejeros y consejeras**, de acuerdo al artículo 35 del COOTAD, estas son:

- a. *Intervenir con voz y voto en las sesiones y deliberaciones del consejo regional;*
- b. *Presentar proyectos de normas regionales, en el ámbito de competencia del gobierno regional autónomo;*

- c. *Intervenir en el consejo regional de planificación y en las comisiones, delegaciones y representaciones que designe el consejo regional;*
- d. *Fiscalizar las acciones del ejecutivo regional de acuerdo con este Código y la ley; y,*
- e. *Las demás que les confiera el estatuto de autonomía regional.*

Por su parte, **el gobernador o gobernadora regional**, tiene la representación legal y la función ejecutiva, y en este sentido deberá expedir la estructura orgánico – funcional del gobierno autónomo descentralizado regional, estando, de acuerdo al COOTAD, facultado para:

- a. *Ejercer la representación legal del gobierno autónomo descentralizado regional; y, la representación judicial conjuntamente con el procurador síndico;*
- b. *Ejercer la facultad ejecutiva del gobierno autónomo descentralizado regional;*
- c. *Convocar y presidir con voz y voto las sesiones del concejo regional, para lo cual deberá proponer el orden del día de manera previa. El ejecutivo tendrá voto dirimente en caso de empate en las votaciones del órgano legislativo y de fiscalización;*
- d. *Presentar al consejo regional proyectos de normas regionales, de acuerdo a las materias que son de competencia del gobierno autónomo descentralizado regional;*

- e. *Presentar con facultad privativa, proyectos de ordenanzas tributarias que creen, modifiquen, exoneren o supriman tributos, en el ámbito de las competencias correspondientes a su nivel de gobierno;*
- f. *Dirigir la elaboración del plan regional de desarrollo y el de ordenamiento territorial en concordancia con el plan nacional de desarrollo y los planes de los distintos gobiernos autónomos descentralizados, en el marco de la plurinacionalidad, interculturalidad y respeto a la diversidad, con la participación ciudadana y de otros actores del sector público y de la sociedad, para lo cual impulsará y presidirá las sesiones del consejo regional de planificación y promoverá la conformación de las instancias de participación ciudadana establecidas en la Constitución y la ley;*
- g. *Elaborar el plan operativo anual y la correspondiente proforma presupuestaria institucional conforme al plan regional de desarrollo y de ordenamiento territorial, observando los procedimientos participativos señalados en este Código. La proforma del presupuesto institucional deberá someterla a consideración del consejo regional para su aprobación;*
- h. *Resolver administrativamente todos los asuntos correspondientes a su cargo; expedir la estructura orgánico - funcional del gobierno autónomo descentralizado regional: nombrar y remover a los funcionarios de dirección, procurador síndico y demás servidores públicos de libre nombramiento y remoción del gobierno autónomo descentralizado regional;*
- i. *Distribuir los asuntos que deban pasar a las comisiones del gobierno autónomo regional y señalar el plazo en que deben ser presentados los informes correspondientes;*

- j. Designar a sus representantes institucionales en entidades, empresas u organismos colegiados donde tenga participación el gobierno regional; así como delegar atribuciones y deberes al vicegovernador o vicegovernadora, miembros del órgano legislativo y funcionarios, dentro del ámbito de sus competencias;*
- k. Suscribir contratos, convenios e instrumentos que comprometan al gobierno autónomo descentralizado regional, de acuerdo con la ley. Los convenios de crédito o aquellos que comprometan el patrimonio institucional requerirán autorización del consejo regional, en los montos y casos previstos en las normas regionales que se dicten sobre la materia;*
- l. La aprobación, bajo su responsabilidad civil, penal y administrativa, de los traspasos de partidas presupuestarias, suplementos y reducciones de crédito, en casos especiales originados en asignaciones extraordinarias o para financiar casos de emergencia legalmente declarada, manteniendo la necesaria relación entre los programas y subprogramas. para que dichos traspasos no afecten la ejecución de obras públicas ni la prestación de servicios públicos. El gobernador o gobernadora deberá informar al consejo regional sobre dichos traspasos y las razones de los mismos;*
- m. Dictar, en caso de emergencia grave, ocasionada por desastres naturales, bajo su responsabilidad y en la sesión subsiguiente, medidas de carácter urgente y transitorio y dar cuenta de ellas al consejo, cuando se reúna, si a este hubiere correspondido adoptarlas, para su ratificación;*

- n. Coordinar un plan de seguridad ciudadana, acorde con la realidad de cada región y en armonía con el plan nacional de seguridad ciudadana, articulando, para tal efecto, el gobierno regional autónomo, la ciudadanía y la Policía Nacional;*
- o. Decidir el modelo de gestión administrativa mediante el cual deben ejecutarse el plan regional de desarrollo y de ordenamiento territorial;*
- p. Sugerir la conformación de comisiones ocasionales que se requieran para el funcionamiento del gobierno regional;*
- q. Distribuir a través de la secretaría los asuntos que deban pasar a las comisiones y señalar el plazo en que deben ser presentados los informes correspondientes;*
- r. Integrar el gabinete territorial de consulta y participar en las convocatorias periódicas que deberá realizar el Presidente o Presidenta de la República;*
- s. Presentar al consejo y a la ciudadanía en general un informe anual escrito, para su evaluación a través del sistema de rendición de cuentas y control social, acerca de la gestión administrativa realizada, destacando el estado de los servicios y de las demás obras públicas realizadas en el año anterior, los procedimientos empleados en su ejecución, los costos unitarios y totales y la forma como se hubiere cumplido los planes y programas aprobados por el consejo: y,*
- t. Las demás que le asigne el estatuto de autonomía regional.*

Las atribuciones del **vicegobernador o vicegobernadora** son:

- a. *Subrogar al gobernador o gobernadora en caso de ausencia temporal mayor a tres días, durante el tiempo que dure la misma. En caso de ausencia definitiva, el vicegobernador o vicegobernadora asumirá hasta terminar el período. La autoridad reemplazante recibirá la remuneración correspondiente a la primera autoridad del ejecutivo;*
- b. *Cumplir las funciones y responsabilidades delegadas por el gobernador o gobernadora;*
- c. *Todas las correspondientes a su condición de consejero o consejera;*
- d. *Los vicegobernadores o vicegobernadoras no podrán pronunciarse en su calidad de consejeros o consejeras sobre la legalidad de los actos o contratos que hayan ejecutado durante sus funciones como ejecutivos. Las resoluciones que adopte el órgano legislativo contraviniendo esta disposición serán nulas: y,*
- e. *Las demás atribuciones que prevea este Código, el estatuto de autonomía y demás normas regionales.*

De acuerdo al artículo 114 del COOTAD, son competencias exclusivas aquellas cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno y cuya gestión se puede realizar de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno. Serían las que “*son ejercidas por un organismo o nivel de gobierno con independencia de otro u otros...*”<sup>85</sup>

---

<sup>85</sup> SUING NAGUA, José: ob. cit., p. 58

La Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 262 y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, artículo 32, asigna a los gobiernos autónomos descentralizados regionales las siguientes **competencias exclusivas**:

- a. *“Planificar, con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo regional y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad”*; esta planificación del desarrollo regional, debe concordar con el Plan Nacional de Desarrollo y además es obligatoria de acuerdo al artículo 241 de Constitución;
- b. *“Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuencas hidrográficas, de acuerdo con la ley”*; en lo que se refiere al manejo de cuencas hidrográficas, tal parece que esta no debería establecerse como una competencia exclusiva, sino concurrente, pues al Gobierno Provincial la misma Constitución y el COOTAD le asignan la competencia de planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego.
- c. *Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre regional y cantonal en tanto no lo asuman las municipalidades*”; es decir, la planificación, control y regulación del tránsito y transporte terrestre en el ámbito regional es exclusivo, mientras que a nivel cantonal “es una suerte de ejercicio supletorio y transitorio mientras los gobiernos

municipales no ejerzan su competencia que también tiene el carácter de exclusiva.”<sup>86</sup>

- d. “*Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito regional*”; para el ejercicio de esta competencia se debe definir cuáles son los ejes viales regionales, para que su ejecución y mantenimiento no se superponga con las competencias de los gobiernos provinciales.
- e. “*Otorgar personalidad jurídica, registrar y controlar a las organizaciones sociales de carácter regional*”; en primera instancia parecería que si este tipo de organizaciones tienen carácter cantonal o provincial no correspondería a los gobiernos regionales su aprobación, sin embargo, el mismo Código en su artículo 143 lo clarifica: “los gobiernos autónomos descentralizados regionales tienen competencia para aprobar y otorgar personalidad jurídica a las organizaciones sociales sin fines de lucro, cuya sede se encuentre en su circunscripción territorial”; y, es muy importante resaltar que el mismo artículo agrega que para el desempeño de esta competencia, el gobierno regional podrá DELEGAR a los otros niveles de gobiernos autónomos descentralizados sus facultades.
- f. “*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*”;
- g. “*Fomentar las actividades productivas regionales*”; al respecto, el artículo 135 del Código determina que: “a los gobiernos autónomos descentralizados regionales, provinciales y parroquiales rurales les

---

<sup>86</sup> SUING NAGUA, José: ob. cit., p. 21

corresponde de manera concurrente la definición de estrategias participativas de apoyo a la producción; el fortalecimiento de las cadenas productivas...”

- h. “*Fomentar la seguridad alimentaria regional*”; de acuerdo al artículo 134, esta competencia se ejerce coordinadamente con los gobiernos provinciales, municipales y parroquiales rurales.
- i. “*Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias*”; el artículo 131 agrega que para tal efecto se mantendrá un registro en el sistema nacional de cooperación internacional. Este tema “*puede traer complicaciones a la hora de su aplicación, por ejemplo qué entender por gestionar, hasta dónde se extiende su alcance, más si la misma competencia la tienen, con el mismo carácter de exclusiva, los niveles provincial,, cantonal y parroquial*”<sup>87</sup>.

De lo antes transcrito, se puede observar que algunas de estas competencias exclusivas, también son enumeradas en el artículo 31 del Código como funciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Regionales.

Las **competencias concurrentes**, según determina el artículo 115 del COOTAD, son las que su titularidad corresponde a varios niveles de gobierno en razón del sector o materia, en otras palabras, “*son aquellas en las que una o más facultades de esas competencias son ejercidas en forma conjunta por diferentes órganos nacionales y subnacionales, aunque suelen presentarse también en un mismo nivel.*”<sup>88</sup>

---

<sup>87</sup> SUING NAGUA, José: ob. cit., p. 23

<sup>88</sup> SUING NAGUA, José: ob. cit., p. 59

Las disposiciones enunciadas deben ser la base para la elaboración del Estatuto Regional que como ya expusimos, debe contener la enumeración de las competencias que inicialmente asumirá el gobierno regional.

## CAPÍTULO IV

### PROYECTOS DE REGIONALIZACIÓN HORIZONTAL

#### 4.1. Siete Regiones y dos regiones metropolitanas

El territorio del Ecuador, se formó con tres elementos espaciales, cuando los Departamentos de Cuenca, Quito y Guayaquil fueron incorporados a la Gran Colombia en 1822. Más tarde, en 1830, el artículo 1 de la Constitución establecía: *“los Departamentos del Azuay, Guayaquil y Quito quedan reunidos entre sí formando un solo cuerpo independiente”*.<sup>89</sup>

El Departamento que representaba la región sierra centro norte se concentró sobre Quito y se dividió desde 1830 en las provincias de Imbabura, Pichincha y Chimborazo. El Departamento de Guayaquil comprendía la provincia del Guayas y las actuales provincias de El Oro, Los Ríos y parte de Manabí; en 1880 se incorpora El Oro con los cantones de Zaruma y Santa Rosa, y los cantones tropicales de Loja; y toda la producción fluye hacia Guayaquil. En el Departamento del Azuay el pensamiento federalista tuvo presencia durante su historia y las diferencias zonales entre los ámbitos territoriales de Cuenca y Loja, son marcados en un inicio por el desarrollo poblacional.<sup>90</sup>

La etapa republicana identificó períodos de agro exportación de productos como el cacao, el café y el banano; y, en la década de los 70 la extracción petrolera marcó la consolidación del Estado.

---

<sup>89</sup> TAPIA CARRILLO, Luis; ZAVGORODNIAYA, Svetlana: ob. cit., p. 87

<sup>90</sup> TAPIA CARRILLO, Luis; ZAVGORODNIAYA, Svetlana: ob. cit., p. 88

La exportación del cacao impulsó el desarrollo de los asentamientos de Bahía, Manta, Machalilla, Manglaralto, Machala, Puerto Bolívar; y, de ejes comerciales como Tulcán, al norte del país y en la Amazonía, Tena y el Puyo.

Entre 1895 – 1912, Eloy Alfaro instauró el modelo laico liberal, el desarrollo del ferrocarril vinculado al comercio, propició el crecimiento de nuevos territorios. En el gobierno de Isidro Ayora, creció la red urbana de Quito, Guayaquil, Cuenca, Riobamba y Ambato.

A fines del siglo XIX, el Ecuador tenía quince provincias, diez en la Sierra y cinco en la Costa, las del Oriente se fundaron en siglo XX, *“su establecimiento se fundamentó en el modelo de aprovechamiento de la riqueza y en los cacicazgos regionales que se fueron estableciendo.”*<sup>91</sup>

De lo anotado y como ya se había analizado en capítulos anteriores, se observa que los asentamientos humanos en nuestro país, responden a formas de concentración de la riqueza en determinados sectores privilegiados, con etapas marcadas por la exportación de cacao, banano y finalmente, petróleo. Como consecuencia, se constituyó una “estructura nacional concentrada y poco uniforme, gracias a la influencia de varios factores, siendo los principales los económico-productivos, las infraestructuras, los servicios y las redes viales.”<sup>92</sup>

Frente a lo descrito:

---

<sup>91</sup> SENPLADES: Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 – 2013, p. 374

<sup>92</sup> SENPLADES: Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 – 2013, p. 375

*“...cuando se introdujo en la década del sesenta, la planificación del desarrollo en el Ecuador, se pudo constatar en forma indubitable, que esta planificación no era factible, sino se contaba con una planificación regional y para ello era indispensable identificar las regiones como espacios de interdependencia e intercambio preferente. Sólo una vez identificadas las regiones o espacios nacionales interdependientes se podría impulsar la planificación regional como elemento base de una planificación nacional.”<sup>93</sup>*

Es así que, para el estudio de la estructura organizativa del Estado, en la década del 70, el país contrató la cooperación técnica de Francia por medio de la ORSTOM<sup>94</sup>, para en base al método del análisis de flujos concéntricos poder determinar una regionalización del territorio nacional.<sup>95</sup>

Esta propuesta ha sido desarrollada por algunos estudiosos como José Bolívar Castillo, quien en su análisis expone que el Ecuador debería vertebrarse horizontalmente en siete regiones y dos regiones metropolitanas, con similares proporciones en cuanto a superficie y población:

**Región 1: REGIÓN NORTE.-** Integrada por las provincias de Carchi, Esmeraldas, Imbabura y Sucumbíos.

**Región 2: REGIÓN CENTRO NORTE “EUGENIO ESPEJO”.-** Abarca las provincias de Pichincha y Napo.

---

<sup>93</sup> CASTILLO VIVANCO, José Bolívar: ob. cit., p. 101

<sup>94</sup> El ORSTOM es un instituto francés público, científico y tecnológico, adscrito a los ministerios encargados de la Investigación y Desarrollo que brinda investigación, asistencia y diagnóstico a diferentes organismos públicos o privados a nivel mundial.

<sup>95</sup> CASTILLO VIVANCO, José Bolívar: ob. cit., p. 101

- Región 3: REGIÓN CENTRAL (CUENCA DEL PASTAZA).**- Conformada por las provincias de Cotopaxi, Chimborazo, Pastaza y Tungurahua.
- Región 4: MANABÍ – GALÁPAGOS ‘Región del Pacífico’.**- La integran las provincias de Manabí y Galápagos.
- Región 5: CUENCA DEL RÍO GUAYAS.**- Las provincias de Bolívar, Guayas y Los Ríos.
- Región 6: REGIÓN CAÑARI.**- Integrada por las provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago.
- Región 7: REGIÓN SUR (Región del Yaguarzongo).**- La conforman las provincias de El Oro, Loja y Zamora Chinchipe.

Las **regiones metropolitanas** serían Quito y Guayaquil.

Hay que aclarar que, esta propuesta de regionalización horizontal del país, no altera la estructura provincial; además, el estudio, incluye las vías de interconexión entre estas circunscripciones territoriales y plantea que las competencias se desconcentren.

#### **4.2. Organización de la SENPLADES**

El Decreto Ejecutivo No. 878, publicado en el Registro Oficial 268 de fecha 8 de febrero del año 2008, en su artículo 5 establece que:

*“Para una mejor administración del Sistema Nacional de Planificación, la SENPLADES podrá organizarse de manera regional a través de subsecretarías desconcentradas cuya misión será gestionar la planificación regional a través del Sistema Nacional de Planificación, participando en el diseño de políticas, metodologías y herramientas y gestionando y aplicando, en el área de su jurisdicción, los macro procesos de información y estudios; planificación e inversión pública; reforma del Estado e innovación de la gestión pública; participación ciudadana; y, seguimiento y evaluación.”*

El artículo 6 de la mencionada norma determina siete regiones administrativas para la constitución de Subsecretarías Regionales de Planificación, de la siguiente forma:

- REGIÓN 1:** *Provincias Esmeraldas, Carchi, Imbabura y Sucumbíos;*
- REGIÓN 2:** *Provincias Pichincha, Napo y Orellana;*
- REGIÓN 3:** *Provincias de Pastaza, Cotopaxi, Tungurahua y Chimborazo;*
- REGIÓN 4:** *Provincias de Manabí, Santo Domingo de los Tsáchilas, Galápagos;*
- REGIÓN 5:** *Provincias de Guayas, Los Ríos, Península de Santa Elena y Bolívar;*
- REGIÓN 6:** *Provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago;*
- REGIÓN 7:** *Provincias de El Oro, Loja y Zamora Chinchipe.*

Se aclara en el artículo 7 que estas Subsecretarías ejercerán sus competencias y atribuciones vía desconcentración.

A raíz de la aprobación de la nueva Constitución, se reformó el mencionado artículo 6 a través del Decreto Ejecutivo No. 357, publicado en Registro Oficial 205 de 2 de junio del 2010; y, en vez de las siete regiones, se

establecen nueve ZONAS ADMINISTRATIVAS DE PLANIFICACIÓN en las siguientes provincias y cantones:

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

La estructuración del trabajo de la SENPLADES por regiones o zonas, respondería a la necesidad de:

*“...diseñar y poner en marcha procesos democráticos de discusión y concertación de sus componentes, que cuenten con la participación decidida de los gobiernos autónomos descentralizados, así como lineamientos de planificación territorial y mecanismos de coordinación de la gestión en los territorios, para construir conjuntamente un modelo territorial equilibrado e incluyente”<sup>96</sup>.*

Dentro de esta planificación, se destaca que:

---

<sup>96</sup> SENPLADES: ob. cit., p. 125

*“...el término región puede ser utilizado con múltiples acepciones: desde la homogeneidad de una de las variables de análisis, desde la polarización funcional de una actividad económica o de un núcleo urbano, desde sus cualidades de gestión político administrativas así como a una dimensión política, lo que implica la construcción del sujeto-región. En el caso de Ecuador se identifican tres tipos: las regiones geográficas, las zonas de planificación que corresponden a instancias de coordinación del Ejecutivo y por otra las regiones autonómicas como un nivel de gobierno en construcción como lo estipula la Constitución del Ecuador”<sup>97</sup>.*

De lo expuesto, tomando en cuenta los casos de España y Chile, anteriormente analizados, se puede afirmar que en nuestro país existe una especie de modelo mixto de regionalización. Por una parte, el gobierno central DESCONCENTRA sus competencias en instancias regionales o zonales; y, por otro lado, DESCENTRALIZA atribuciones, competencias y recursos hacia los Gobiernos Autónomos Descentralizados Regionales, que representan a regiones conformadas por la “voluntad ciudadana” y la iniciativa de las autoridades provinciales.

Es importante aclarar que estos gobiernos regionales tienen autonomía política limitada, a pesar de que el ordenamiento jurídico señale lo contrario, pues, la autonomía política fundamentalmente se refiere a la facultad de “autonormación”, es decir a la posibilidad de expedir leyes de cumplimiento general y obligatorio.

Al respecto, cabe indicar que el Art. 5 del COOTAD especifica:

---

<sup>97</sup> SENPLADES: ob. cit., p. 126

*“...la autonomía política se refiere a 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...”*

Como se observa, no se contempla la facultad de expedir leyes, esencia de la autonomía política.

Parecería que en un Estado como el nuestro, lo más conveniente era que las regiones se definan por la Norma Suprema, en base a un estudio histórico, social, cultural y económico. Sin duda, el procedimiento para la conformación de las regiones, que ha quedado establecido en la Constitución de la República y el COOTAD, tendrá una serie de complicaciones en un ámbito en el que todavía se priorizan los intereses particulares en detrimento de los intereses públicos generales.

### **4.3. La Región Sur<sup>98</sup>**

---

<sup>98</sup> Para el desarrollo de este tema se tomará como base el estudio LA REGIÓN SUR DEL ECUADOR: HISTORIA Y PROYECCIÓN, de Gustavo Ortiz Hidalgo [en línea], disponible en <http://blogs.utpl.edu.ec/gortizhidalgo/> [Consulta 20-09-2011]

#### **4.3.1. La perspectiva regional**

Después de décadas de funcionamiento de un sistema centralista, que ha generado subdesarrollo y pobreza, resulta imperioso agilizar el proceso de redistribución equitativa de la riqueza y del territorio; y, ampliar la participación ciudadana a través del fortalecimiento de los organismos seccionales autónomos, en este sentido:

*"...el Estado debe promover la equidad territorial, entendida como el acercamiento a una igualdad de oportunidades de desarrollo regional, y la articulación regional como garantía de construcción del proyecto nacional... En la nueva redefinición del Estado, es preciso reconocer que las regiones son espacios geográficos que, además de pertenecer a la nación, tienen un contenido cultural e histórico específico; son espacios de productividad y de ejercicio de ciudadanía diversas".<sup>99</sup>*

Como complemento a lo anotado, la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME), también señala que la división territorial del país en provincias no respondía a un estudio geoeconómico, ni de factores de interdependencia o complementariedad del espacio nacional:

*"Basta poner el ejemplo de las cuencas hidrográficas y el riego que se verá que no hay prácticamente una sola cuenca hidrográfica importante que pertenezca de manera exclusiva a una provincia y evidentemente no hay como hablar de riego sin considerar el manejo integral de las cuencas hidrográficas. Los niveles de complementariedad e interdependencia se dan precisamente entre zonas de diverso clima que*

---

<sup>99</sup> VERDESOTO CUSTODE, Luis: ob. cit., p. 100 - 101

*teniendo diversidad de producción cuentan con las posibilidades de intercambio.*"<sup>100</sup>

Entonces, se insiste en que la estructura espacial del Ecuador ni funcionó ni funciona, *"el mapa del país muestra que hoy, la transversalidad de los flujos, de la integración económica y política han dejado en el trasto de la basura el paralelismo espacial de Sierra y Costa ..."*.<sup>101</sup>

Conforme a lo descrito vemos que:

*"...ha tenido que pasar mucho tiempo para que llegemos a la convicción de que el cambio de la estructura económica y política del país solo es factible mediante un cambio de la estructura espacial; es decir, el modelo concentrador metropolitano debe ser sustituido por una regionalización horizontal articulado por ciudades intermedias capaces de dar valor agregado a la producción primaria de su entorno."*<sup>102</sup>

Ante el hecho, es urgente:

*"...implementar el nuevo modelo de organización territorial y descentralización establecido en la Constitución y fortalecer la institucionalidad necesaria para llevarlo a cabo en los diferentes niveles de gobierno. Fomentar el proceso de formación de regiones autónomas y distritos metropolitanos autónomos, impulsando la equidad y equilibrio inter territorial."*<sup>103</sup>

---

<sup>100</sup> ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES ECUATORIANAS: Política institucional de la AME frente al proceso de descentralización, p. 2

<sup>101</sup> SANTANA, Roberto: Los actores de la construcción territorial, desarrollo y sustentabilidad, en: Revista Ecuador Debate N° 65, p. 69

<sup>102</sup> CASTILLO VIVANCO, José Bolívar: ob. cit., p. 43

<sup>103</sup> SENPLADES: ob. cit., p. 372

Respecto a lo establecido en la Carta Magna sobre la organización territorial del Estado ecuatoriano, cabe agregar: *"La consideración de las regiones a través de un proceso de descentralización será la característica más nítida de la reforma del Estado".*<sup>104</sup> En este marco, existen las condiciones necesarias para la conformación de la Región Sur del Ecuador, a través del procedimiento determinado (ley, estatuto y consulta popular).

Esta región, integrada por las provincias de El Oro, Loja y Zamora Chinchipe, existe con identidad propia y como un proyecto histórico de ordenamiento territorial, con antecedentes en la época precolombina, la Colonia y la etapa republicana, y con profundas interacciones con el norte del Perú, en este sentido es importante destacar:

*"Son circunstancias históricas y geográficas las que nos aproximan, las que nos hermanan a ecuatorianos y peruanos de las áreas fronterizas. Nuestras economías son complementarias. Nos necesitamos: nuestras montañas son las mismas, nuestros ríos son los mismos; nuestras raíces, también. El desarrollo regional sólo será posible si bregamos juntos. Enfrentar los retos que nos propone el nuevo milenio, por separado, es una situación antinatural..."*<sup>105</sup>

Desde este punto de vista:

*"Contrariamente a lo que muchos creían, la construcción de la carretera Panamericana no ha creado un movimiento articulante significativo en el sentido norte-sur, yendo de Cuenca a Loja, capaz de contrarrestar el movimiento transversal este-oeste. No hay que dudar que esa suerte de amplio vacío del ecumene que se instala en dirección de la frontera entre*

---

<sup>104</sup> VERDESOTO CUSTODE, Luís: ob. cit., p. 106

<sup>105</sup> PALADINES, Félix: Loja de arriba abajo, p. 116 - 117

*esas dos provincias, marca sobre todo la rivalidad persistente de dos identidades socio-territoriales diferentes que obliga a repensar la noción del 'sur ecuatoriano' y limitarlo a la gran 'región de la frontera'... ".<sup>106</sup>*

#### **4.3.2. Lineamientos históricos**

El origen de esta Región proviene de “Los Paltas” y luego, la “Gobernación de Yaguarzongo”, limitada desde Jambelí al Río Marañón. Más tarde, en la época republicana, se constituye el “Gobierno Federal de Loja”.

La etnia de los Paltas, ocupó las actuales provincias de Loja, Zamora Chinchipe y la zona alta de El Oro, también el norte peruano; y, tenía características culturales y lingüísticas diferentes a la etnia de los Cañaris, identificada geográficamente con las actuales provincias de Azuay y Cañar.

Además, la fundación española de las ciudades sureñas también tiene un carácter regional, Alonso de Mercadillo fundó Loja, Zaruma (El Oro) y Zamora. Posteriormente, Juan de Salinas conformó la Gobernación del Yaguarzongo sobre la base del espacio de las tres provincias.

En 1859 se establece el Gobierno Federal de Loja, en la antigua provincia de Loja, cuyo territorio ocupaba las actuales provincias de El Oro, Loja y Zamora Chinchipe.

##### **4.3.2.1. La etapa precolombina: Los Paltas**

---

<sup>106</sup> SANTANA, Roberto: ¿Qué hay de los territorios en la descentralización?, en: Revista Ecuador Debate No. 65, p. 152

Los estudios sobre la etnia de los Paltas, que ocupó las actuales provincias de Loja, Zamora Chinchipe, la zona alta de El Oro y Tumbes en el Perú, dicen que tenían características culturales y lingüísticas similares a los pueblos orientales<sup>107</sup> y diferentes a la etnia de los Cañaris, identificada geográficamente con las actuales provincias de Azuay y Cañar, cuyos pobladores resultaron más proclives al proceso de culturización que les impusieron los incas peruanos.<sup>108</sup>

Estas informaciones son reforzadas por Jiménez de la Espada en Relaciones Geográficas de las Indias: *“Los Paltas y los Cañaris se diferencian en sus hábitos y trajes y en sus lenguas.”*<sup>109</sup> Adicionalmente, Cieza de León en Crónica del Perú, dice: *“fuera de los términos destos indios Cañaris, se llega a la Provincia de los Paltas... con tambos grandes y galanos, de labrada cantería y asentados en el nacimiento del Río Tumbes.”*<sup>110</sup>

Sobre el tema, Paúl Rivet expresa:

*“Al sur de los Cañaris vivían los Paltas, que... se diferenciaban de las demás poblaciones, por su costumbre de deformarse el cráneo artificialmente. Sus tribus más septentrionales ocupaban... la región montañosa donde nacen los afluentes de la margen izquierda del río León... el curso superior del río Zamora hasta donde éste franquea la Cordillera Oriental de los Andes; el alto Catamayo... el Malacatos y, por fin, los nacimientos del río Tumbes, hacia el Este.”*<sup>111</sup>

<sup>107</sup> GALLARDO MOSCOSO, Hernán: Paltas, Incas y Viracochas: Historia de los vencidos, p. 23

<sup>108</sup> PÉREZ, Aquiles: Los Paltas, p. 7

<sup>109</sup> Citado por GALLARDO MOSCOSO, Hernán: ob. cit., p. 35

<sup>110</sup> Citado por GALLARDO MOSCOSO, Hernán: Fisonomía de Loja. Síntesis Monográfica Provincial, p. 3

<sup>111</sup> Citado por CARRIÓN, Alejandro: El Último Rincón del Mundo. Ensayos Históricos, p. 8

Todo esto reafirma el proyecto histórico común de las provincias de El Oro, Loja y Zamora Chinchipe.

#### **4.3.2.2. La etapa colonial: Gobernación de Yaguarzongo**

En 1548, Alonso de Mercadillo funda la ciudad de Loja, la connotación regional del hecho es que este español también fue el fundador de las ciudades de Zaruma (El Oro) y Zamora de los Alcaldes. Más adelante, junto a Juan de Salinas Loyola y otros españoles, desempeñaron una labor importante en la colonización amazónica, convirtiendo para el efecto, a Loja en su puerta de entrada y de salida, así:

*“Cuando fundó la ciudad de Loja en Cusibamba en 1548, Mercadillo tenía todo el prestigio del capitán siempre vencedor, del explorador experto en los azares de la vida en las montañas, y su espíritu templado en la dura lucha con la adversidad y el egoísmo, se superó en la pacificación de los paltas, en la reducción de las tribus jívaras y fundó Zamora y Zaruma.”<sup>112</sup>*

Luego de su fundación, *“se conformó el cabildo y alcanzó Loja y su provincia el rango de corregimiento, perteneciente con Zamora, Jaén y Piura a la gobernación de Yaguarzongo. El sitio fue estratégico por la cercanía a los ricos yacimientos auríferos de Zaruma y del oriente.”<sup>113</sup>* Así, la Gobernación de Yaguarzongo es antecedente histórico importante en la identidad regional de las provincias de Loja, El Oro y Zamora Chinchipe.

En este sentido, dice Pío Jaramillo Alvarado:

---

<sup>112</sup> JARAMILLO ALVARADO, Pío: Historia de Loja y su Provincia, p. 117

<sup>113</sup> ALMEIDA DURÁN, Napoleón: La Cultura Popular en el Ecuador, Tomo VIII Loja, p. 38

*“En la frontera Sur de nuestra República, la Provincia de Loja demarcó secularmente sus fronteras entre los ríos Jubones, Túmbez, Macará, Santiago y Chinchipe. Siguiendo el curso de estos dos últimos ríos, ensanchó los dominios territoriales don Juan de Salinas, y los consolidó con la posesión don Diego Vaca de Vega. Las Gobernaciones de Yaguarzongo y de Mainas representan históricamente la realización asombrosa de su establecimiento, por el contingente de hombres de Loja, y se fundaron Zamora, Valladolid, Loyola, Neiva, Santiago de las Montañas, y Borja a orillas del Marañón.”<sup>114</sup>*

Señala además:

*“El ambiente geográfico e histórico de la ciudad de Loja y su Provincia fundada por Alonso de Mercadillo, extendió sus límites por los descubrimientos y conquistas que don Juan de Salinas y don Diego Vaca de Vega realizaron, partiendo en sus expediciones desde la ciudad de Loja hasta el Marañón, el Amazonas y los afluentes principales de estos, como se demuestra en este libro, en forma documentada. Y confina también su territorio con el río Macará, con el río Jubones en la división cultural entre los pueblos cañaris, hoy Azuay y Cañar; y, con las costas del Pacífico en el sector de Zaruma y Santa Rosa, antes cantones lojanos, segregados para integrar la Provincia de El Oro.”<sup>115</sup>*

#### **4.3.2.3. La etapa republicana: El Gobierno Federal de Loja**

<sup>114</sup> JARAMILLO ALVARADO, Pío: ob. cit., p. 35

<sup>115</sup> JARAMILLO ALVARADO, Pío: ob. cit., p. 53

Bajo la Jefatura Civil y Militar de Manuel Carrión Pinzano, se instaura el 18 de septiembre de 1859, el Gobierno Federal de Loja lo que constituye en el Ecuador uno de los primeros pasos para reemplazar Estado centralista por gobiernos intermedios y autónomos. *“El territorio de la lojanidad extendía sus límites hasta las costas del Pacífico. Tenía su puerto propio: Puerto Jelí, y las poblaciones de Santa Rosa, Piñas, Pasaje y Zaruma constituían el Cantón Jambelí, de la demarcación política de la provincia de Loja. Su jurisdicción iba también hasta el Oriente, hasta la región de Yaguarzongo, de Jaén y de Mainas.”*<sup>116</sup>

Este Gobierno Federal no tuvo un carácter separatista, constituyó una especie de unión para defender la integración nacional y el desarrollo equitativo, en reclamo del descuido y abandono de los territorios del sur, lo que era un gran obstáculo para su progreso. *“Los acusadores fueron los del centralismo político-económico y el casiquismo (sic); los que no supieron que eran todos los lojanos los dispuestos a sacudirse del abandono regional.”*<sup>117</sup>

Y así lo dijo Carrión Pinzano al Presidente Castilla:

*“Los pueblos todos de la República han declarado su voluntad explícita de constituirse en formas de Gobierno que les sea análoga y conforme a sus intereses. Por la desaparición del antiguo régimen, recobraron los pueblos la libertad de hacer uso de sus derechos para constituirse convenientemente, sin que por esto (se) haya roto la unidad de la República, ni haya desaparecido la solidaridad ecuatoriana.”*<sup>118</sup>

Ya en 1826, el I. Cabildo de Loja, había manifestado:

---

<sup>116</sup> GALLARDO MOSCOSO, Hernán: ob. cit., p. 207

<sup>117</sup> GALLARDO MOSCOSO, Hernán: ob. cit., p. 207 – 208

<sup>118</sup> Citado por GALLARDO MOSCOSO, Hernán: ob. cit., p. 209

*“...Que la actual Provincia de Loja deslindada por la demarcación del río Quirós, hasta el de Archira y Túmbez, puede componer una arreglada Intendencia en cualquier clase de Gobierno que se adopte en la Gran Convención por la voluntad de los pueblos, expresada por sus diputados, porque la dependencia legal que hoy tiene Loja de Cuenca, le es insoportable, por una rivalidad gratuita que conserva la segunda, desde su establecimiento con la primera...”<sup>119</sup>*

En 1829, el cabildo lojano al Libertador Simón Bolívar:

*“Que habiéndose demostrado por una larga experiencia que la sujeción a Cuenca nos es sumamente gravosa por la antigua rivalidad que nos ha profesado, no podrá Loja salir de la situación a que se halla reducida, sino siendo independiente de Cuenca, componiendo un Departamento o Prefectura con las provincias de Jaén y Zaruma...”<sup>120</sup>*

A decir de Pío Jaramillo Alvarado:

*“La reforma concreta que obtiene el Movimiento Federal de Loja es la abolición absoluta del sistema administrativo departamental, frente a la defensa de la categoría política de la **Provincia**, que consagra su relativa autonomía, y su actuación como entidad seccional, con propia personería y con los recursos económicos necesarios para cooperar en el progreso provincial, en el engrandecimiento de la vida y el destino histórico de la nacionalidad...”<sup>121</sup>*

---

<sup>119</sup> Citado por JARAMILLO ALVARADO, Pío: ob. cit., p. 360

<sup>120</sup> Citado por JARAMILLO ALVARADO, Pío: Crónicas y Documentos al margen de la Historia de Loja y su Provincia, p. 38

<sup>121</sup> JARAMILLO ALVARADO, Pío: ob. cit., p. 39

### 4.3.3. Interconexión vial

A pesar de que la Región Sur es reconocida históricamente, no pudo superar el centralismo excluyente del Estado ecuatoriano:

*“El General Alfaro encontró la solución en el ferrocarril Puerto Bolívar-Loja-Zamora. Este proyecto indiscutible a principios de siglo (XX), fue una aspiración de los ecuatorianos del Sur, un sueño por cuya realización se empeñaron algunas generaciones. Al fin se inició su construcción. Avanzó por la planicie costanera, buscando a propósito curvas innecesarias para multiplicar el kilometraje. Cuando terminó la costa y tenía el ferrocarril que trepar los Andes, los técnicos advirtieron que debido a la accidentada topografía de Loja, no era apta la vía férrea que requiere gradientes suaves. El sueño acariciado por tanto tiempo se disipó en la estación de Piedras.”<sup>122</sup>*

Hay que destacar:

*“El ferrocarril de Puerto Bolívar a Loja y Zamora, interpretaría la visión perfecta del presente y el porvenir de Loja, que auguró el sabio Caldas, cuando dijo, hace más de un siglo, que esta provincia para salir a los mercados del mundo con los ricos productos de su suelo, tenía dos caminos: el trazado por el río Catamayo que desemboca en Piura, y el que ofrece el curso de Zamora para salir a Mainas, es decir, al Marañón y Amazonas. Ciertamente, la naturaleza ha trazado esas rutas, que en la época de Caldas podían ser utilizadas, pero en el tiempo presente esos*

---

<sup>122</sup> RENGEL, Jorge Hugo: La cuestión Puyango - Tumbes, p. 33 – 34

*caminos tienen limitaciones. Sin embargo la empresa tiene vigencia en el sentido de que el imperativo categórico de Loja y sus cantones es construir caminos y ferrocarriles hacia la Costa, a nuestra propia Costa, libre de toda restricción, de la posibilidad de que en la frontera internacional la Aduana nos cierre sus puertas, o que intereses contradictorios pretendan aprovecharlos a favor de sus intereses nacionalistas.”<sup>123</sup>*

En 1912, Agustín Cueva, legislador lojano, en una de sus intervenciones en el Congreso Nacional defendió el proyecto del ferrocarril de Puerto Bolívar a Loja y Zamora, con miras a unir el Pacífico con el Atlántico por la red del Marañón:

*“... es incontrovertible que por la provincia de Loja se halla la distancia mínima al Oriente, en territorio ecuatoriano... de la costa de El Oro al Amazonas, yendo por Loja, Zamora y El Santiago, tenemos 85 leguas. De Puerto Bolívar al Amazonas por Cuenca, nos da el itinerario 118 leguas. De Guayaquil al Amazonas por Riobamba, tenemos 138 leguas. De Guayaquil al Amazonas por Ambato, resulta... 190 leguas. De Guayaquil por Quito, da el itinerario 330 leguas. He aquí, demostrado gráficamente en esta escala ascendente de distancias, la mínima que hay entre nuestra costa del Pacífico al Amazonas, yendo por los ríos Zamora y Santiago. A medida que se avanza a las provincias del centro y del norte, la extensión de la vía transamazónica crece, y crece desde ochenta y cinco leguas hasta trescientos treinta. Y el Ecuador ¿no querrá algún día aprovechar esta ventajosísima situación geográfica?...”<sup>124</sup>*

<sup>123</sup> JARAMILLO ALVARADO, Pío: ob. cit., p. 460 - 461

<sup>124</sup> Citado por RENGEL, Jorge Hugo: Juan de Salinas Loyola y los Vaca de Vega. La Epopeya de Yaguarzongo y Mainas, p. 152

De lo puntualizado, el proyecto Vía Interoceánica Puerto Bolívar – Loja – Zamora – Cenepa - Santa María de Nieva - Sarameriza, es la ruta más corta que une un Puerto del Pacífico (Puerto Bolívar) con el punto de alta navegabilidad del Marañón - Amazonas, y por ello *“...la Región Sur del Ecuador debe unificarse para seguir luchando a través del tiempo, por la construcción de la Vía Interoceánica...”*<sup>125</sup>

Nuevamente desembocamos en la indiscutible interdependencia, antecedentes históricos, culturales y sociales comunes de las provincias de la Región Sur; y, en la imperiosa necesidad de desarrollar sus ejes viales, especialmente, la interoceánica, con visión de país.

Queda demostrado que las provincias de El Oro, Loja y Zamora Chinchipe son herederas de una realidad histórica, económica y geográfica innegable y mantienen plena conciencia de sus proyecciones comunes.<sup>126</sup>

El desarrollo regional *“...requiere un proceso de cambio estructural que permite la incorporación efectiva de la población a la actividad económica productiva y a través de ella a la satisfacción de sus necesidades básicas y el mejoramiento de la calidad y nivel de vida.”*<sup>127</sup>

La consolidación de la Región Sur, depende ahora de la acción de las autoridades provinciales para conformarla de acuerdo a los requisitos establecidos en la Norma Suprema y en el COOTAD, en defensa del progreso de esta parte del país relegada por años, con el acercamiento de la toma de decisiones a la comunidad y el fortalecimiento de los gobiernos

---

<sup>125</sup> RENGEL, Jorge Hugo: ob. cit., p. 155.

<sup>126</sup> CASTILLO VIVANCO, José: ob. cit., p. 107

<sup>127</sup> Citado por: CASTILLO VIVANCO, José Bolívar: ob. cit., p. 198

subnacionales para lograr una eficiente y oportuna prestación de servicios públicos.

## CAPÍTULO V

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

#### 5.1. Conclusiones

Una vez finalizada la investigación, se llega a las siguientes conclusiones:

- ✓ En nuestro país, el proceso concentrador del poder comenzó en la época colonial, se fortaleció en la etapa republicana y se consolidó con la explotación de los recursos petroleros, generando inequidad y extrema pobreza en áreas rurales; deficiencia en la prestación de servicios públicos; escasez de fuentes de trabajo; y, la creación de espacios de carácter clientelar.
- ✓ El incremento desmedido del Estado y sus instituciones, recargó el aparato burocrático y se crearon una serie de leyes, reglamentos, resoluciones, por lo que nuestro sistema jurídico sostuvo una constante superposición de funciones entre el gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados, y, a su vez, entre estos últimos, lo que desembocó en la nula optimización de los recursos públicos, y consecuentemente falta de planificación y ejecución de proyectos.
- ✓ Al problema de la superposición de funciones, se suma la escasez de recursos para que los gobiernos autónomos descentralizados cumplan con eficiencia la prestación de servicios públicos y el sometimiento de los ciudadanos a recurrir a infinidad de instituciones públicas para la solución de sus problemas.

- ✓ El proceso de descentralización contiene tres aspectos: administrativo (autarquía), fiscal (autarcía) y lo político. Así, la descentralización administrativa, es el traspaso definitivo de competencias del Estado central a los gobiernos subnacionales, especificando con claridad el ámbito de acción que a cada cuál le corresponde; la descentralización fiscal implica una redistribución equitativa de los recursos del Estado para brindar servicios públicos descentralizados; y, la descentralización política busca un sistema político más representativo y participativo, dando la facultad a los gobiernos locales de expedir normas de aplicación general.
  
- ✓ Se identifican diferentes grados de descentralización de acuerdo a la profundidad del proceso y a los niveles de responsabilidad e independencia del receptor respecto al nivel superior, así, la desconcentración, es el traslado temporal y revocable de atribuciones y recursos del gobierno central a sus órganos dependientes en diferentes jurisdicciones territoriales. La delegación, es la transferencia revocable de competencias desde el Gobierno Central a entidades paraestatales y ocasionalmente, a gobiernos subnacionales. La devolución, opera cuando el nivel central transfiere por devolución competencias que no fueron suyas, a los organismos subnacionales. Y la privatización, que es la transferencia de competencias del sector público al sector privado mediante diferentes mecanismos.
  
- ✓ En el Ecuador, la identificación del centralismo como uno de los principales problemas para el desarrollo llevó a legislar al respecto, inicialmente con la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada, que se fundamentó en la privatización del sector público debilitando la facultad

reguladora del Estado; más adelante se promulgó la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social, con lo que se tuvo un avance significativo en la clarificación de los conceptos de descentralización, desconcentración y sus objetivos principales. Finalmente, la Constitución Política de 1998, consolida el modelo de descentralización *voluntario- obligatorio*, basado en la facultad y libertad de iniciativa que tenían los gobiernos seccionales autónomos para solicitar la transferencia de competencias y recursos al gobierno central, en cuyo caso era obligatorio este traspaso.

- ✓ El territorio no constituye solamente la descripción de un espacio geográfico, sino que es una *construcción social* en función de las características y actividades socio productivas, culturales, políticas, históricas. Una región se constituye en base a relaciones de interdependencia en áreas geográficas contiguas, con climas y producciones diferentes que hacen posible la producción y el intercambio comercial.
- ✓ A pesar de que la Constitución española no especifica que España es un Estado Federal, en la práctica ese país tiene una estructura territorial de poderes que es federal; las comunidades autónomas tienen la facultad de dictar sus propias leyes y gobernarse por sí mismas. Es decir, el proceso de regionalización se forja mediante descentralización administrativa, fiscal y política.
- ✓ En Chile, tras un proceso de reforma, desde 1970, su territorio se divide en regiones, provincias y comunas, las primeras, representadas por autoridades nombradas por el Presidente de la República y por tanto, con competencias desconcentradas, sin potestad legislativa. En este caso entonces, la regionalización, se produce mediante

desconcentración, por lo tanto, las atribuciones traspasadas por el Ejecutivo son revocables. Los gobiernos de las provincias y comunas constituyen entes descentralizados.

- ✓ El Ecuador, ha estado territorialmente dividido, sin que esto responda a una división política o administrativa, en cuatro regiones naturales: Costa, Sierra, Oriente y la Insular, de acuerdo a evidentes aspectos físico geográficos y características climáticas particulares. Desde su nacimiento como república, nuestro país, se organizó en provincias, cantones y parroquias.
- ✓ La Constitución del Ecuador del 2008 amplía la organización territorial del Estado, estableciendo regiones, provincias, cantones y parroquias rurales; además, suprime el modelo instaurado de descentralización opcional; y, ordena que esta sea obligatoria y progresiva a través del Sistema Nacional de Competencias, eliminando la superposición de funciones, determinando competencias exclusivas por niveles de gobierno y consolidando la acción de los gobiernos subnacionales por medio de la asignación oportuna y equitativa de recursos.
- ✓ Las formas de mancomunamiento nada tienen que ver con el proceso de regionalización, ya que las mancomunidades y los consorcios se conforman exclusivamente para el desarrollo y ejecución de un proyecto específico, mientras que, las regiones se deben constituir por Mandato Supremo, entre provincias contiguas y con determinadas características en un plazo de ocho años y como parte de una nueva organización del territorio.

- ✓ La conformación de regiones es iniciativa de los gobiernos provinciales, quienes deben elaborar un proyecto de ley para la conformación territorial de la nueva región y un proyecto de Estatuto que será la norma institucional que serán aprobados por la Asamblea Nacional y la Corte Constitucional, respectivamente. Cumplidos estos requisitos, se convoca a consulta popular en las provincias que formarían la región, una vez aprobada se convocará a elecciones regionales para nombrar a las autoridades. Para muchos autores, este proceso es muy flexible al establecer la voluntad popular y política como condición para la conformación de una región, lo que puede llevar, por un lado a fuertes desacuerdos y, por otro, a que la discrecionalidad configure una realidad geopolítica interna desbalanceada, por la que ciertas regiones tengan una escala territorial mayor que otras y un peso sociopolítico distinto.
  
- ✓ Acerca de las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Regionales, en el Ecuador, a diferencia del sistema español de autonomías, la Constitución 2008 no contempla la autonomía política en su significado amplio, puesto que el Gobierno Central DESCENTRALIZA atribuciones, competencias y recursos hacia los Gobiernos Autónomos Descentralizados Regionales, pero se reduce la autonomía política a la elección de representantes mediante votación popular y la facultad de expedir normas de menor jerarquía que las leyes, siendo la descentralización, solamente administrativa y fiscal.
  
- ✓ En comparación con Chile, en nuestro país también se desconcentra el accionar del Gobierno Central hacia las regiones, organizándose la SENPLADES a través de Subsecretarías Regionales de Planificación, definiendo nueve ZONAS ADMINISTRATIVAS DE PLANIFICACIÓN, modelo cuyo futuro estaría condicionado a la conformación de las regiones.

- ✓ En nuestro país existiría una especie de modelo mixto de regionalización, de acuerdo a los casos analizados de Chile y España, ya que, por una parte el gobierno central DESCONCENTRA sus competencias en instancias regionales o zonales; y, por otro lado, DESCENTRALIZA atribuciones, competencias y recursos hacia los Gobiernos Autónomos Descentralizados Regionales, que representan a regiones conformadas por la voluntad ciudadana y la iniciativa de las autoridades provinciales, aclarando que estos organismos seccionales tienen autonomía política limitada.
  
- ✓ La Región Sur, integrada por las provincias de El Oro, Loja y Zamora Chinchipe, es un proyecto histórico de organización territorial, con identidad propia y antecedentes históricos que se ubican en la época precolombina, la Colonia y la etapa republicana. Constituye una estrategia de unión de las provincias mencionadas, que tienen indiscutibles relaciones de interdependencia.

## **5.2. Recomendaciones**

Después del análisis hecho, también se cree oportuno plantear algunas recomendaciones:

- ✓ Por décadas en nuestro país ha funcionado un sistema centralista que generó subdesarrollo y pobreza, por lo que resulta urgente agilizar el proceso de redistribución de la riqueza con miras a cristalizar la equidad espacial y social, ampliar la participación ciudadana y fortalecer el accionar de los gobiernos autónomos descentralizados.

- ✓ En esta nueva organización del Estado ecuatoriano es indispensable generar las condiciones para el desarrollo equitativo e incluyente de todas las regiones que se conformen, porque a pesar de que la Constitución del 2008 habla de voluntariedad en el proceso de conformación, se debe respetar la interdependencia histórica, cultural y social de estos espacios geográficos.
  
- ✓ La conformación legal de la Región Sur, integrada por las provincias de El Oro, Loja y Zamora, es una labor urgente de las autoridades provinciales, para acercar a la comunidad la posibilidad de dar solución a sus propias necesidades; y, además fortalecer los gobiernos locales para la prestación eficiente y oportuna de servicios públicos, entre ellos, el desarrollo vial emergente, especialmente, la vía interoceánica, en la perspectiva del progreso integral del país.
  
- ✓ También se sugiere la revisión, por parte de las autoridades competentes, de la posibilidad de establecer claramente la delimitación de las regiones mediante normas constitucionales o legales, en base a serios estudios históricos, sociales, culturales, productivos; sin depender de la voluntad política y ciudadana, ya que en una sociedad como la nuestra, de acuerdo al criterio de varios estudiosos del tema, todavía no se superan egoísmos como el de priorizar el interés particular, y, claro, el centralismo que beneficia sin duda a cierto grupo reducido acostumbrado a acaparar poder económico y político; por lo que esta flexibilidad en el proceso, podría desembocar en inequidades territoriales, sociales y económicas.

## BIBLIOGRAFÍA

Arias, T. (2008): *¿Hacia un nuevo ordenamiento territorial? De la descentralización a la carta a competencias explícitas y obligatorias. El régimen autónomo descentralizado aprobado en Montecristi*, en: Desafíos constitucionales, la Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva, Quito – Ecuador, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Asamblea Nacional Constituyente. (1998): *Constitución Política de la República del Ecuador*, Registro Oficial N° 001 del 11 de agosto de 1998.

Asamblea Nacional Constituyente. (2008): *Informe de mayoría para primer debate sobre territorio, su organización y los gobiernos autónomos descentralizados* [en línea], disponible en <http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/> [Consulta 10/10/2011]

\_\_\_\_\_ (2008): *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial N° 449 del 20 de octubre del 2008.

Asamblea Nacional. (2010): *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, Registro Oficial N° S-303 del 19 de octubre del 2010.

Asociación de Municipalidades Ecuatorianas. (2001): *Política institucional de la AME frente al proceso de descentralización*, Quito-Ecuador.

Almeida, N. (1999): *La Cultura Popular en el Ecuador*, Tomo VIII Loja, Quito–Ecuador, CIDAP.

Blume, E: *La Descentralización en la Constitución del Perú (Avances, retrocesos y reforma constitucional)* [en línea], disponible en: <http://www.congreso.us.es/cidc/> [Consulta 10-10-2011]

Borja, R. (2002): *Enciclopedia de la Política*, México, Fondo de Cultura Económica.

\_\_\_\_\_ (2007): *Sociedad, Cultura y Derecho*, Quito-Ecuador, Editorial Planeta.

Carrión, A. (1992): *El último Rincón del Mundo: Ensayos Históricas*, Loja–Ecuador, Municipio de Loja.

Castillo, J. (2008): *Descentralización del Estado y articulación del espacio nacional: La regionalización horizontal*, Loja-Ecuador, Industria Gráfica Amazonas.

Congreso de los Diputados y Senado Español (1978): *Constitución Española*.

Congreso Nacional de Chile. (1992): *Ley Orgánica de Constitución y Administración Regional*, Ley 19175 del 11 de noviembre de 1992.

Congreso Nacional del Ecuador. (1993): *Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la iniciativa privada*, Registro Oficial N° 349 del 3 de diciembre de 1993.

\_\_\_\_\_ (1997): *Ley especial de descentralización del Estado y de participación social*, Registro Oficial N° 168 del 8 de octubre de 1997.

Consejo de Estado de Chile (1980): *Constitución de Chile*, Santiago-Chile.

Consejo Nacional de Modernización del Estado. (2000): *Propuesta de nuevo modelo de gestión para el Ecuador*, Quito-Ecuador, CONAM.

Consortio de Consejos Provinciales del Ecuador. (2005): *Estado actual y perspectivas del proceso de descentralización a nivel intermedio*, Quito-Ecuador, CONCOPE.

Cortes Generales de España (2007): *Estatuto de Autonomía de Andalucía*, publicado en Boletín Oficial del Estado número 68 del 19 de marzo del 2007.

Cortes Generales de España (1982): *Estatuto de Autonomía de Castilla La Mancha*, Ley Orgánica 9 del 10 de agosto de 1982.

Gallardo, H. (1960): *Fisonomía de Loja: síntesis monográfica provincial*, Loja-Ecuador, Editorial Espejo.

\_\_\_\_\_ (1970): *Paltas Incas y Viracochas: historia de los vencidos*, Loja-Ecuador, Editorial Casa de la Cultura Ecuatoriana.

Gallego, A. *España 1812: Cádiz, Estado unitario, en perspectiva histórica* [en línea], disponible en: <http://www.ahistcon.org/docs/> [Consulta 10-10-2011]

Gordillo, A. (2002): *Tratado de Derecho Administrativo*, Buenos Aires-Argentina, Fundación de Derecho Administrativo, Tomo 1.

Guerrero, R. (2008): *Descentralización, autonomía y regionalización*, publicado en: Análisis, Nueva Constitución, Quito-Ecuador, ILDIS.

Guzmán, M. (2001): *Descentralización, autonomías y solidaridad nacional*, Quito-Ecuador, Corporación Editora Nacional.

Hernández, A. (2005): *Descentralización, autonomía municipal y poder en Colombia*, en: *Descentralización, administración pública y Constitución*, Quito-Ecuador, Corporación Editora Nacional.

Jaramillo, Pío (2002): *Historia de Loja y su provincia*, Guayaquil-Ecuador, Municipio de Loja, SENEFLDER.

\_\_\_\_\_ (1974): *Crónicas y Documentos al margen de la Historia de Loja y su provincia*, Loja-Ecuador, Consejo Provincial de Loja.

Ministerio del Interior de Chile (2006): *Decreto con fuerza de ley que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades*, publicado el 26 de julio del 2006.

Moreno, J. (2003): *Hacia un Estado Social de derecho y autonomías*, Quito-Ecuador, PUDELECO Editores S.A.

Ortiz, G. *La Región Sur del Ecuador: Historia y Proyección* [en línea], disponible en: <http://blogs.utpl.edu.ec/gortizhidalgo/> [Consulta 8-10-2011]

Paladines, F. (2006): *Loja de arriba abajo*, Loja-Ecuador, Industria Gráfica Amazonas.

Peralta B. *Descentralización y autonomía municipal y regional en la política pública territorial en Colombia: problemas y perspectivas* [en línea], disponible en: <http://www.eleuthera.ucaldas.edu.co/> [Consulta 10-10-2011]

Pérez, A (1979): *Los Paltas*, Loja-Ecuador, Editorial Casa de la Cultura Ecuatoriana.

Pérez, E. (2009): *Derecho Administrativo*, Quito-Ecuador, Corporación de Estudios y Publicaciones, Vol. 1.

Pérez, J. *Curso de Derecho Constitucional* [en línea], disponible en video en: <http://www.youtube.com/> [Consulta 15-10-2011]

\_\_\_\_\_ ( 2001 ): *Estado*, en el colectivo *Temas Básicos de Derecho*

Constitucional, de: Constitución, Estado Constitucional y Fuentes del Derecho, Madrid – España, Civitas Ediciones S.L., Tomo I.

\_\_\_\_\_ *Una propuesta constituyente* [en línea], disponible en: <http://www.bibliojurídica.org/libros/> [Consulta 15-10-2011]

Presidencia de la República. (2008): *Decreto Ejecutivo N° 878*, Registro Oficial N° 268 del 8 de febrero del 2008. Reformado por Decreto Ejecutivo No. 956, Registro Oficial N° 302 del 26 de marzo del 2008, y, Decreto Ejecutivo No. 357, Registro Oficial N° 205 de 2 de junio del 2010.

Rengel, J. (1991): *La Cuestión Puyango-Tumbes*, Loja-Ecuador, Editorial La Emancipada.

\_\_\_\_\_ (1999): *Juan de Salinas Loyola y Los Vaca de Vega: La Epopeya de Yaguarzongo y Mainas*, Loja-Ecuador, Municipio de Loja.

Santana, R. (1995): *¿Qué hay de los territorios en la descentralización?*, en: *Revista Ecuador Debate* N° 35, Agosto de 1995, Quito-Ecuador, Centro Andino de Acción Popular.

\_\_\_\_\_ (2005): *Los actores de la construcción territorial, desarrollo y sustentabilidad*, en: *Revista Ecuador Debate* N° 65, agosto del 2005. Quito-Ecuador, Centro Andino de Acción Popular.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2007): *Plan Nacional de Desarrollo*, Quito-Ecuador, SENPLADES.

\_\_\_\_\_ (2009): *Plan Nacional de Desarrollo. Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*, Quito-Ecuador, SENPLADES.

Suing, J. (2010): *Descentralización y Gobiernos Autónomos*, Quito-Ecuador, Corporación de Estudios y Publicaciones.

Tapia, L. y Zavgorodniaya, S. (2000): *Región, regionalización, descentralización*, Quito-Ecuador, Vicepresidencia de la República-GTZ.

Verdesoto L. (2006) *¿Quién hace qué en el territorio?*, Quito-Ecuador, Proyecto PRO-ODM, AECl, CONCOPE.

Viciano, R. (2009): *Algunas consideraciones sobre la organización territorial del Estado en la Constitución ecuatoriana de 2008*, en: La nueva Constitución del Ecuador, Quito-Ecuador, Corporación Editora Nacional.

Zavala, J. (2005). *Derecho Administrativo*, Guayaquil – Ecuador, EDINO, Tomo 1.

**Sitios web:**

<http://www.ahistcon.org/>

<http://www.asambleanacional.gov.ec/>

<http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/>

<http://www.bibliojurídica.org/>

<http://www.congreso.us.es/>

<http://www.derecginx.blogspot.com/>

<http://www.eleuthera.ucaldas.edu.co/>

<http://www.elpais.com/>

<http://www.profesorenlinea.cl/>

<http://www.wikipedia.org/>

<http://www.youtube.com/>

## ÍNDICE

DECLARACIÓN DE AUTORÍA.....	ii
CESIÓN DE DERECHOS DE LA AUTORA .....	iii
AUTORIZACIÓN DEL DIRECTOR.....	iv
AGRADECIMIENTO .....	v
DEDICATORIA .....	vi
ESQUEMA DE CONTENIDOS .....	vii
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I.....	4
ASPECTOS CONCEPTUALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN .....	4
1.1. El centralismo.....	4
1.1.1. <i>El centralismo en el Ecuador</i> .....	5
1.1.2. <i>La superposición de funciones</i> .....	8
1.2. Descentralización.....	11
CAPÍTULO II.....	22
LA REGIONALIZACIÓN COMO ESTRATEGIA DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL .....	22
2.1. Organización territorial y regionalización: Tendencias .....	22
2.1.1. <i>Regionalización en España</i> .....	29
2.1.2. <i>Regionalización en Chile</i> .....	37
CAPÍTULO III.....	44
LA ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO EN EL NUEVO ORDENAMIENTO JURÍDICO DEL ECUADOR....	44
3.1. La organización territorial en la Constitución de la República del Ecuador 2008 .....	44
3.1.1. <i>Región</i> .....	52
3.1.2. <i>Procedimiento de conformación</i> .....	54
3.1.3. <i>Institucionalidad</i> .....	56
3.1.4. <i>Competencias exclusivas y concurrentes</i> .....	58
CAPÍTULO IV .....	77
PROYECTOS DE REGIONALIZACIÓN HORIZONTAL .....	77
4.1. Siete Regiones y dos regiones metropolitanas .....	77
4.2. Organización de la SENPLADES .....	80
4.3. La Región Sur .....	84
4.3.1. <i>La perspectiva regional</i> .....	85
4.3.2. <i>Líneamientos históricos</i> .....	88
4.3.2.1. <i>La etapa precolombina: Los Paltas</i> .....	88
4.3.2.2. <i>La etapa colonial: Gobernación de Yaguarzongo</i> .....	90

4.3.2.3. <i>La etapa republicana: El Gobierno Federal de Loja</i> .....	91
4.3.3. <i>Interconexión vial</i> .....	94
CAPÍTULO V .....	98
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	98
5.1. Conclusiones.....	98
5.2. Recomendaciones .....	103
BIBLIOGRAFÍA.....	105