

Arq. Jeamil Burneo Villamagua, Mgs.  
 Docente en la Universidad Nacional de Loja.  
[jeamil.burneo@unl.edu.ec](mailto:jeamil.burneo@unl.edu.ec)  
<https://orcid.org/0000-0001-6723-8118>



## Notas de federalismo para la reforma del Estado ecuatoriano.

### RESUMEN

Al abordar la temática planteada desarrollamos una revisión del modelo federal y los referentes más destacados de su aplicación, al igual de una descripción del proceso federal histórico que vivió la provincia de Loja, se reflexiona sobre la pertinencia de un modelo federal nacional y en este caso la posibilidad de reeditar la presencia de un estado federal lojano construido desde la asociatividad de territorios en un par de opciones planteadas. Se debe manifestar que para “Integrar los territorios” en el Ecuador, será necesario referir criterios de descentralización, autonomías y federalismo, que en nuestra memoria histórica se los percibe como relativamente nuevos.

**Palabras Claves:** Federalismo, autonomías regionales, descentralización, asociatividad de territorios, Loja federal.

### ABSTRACT

When addressing the issue raised, we developed a review of the federal model and the most prominent references of its application, as well as a description of the historical federal process that the province of Loja lived, reflects on the relevance of a national federal model and in this case the possibility of reediting the presence of a lojan federal state built from the association of territories in a couple of options proposed. It must be stated that in order to “integrate the territories” in Ecuador, it will be necessary to refer to criteria of decentralization, autonomy and federalism, which in our historical memory are perceived as relatively new.

**Key Words:** Federalism, regional autonomies, decentralization, association of territories, federal Loja.

### INTRODUCCIÓN

En el sur del Ecuador el debate sobre la pertinencia de un sistema federal, la conformación de regiones autónomas, la viabilidad de mancomunidades provinciales, y el desarrollo teórico sobre descentralización y autonomías, transita por altibajos notorios.

El sistema político administrativo del Ecuador en la actualidad, ha sufrido transformaciones importantes, gran parte de aquellas relacionadas con la aplicación de la Constitución del 2008. Uno de los temas destacables, es la implementación de un Sistema Nacional de Planificación que determina que “Planifica Ecuador” (antes SENPLADES) ser el órgano rector de las políticas públicas ecuatorianas y determina las directrices de desarrollo público - privado del país. En la nueva Constitución de República del Ecuador se evidencia el plantea-

miento de estructuración del estado considerando un nivel intermedio nuevo, hasta la actualidad inexistente: las regiones autonómicas descentralizadas (Oficial, 2008).

Art. 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.

Art. 243. De la Constitución de la República: 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.

El tema está planteado desde la óptica institucional y de manera especial se resalta el respeto a las autonomías ancestrales o históricas que se han asentado en los países que han liderado estos conceptos, el caso del Ecuador podría considerárselo de manera similar, especialmente si meditamos en la importancia que adquiere la plurinacionalidad otorgada en la constitución del 2008, de igual manera el caso del Sur del Ecuador sugiere un panorama muy variado sobre las corrientes culturales que han ido delineando la identidad cultural del Sur del Ecuador, en donde además de las culturas originarias de América y la herencia ibérica mestizada, se incluye un componente judío sefardita y afro-ecuatoriano posterior.

De igual manera podríamos decir que existe un contexto inquietante en la visión que plateó (Delgado, s.f.) respecto al interés exógeno que se cierne sobre las autonomías en América y en el Ecuador, algo que en la región Sur es evidente, especialmente en el tema de la extracción minera que fomentaría la idea persistente de la creación de la región de planificación 7 del SENPLADES:

Propiciar las autonomías políticas secesionistas es hacer el juego conscientemente a las empresas transnacionales que anhelan apoderarse de los recursos naturales más valiosos de las actuales colectividades nacionales, aunque en el discurso y en el papel se digan cosas distintas, o se pretendan salvar las apariencias alegando de modo engañoso que reiteran su <<defensa de la unidad nacional>>, o que las autonomías políticas son <<optativas>>; es fácil establecer como los propiciadores de estas autonomías políticas se han erigido de manera inocultable en favorecedores de los intereses de las transnacionales, las otras grandes beneficiarias de esta errónea y absurda dispersión o balcanización nacional.

## 1. PERTINENCIA DEL FEDERALISMO

El federalismo en un sentido de derecho público y constitucional indica que dos o más Estados con los mismos derechos e interdependencias se fusiona en un ente estatal más elevado, conservando su carácter estatal tanto los estados miembros como el estado general que ha resultado de la fusión, dicho de otra manera es la unión de circunscripciones territoriales diferenciadas unificadas para conformar un estado federado y someterse al órgano central pero conservando cierta autonomía para tomar decisiones y regirse por leyes propias.

La conformación de un estado estado federal representa la asociación política entre diferentes naciones bajo las reglas del juego de la soberanía jurídica en base a la constitución y por otra parte los estados tienen cierta independencia de soberanía territorial y personal para promulgar en sus territorios normas jurídicas dentro de su jurisdicción (Arroyo, 2014).

Los sistemas federales aparecen comúnmente como un esfuerzo en consenso de conseguir la integración y la unión organizativa de unidades políticas, no obstante el principio federal se ha presentado como un instrumento fuertemente práctico y resistente para el ejercicio y aseguramiento del poder en situaciones difíciles desde un punto de vista geográfico, étnico-cultural y económico (Schubert, 1997).

El federalismo ahora como principio estructural se presenta en la realidad política como la variación, llena de presión, de los elementos constitutivos del sistema. Así mismo el federalismo forma la división de poderes o delimitación de la autoridad entre el gobierno central y así mismo los gobiernos constituyentes, la misma que queda generalmente fijada por una Constitución escrita (Wright, 1978).

La definición de federalismo no ha sido utilizada para demostrar sistemática y profundamente las cuestiones relacionadas con la formulación de normas y la administración pública, más bien palabras, los procesos administrativos y los problemas burocráticos han sido olvidadas por el federalismo.

Por otra parte, el equilibrio construye la idea, el método y el criterio básico, algo que el federalismo desea institucionalizar a través de la organización y estructuración política de nuestras sociedades (Argimiro & Salgado, 2000). El federalismo, en esta acción o actividad, ha demostrado ser un medio e instrumento eficaz al momento de resolver problemas políticos, tanto delimitados como de largo alcance, y permanente estuvieran en acción tan fundamentales para la gobernabilidad de nuestra ciudad, como la unidad, el respeto a la diversidad y cultura, la participación, la libertad, la justicia, finalmente democracia (Argimiro & Salgado, 2000).

La ausencia de acuerdos para definir al modelo federal dificulta el estudio del mismo, pero a pesar de aquel consenso podemos estudiar tres tenencias a las que se le hace referencia, la primera señala el carácter social de una sociedad, la segunda resalta la división de poderes entre diferentes tipos de gobiernos y como tercera tenemos la descentralización que llegaría hacer la razón principal de la federación.

Lo primordial del federalismo no recae en la estructura institucional si no en la misma sociedad, refiriéndonos un poco más sobre la división de poderes que existen entre los modelos de gobierno en el cual existe un modelo central y los regionales, también podemos hablar un poco sobre el fallo de las federaciones en el cual se ha encontrado puntos específicos que son la existencia de imposiciones externas ya que estas no tienen nada que ver con el arreglo federan original, pero visto desde el lado opuesto se puede lograr la durabilidad y la estabilidad de un estado federal cumpliendo ciertas condiciones como son, una condición estructural donde "las fuerzas nacionales deben estar estructuralmente restringidas de infringir el arreglo federal" y una condición jurídica "las tentaciones provinciales de renunciar a los arreglos federales estén restringidas" (Hernández, 1998).

A grosso modo, el federalismo es una forma de organización política consistente en establecer una alianza entre comunidades con el fin de unir realidades diferentes. Es la mejor forma de integrar una pluralidad de entes que quieren aliarse en beneficio del conjunto y de cada una de las partes.

El federalismo presenta las siguientes variantes:

**Federalismo Dual.** -Se caracteriza como la relación en la que predomina la tensión y el conflicto entre el Estado Central y los Estados Particulares y se debilitan los vínculos de consenso y colaboración. Ambos centros de poder son soberanos e iguales "en sus esferas respectivas", en consecuencia, se distinguen y distribuyen los poderes que cada uno debe realizar.

**Federalismo Cooperativo.** - Se centra en los procesos de financiación, diseño, prestación y administración de servicios públicos, y que identifica como norma dominante en la provisión de tales servicios la coparticipación de todos los poderes.

La historia ha demostrado que el tema más importante dentro del desarrollo de un Estado federal es el de las relaciones intergubernamentales y el equilibrio del poder entre ellos. No puede un estado federal desarrollarse en la esencia del federalismo si bien el gobierno federal o el gobierno de los estados concentran el poder de modo tal que la igualdad que tienen como antes en ejercicio del poder público desaparezca y da paso a relaciones de jerarquías formales o informales (por la vía económica, por ejemplo) que atentan contra el equilibrio propio del sistema (Gutiérrez & Gálvez, 2017).

El modelo de Estado regional o Autónomo se presenta como una alternativa al modelo federal y como una realidad intermedia entre éste y el Estado unitario. El Estado autónomo se configura como tal partiendo de un Estado constitucional, es decir, parte de la base de un Estado social y democrático de Derecho que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la igualdad, la justicia y el pluralismo político, teniendo en cuenta que la soberanía nacional reside en el pueblo, y que es de él del que emanan los poderes del Estado.

El sistema federativo actual (influenciado por Norteamérica) es el resultado de la inestabilidad política de la Confederación Americana de 1777 y la necesidad de contar con una defensa militar común frente a Inglaterra y otras potencias europeas, las características de un Estado federal consisten en la creación de una nueva entidad política o Federación que representa a todas las entidades, la participación de las entidades federativas en el gobierno nacional y el reparto de facultades entre la Federación y sus entidades; las principales características son:

- ✓ El reparto de competencias entre la federación y las entidades, establecidas en la Constitución nacional.
- ✓ La federación representa la unidad nacional, cuenta con la soberanía exterior y materias exclusivas de ámbito nacional para asegurar la unidad interior.
- ✓ Las entidades conservan su soberanía interior, por tanto, sus autoridades son electas en la propia entidad y cuentan con su propia Constitución dentro de los límites de la Constitución general.
- ✓ Las entidades participan en el gobierno nacional por medio de la representación en el cuerpo legislativo nacional y en el proceso de reforma constitucional de la unión.

El Estado autónomo tiene por característica que el poder central conserva la soberanía y reparte atribuciones de acuerdo con las situaciones particulares de cada región. De esta forma, cada región podrá tener diferentes materias y competencias públicas en relación con las demás regiones de la misma nación (García, 2017).

## **2. REFERENTES GLOBALES DE FUNCIONAMIENTO DE MODELOS FEDERALES Y AUTÓNOMICOS CONTEMPORANEOS**

La historia de la constitución de un modelo federal sucede pocos años después de terminada la guerra de independencia de las trece colonias de Norteamérica, surgieron los Estados Unidos de América como el primer sistema político federal del mundo. Su estructura jurídica y estatal es precisamente federal, según lo garantiza la Constitución de 1787.

El federalismo goza en la actualidad de una amplia popularidad en todo el mundo, teniendo como ejemplo los casos de México y Alemania que son repúblicas federales. A demás existen varios países declarados federales como son los casos de Filipinas, Indonesia, Australia, India, Austria, Alemania, Suiza, Canadá y Brasil.

Analizando históricamente el Modelo Federal a nivel mundial tomamos como ejemplos a México donde se establece los objetivos principales la descentralización de funciones, recursos fiscales y programas públicos, además la municipalización. Por lo que se refiere a la descentralización de funciones, se propone llevarla a cabo en las áreas de educación básica, salud, medio ambiente, fomento agrícola y desarrollo rural. Por su parte, la descentralización de recursos fiscales se deberá traducir en una reforma del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para otorgar mayores ingresos y atribuciones del gasto a las entidades federativas y a los municipios.

En cuanto se proponen a sus hipótesis de un nuevo federalismo se analizan: el fortalecer el mecanismo fiscal, como un medio para contribuir al equilibrio pleno de las finanzas públicas nacionales y alentar el ahorro, la inversión y el empleo que hace redefinir de manera clara y transparente el ámbito fiscal de cada uno de los tres niveles de gobierno, canalizar mayores recursos y responsabilidades a los estados y municipios, que los mayores recursos fiscales vayan acompañados de mayores responsabilidades fiscales para vincular los ingresos y los gastos en cada nivel de gobierno de manera efectiva (Rabell, 2010).

El Estado-nación mexicano encabezó el re-surgimiento de diversos procesos económicos, políticos, sociales y culturales, que dieron origen a la emergencia de un nuevo proyecto de desarrollo colectivo: una economía con absorción intensiva de mano de obra, un sistema político con mayor representatividad ciudadana, una flamante Constitución Política plural, una democracia liberal en formación, una moderna existencia urbana, una atmósfera cultural abierta, una educación oficial incluyente y una calidad de vida más completa. Es decir, se abrió paso a una nueva sociedad nacional moderna emancipada de los poderes despóticos que la habían subordinado durante varios siglos en el pasado, y cuyas bases se convirtieron en los fundamentos para el crecimiento del México moderno del siglo XXI (Esteinou, 2013; Ruiz, 2017).

La principal diferencia entre el legalismo y el constitucionalismo indica que el primero se funda sobre el valor supremo de la ley y del principio de legalidad, el segundo esta sobre la supremacía de la Constitución y el respeto a los derechos humanos reconocidos en ella y en los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano. Que se ha destacado en los últimos años reconociéndose como un estado federal antiguo y contemporáneo.

La principal característica del modelo legalista es que el derecho se identifica con la ley. El modelo legalista determina a su vez la forma de impartir justicia a cargo de los tribunales judiciales del país. De igual modo se acepta el dogma de la plenitud o completitud de la ley.

Son estos los casos que demuestran que en el constitucionalismo mexicano emergente los principales conflictos suscitados por la aplicación de los derechos tienen origen en la Constitución dado su carácter de norma, lo que supone adoptar frente a ella un concepto axiológico que no se limite a considerarla como un simple trozo de papel sino como norma cargada de valor o, lo que es igual, como norma valiosa en sí misma. El derecho mexicano actual, marcado por la confluencia de elementos de los dos modelos, demandaría poner mayor atención en el papel que desarrollan los legisladores cuando llevan a cabo su actividad interpretativa, así como en el valor de la jurisprudencia como resultado de esa actividad. Legislación y jurisprudencia vendrían a ser la fórmula indicada para resolver las contradicciones internas del derecho y llevarlo hacia un mayor nivel de perfeccionamiento.(García, 2017)

El federalismo es un arreglo político-institucional que implica una distribución funcional y territorial. A pesar de las diferencias, lo común en los Estados federales es entonces: 1) la existencia de un pacto o arreglo institucional entre ámbitos o poderes (por lo general, estatal y federal), 2) la subordinación de poderes y entidades a la Constitución, cuya modificación sólo puede hacerse con la intervención de representantes especiales de los pueblos que integran el Estado y 3) el garantizar la autonomía y equilibrio entre ámbitos de gobierno federal

y estatal en el que ningún poder está por encima de otro (Ziccardi, 2003) de tal manera podemos decir que el Federalismo en Latino América se muestra en México, Brasil, Argentina, como sistema de organización política, se ubican en el siglo XIX cuando se conformaron los estados nacionales y según existía previamente una orientación de tipo confederal así lo menciona (Ziccardi, 2003) concatenando con (Granato, 2015) quien manifiesta “el federalismo entendido como un proceso dinámico y con numerosas fórmulas posibles de configuración reviste una complejidad que durante largo tiempo ha ocupado la atención de intelectuales, académicos y analistas del mundo jurídico, del poder político y de la organización estatal en general” “desde el periodo que siguió a la Revolución de Mayo de 1810, en el que Argentina se consolida como país soberano, hasta la actualidad, describiendo las principales características del proceso de formación del estado federal en un contexto de graves y persistentes conflictos entre las unidades federativas argentinas, las provincias”

En el análisis de experiencias similares previas de integración de los territorios podemos considerar además el ejemplo de España, en especial se puede citar el documento: “España ¿Unidad estatal y diversidad nacional?”

El problema de las comunidades autónomas que menciona Laserna (2005), es que:

La división territorial y administrativa de España es en algunos casos muy artificial, hecho que no se ha corregido en la España de las autonomías. Un claro ejemplo es la comarca natural de la Rioja que está repartida actualmente en tres comunidades autónomas diferentes – País Vasco, Navarra y Rioja –, y antes de la Constitución de 1978 en tres regiones.

Hacia adentro, España puso en marcha el proceso autonómico de una manera flexible, diferenciada y gradual. Unas regiones la alcanzaron antes que otras y algunas asumieron mayores responsabilidades que las demás. Pero nada de eso hubiera funcionado en un entorno de debilidad institucional. El respeto a las normas y el compromiso con las leyes y las organizaciones formales impidió excesos y garantizó equilibrios, permitiendo que las autonomías fueran creándose de acuerdo con normas claras y precisas y en base a consultas sociales previamente debatidas.

Todas las experiencias de federalismo muestran que tiene éxito cuando es un proceso de agregación de entidades o estados ya existentes, que al incorporarse en la federación ceden y suman poderes para crear una organización más fuerte y eficaz. Fue el caso de los Estados Unidos y es ahora el de Europa. Y se trata de procesos de agregación que pueden empezar con pocos pero que está abierto para incorporar a los demás.

Podemos afirmar ante la información recopilada, que el federalismo en el mundo está vigente, sin adentrarnos en el análisis de los estados del bienestar en las naciones que lo implementan con sus diferentes variables, podemos expresar que en un mundo global como el nuestro, la medida nacional unifica criterios relacionados a la implementación de autonomía de diferentes tipos, que en alguna medida es una explicitación de la participación ciudadana real, como una construcción social y especialmente identitaria de sus partes.

### **3. APROPIACIÓN CULTURAL Y SOCIAL DEL PLANTEAMIENTO FEDERAL DEL SUR DEL ECUADOR.**

#### **3.1. EL GOBIERNO PROVINCIAL FEDERAL DE LOJA (1859-1861)**

La identidad del lojano es un tema recurrente de estudio sociológico que la ha sobrepasado en disciplina hacia los anales de la literatura costumbrista, que igualmente es una de las características de la “capital cultural” del Ecuador. La “lojanidad” como tal reclama para sí, una trascendencia pionera en el tema federal, pues, la trayectoria del federalismo en el Ecuador tiene ya un camino traseado por la región Sur.

El Estado Federal de Loja es una consecuencia del federalismo de América del Sur entendido así por Andrade, (2006) quien manifiesta que ““Movimiento Federal de Loja es una prolongación del federalismo generado en América del Sur, a raíz de la independencia española. Sus antecedentes nos revelan cómo en la república Argentina, procede esta forma similar de gobierno, luego de una cruenta guerra civil originada por el asesinato del Coronel Dorrego, del que se acusó al General Lavalle, héroe de la batalla de Riobamba en 1822” de tal forma que da origen a la creación de la Loja Federal en defensa del territorio del sur y la renuncia del presidente del Ecuador en aquel entonces, de tal forma se proclama al “Jefe Provincial Civil y Militar al Señor Manuel Carrión y Pinzano, quien convocará con la brevedad posible una Junta de Ciudadanos, para que acuerde todo aquello que creyese conveniente para el porvenir de la Provincia”(Andrade, 2006)

De tal manera se manifiesta que:

El Gobierno Federal Lojano es una síntesis de expresión dialéctica frente al malestar escandaloso que venía propiciando una especie de racha o de pesar, desde décadas atrás, cuando el General Flores, primer presidente de la República, tres veces dueño del poder, manifestó deseos dictatoriales mientras, Vicente Rocafuerte, en su período presidencial, contraponía obras múltiples en materia de educación y vialidad, de relaciones internacionales para bien del pueblo sumido en la tristeza y la descomposición política y de acopio inmoral (Andrade, 2006)

Loja demostró que los cambios y el poder podrían ser la lumbre para la salida e independencia de territorio antes las adversidades del país. La creación del gobierno federal de la ciudad de Loja se dió por varios factores, varios de ellos de carácter histórico por un sin número de circunstancias que mantenían a la región en la pobreza y con algunos problemas, en su mayoría de casos los autores lojanos como Jaramillo Alvarado, Ramón Samaniego Paladines entre otros. Por lo tanto cuando forma parte del Ecuador el sentimiento de resolver sus propios conflictos será el desencadenante de la proclamación de resolver sus propios problemas será el desencadenante de la proclamación del Gobierno provincial Federal en 1859. Cuando transcurre el año de 1858 la crisis del Gobierno de Francisco Robles agudizó el descuido y las dificultades del país, aquellos problemas se intensificarón en la provincia de Loja, con lentitud de la llegada de noticias a la ciudad se supo de la crisis de la República.

El federalismo es considerado en Loja por varios motivos: es un sistema que suprime a los Departamentos que durante años tuvo a la mayoría de Provincias en crisis, también un objetivo era ganar más autonomía debido a las distancias con las ciudades principales, de esta manera se supera el centralismo y además contribuiría a desarrollar la capacidad de organización de la economía, sociedad y política de los pueblos. El proyecto de adoptar el sistema federal de gobierno según las actas sería un objetivo de la Provincia, un Ecuador organizado bajo el Federalismo según autores como Benigno Malo o Vicente Rocafuerte sería un sistema ideal de administración política del país que como se ha visto anteriormente tiene ventajas superiores con respecto al centralismo de la época debido principalmente a otorgar más autonomía a los pueblos (Arturo & Coronel, 2013).

En el debate nacional, muchas de las condiciones favorables al apareamiento del movimiento federalista lojano, hoy se evidencian, los territorios están desintegrados del modelo de estado unitario, una de las causas radica efectivamente en la diversidad cultural e identitaria que se fue construyendo muchas veces en las tensiones históricas y que se implementan de manera parcial de acuerdo a las condiciones del entorno geográfico, en donde discriminaciones étnica hoy por hoy se pavonean en el discurso político nacido precisamente de las diversidad de visiones regionalistas. No se percibe en el panorama un esfuerzo destacado de reunificar la noción de nación, y de realizarlo en la medida de un mundo global.

### 3.2. LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR, CONTEXTO NACIONAL.

En el Ecuador el tema de la descentralización, las visiones sobre el federalismo y las autonomías aún se encuentra en desarrollo y estudio desde la perspectiva teórica, de manera preferente se lo ha realizado sobre el primer término, la descentralización, poco tenemos de manera contemporánea en lo referente al modelo federal como propuesta teórica y pareciera definitivo que la visión autonomista aún no encaja adecuadamente en el tinglado político administrativo de nuestra república, muy proclive a los “temas de moda” que a nivel de Latinoamérica le ha conferido al tema autonómico un halo que lo acerca al secesionismo.

Fernando Carrión (Carrión M, 2007), al realizar una comparación de visiones sobre de descentralización, plantea básicamente 3 visiones, la municipalista, la estructuralista y la autonómica, a las cuales incorpora un análisis en los ámbitos económico, territorial, de competencias, de gobierno y legal. En su análisis desarrollado en el año 2007, evidencia que visión autonómica requiere de la inclusión de un nivel más territorial, el cual se conformaría a futuro (puesto que precisa de reformas constitucionales y un plebiscito) en los Gobiernos Regionales autónomos de elección popular. El Ecuador actualmente pasa por una visión estructuralista, que se sustenta en la Constitución Política Vigente, con un proceso de transición hacia la visión autonómica.

De la misma manera Carrión destaca los beneficios y riesgos de las tres visiones, de lo cual evidentemente se debe destacar que la visión autonómica promovería un desarrollo más equilibrado y consolidaría las regiones autónomas.

Para establecer de manera clara la trayectoria trazada en estos temas, referidos de manera específica al Ecuador, la publicación del Programa CAPACIDES de Fortalecimiento de Capacidades para procesos de Descentralización, en el 2010, con el título “Estado actual de la descentralización y su aporte al estado de derecho en el Ecuador”, elaborado por Diego Peña C. (Peña, 2010), enfoca relación con el ámbito institucional, social y cultural, de los procesos de descentralización en mención desde el municipalismo de mitad de centuria del siglo pasado, en donde ya se consignan los principios de autonomía y descentralización, la administración independiente de los recursos. Posteriormente en 1978 se expide la ley del Fondo nacional de Participaciones, FONAPAR, que señala la proporción de los recursos públicos que se administrarán por los gobiernos locales, municipales y provinciales, las fuentes de las que se obtendrían, especialmente las rentas petroleras, el destino que tendrán y las condiciones de su gestión. Y en la década de los noventas, herramientas como la Ley del Fondo de Desarrollo Seccional (provincial y municipal) FODESEC, FONDEPRO (fondo de desarrollo provincial), Ley de Modernización del Estado, dedicadas a compensar disparidades provinciales, competencias, desconcentración y descentralización. En la Constitución de 1998 ya se consigné la condición de gobiernos seccionales autónomos de los municipios, los consejos provinciales y las juntas parroquiales y se creó la posibilidad de establecer los regímenes especiales distritales y las circunscripciones territoriales indígenas, en las mismas condiciones de gobiernos territoriales. Estos avances, sin superar el modelo “a la carta” que amenazaba con generar disparidades territoriales, duplicación de esfuerzos y de entidades rectoras, ineficiencias de escala, inseguridad en la calidad de las prestaciones y desorden institucional, se expresaron en el Plan Nacional de Descentralización de 2004. Persistió de todas maneras la ineficacia del proceso en términos de las transferencias, el desorden territorial y la superposición de funciones y como un fenómeno característico del sistema político, la falta de acatamiento de la norma legal y constitucional por parte de las entidades y autoridades, especialmente del nivel central.<sup>1</sup>

A manera de conclusión de este apartado y sobre la visión estrictamente normativa, que implica la transición a un nuevo modelo de Estado, generada de manera prioritaria desde ONG’S internacionales, que plantea a la descentralización más que un fin, como un camino en procura de una participación más cercana del ciudada-

1 (Peña C., 2010)



no en la toma de decisiones, se levanta una serie de especulaciones sobre la característica de democracia que practica nuestra nación en esos momentos.

En este punto cronológico, es necesario incorporar el contexto actual en este tema, el cual se delinea en la constitución del 2008. Precisamente en la constitución vigente se considera, en el capítulo Segundo, referido a la Organización del Territorio, en el artículo 242, se precisa un nuevo nivel territorial, que le corresponde a las regiones igualmente los territorios con regímenes especiales. Se define en el artículo 243 los requisitos para la asociatividad de provincias en procura de conformar mancomunidades con fines específicos. En lo que se refiere a la conformación de las regiones autónomas, el artículo 244, incluye por primera vez este nivel.

### 3.3. EL FEDERALISMO UN MODELO DE ESTADO VIABLE PARA EL ECUADOR

En la agenda pública por lo tanto se ha generado una contraposición de teorías que sustentan la definición de la región autonómica del sur, la primera desarrolla su tesis con la incorporación solamente de los territorios de las provincias de Loja, Zamora y El Oro (región SENPLADES 7). En la otra orilla se sitúa el planteamiento de la conformación de la Mancomunidad del Sur como camino para ampliar esa visión de región autonómica, que integraría a las provincias citadas anteriormente pero además aquellas que corresponden a la región SENPLADES 6 (Azuay, Morona Santiago y Cañar).

Al irrumpir en el escenario la última teoría, precisamente es el momento en el cual se han esgrimido argumentos relacionados con el componente cultural y se han proclamado suposiciones relacionadas en la divergencia cultural existente para la unificación de estas dos regiones administrativas en una autonomía real. Especialmente apelando a una antigua rivalidad entre los habitantes de las provincias de Loja y el Azuay, construcción sociológica que para mi entender tiene con el ejercicio independiente del poder desde la visión de las élites locales.

Diego Delgado Jara (s.f.), medita sobre esos argumentos de la siguiente manera: “Cuando los pueblos de América Latina empiezan a tomar las riendas en sus manos esa casta opresora <<Sobre los 'proyectos de Autonomías' en Guayaquil, Zulia, Santa Cruz y Loreto>> busca enconchase en las autonomías políticas, inyectando el veneno regionalista (con ciertos medios de comunicación a su servicio) de una supuesta contradicción y ficticia animadversión entre serranos y costeños, cuando la única real división existente en el Ecuador es la de una minoría ensoberbecida y opresora (de costa y sierra), por una parte, y la inmensa masa explotada, irredenta, marginada, desesperada desde siempre (que hoy para sobrevivir huye por los trágicos senderos de la migración masiva) y de todas las regiones de la Patria: Costa, Sierra, Amazonía y Región Insular.

Según un documento que circuló en forma muy restringida en 1992, el Banco Mundial, representante de las grandes multinacionales y círculos financieros más poderosos del orbe, alentaba desde entonces que el Ecuador se fracture en siete autonomías políticas (no administrativas); propuesta que en forma disimulada la acogió el gobierno de Sixto Durán Ballén, con inicial apariencia administrativa, como sugería proceder el propio Banco Mundial (región SENPLADES 7).

Precisamente en el pasado mes de octubre del 2019, la última movilización y paro nacional que fue protagonizada por la Confederación de nacionalidades indígenas del Ecuador (CONAIE) nos ha traído a la memoria frases y actitudes racistas esbozadas desde dirigentes políticos de la costa ecuatoriana, en actitud crítica a la orientación conflictiva de dicha huelga nacional atribuida a los serranos (venidos de los páramos) que nos alertan sobre lo enraizado que se han erigido estas taras coloniales en nuestro país y de su vigencia peligrosa.

En el mismo sentido, es menester señalar a Carrasco (2010), el mismo que manifiesta lo siguiente:

“además de aquello, en el contexto de una realidad mundial, en donde predomina la economía global, es de vital importancia el aprovechamiento de las potencialidades locales y regionales, como parte de un esfuerzo nacional. Este aprovechamiento sólo es posible por el desarrollo de sistemas territoriales innovadores y competitivos. En este marco, el fortalecimiento de las sociedades, sus sistemas democráticos y sus procesos de desarrollo, son posibles en la medida en que los territorios se integren y en su interior articulen procesos de concertación público - social – privada, en los cuales debemos garantizar que la cooperación supere a la competencia y prevalezca la igualdad de oportunidades y la calidad óptima de vida de la población.”

En la recopilación de este tipo de opciones al modelo de estado ecuatoriano, hemos llegado a un punto de inflexión en donde se debe aplicar el “cómo” por delante de el “por qué” pues el debate debería centrarse en la generación de un marco de gobernanza que posibilite la incorporación de un modelo regional como sustento de la nueva visión de nación ecuatoriana, en una fase subsiguiente las regiones deberán ser el insumo para las reformas constitucionales que posibilitarían un modelo federal contemporáneo ecuatoriano, pues como hemos visto en el desarrollo de este documento, el modelo federal no es nuevo para el sur, está arraigado profundamente en la identidad de sus habitantes, y esa característica precisamente lo convierte en un proceso viable y pertinente.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arroyo, H. S. de la B. y.(2014). *El federalismo como forma de organización del Estado*.
- Argimiro, P., & Salgado, R. (2000). Globalización, integración mundial y federalismo (Rojo Salgado).pdf, 29–72.
- Andrade, A. J. (2006). Cuadernos de Divulgación Cívica. In *Journal of Chemical Information and Modeling* (Vol. 53). <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Arturo, C., & Coronel, V. (2013). *UNIVERSIDAD DE CUENCA - TESIS.pdf*. 1–127.
- Carrasco Carpio, P. (2010). Presentación de la Mancomunidad del Sur del Ecuador. Cuenca.
- Carrión M, F. (2007). La descentralización en el Ecuador de Hoy: sus alternativas. *Iconos*.
- Delgado Jara, D. (s.f.). *Pandilla depredadora asola el Ecuador*. Altercom (Agencia de Prensa de Ecuador).
- Granato, L. (2015). Federalismo Argentino Y Descentralización: Sus Implicancias Para La Formulación De Políticas Públicas. *Revista Prolegómenos Derechos y Valores*, 18(36), 117. <https://doi.org/10.18359/dere.937>
- Laserna, R. (Febrero de 2005). *Autonomías con federalismo*. Los Tiempos y La Prensa.
- Oficial, R. (2008). Constitución de la República del Ecuador 2008. *Año II. Quito, Lunes, 20*.
- Peña C., D. (2010). *El estado actual de la descentralización y su aporte al estado de derecho en el Ecuador. Documentos Temáticos*. Programa CAPACIDES, Fortalecimiento de Capacidades para procesos de descentralización.
- Rabell García, E. (2010). Federalismo fiscal en México. In *Economía, sociedad y territorio*.
- Sabsay, D. A. (1999). El Federalismo Argentino. Reflexiones Luego De La Reforma Constitucional I. a Manera De Balance. *Ciencia Política y Sociología*, 425–438.
- Schubert, K. (1997). Federalismo: Entre política y ciencia. *Revista de Estudios Políticos*, (96), 163–174.
- Wright, D. (1978). Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos de América: una nueva perspectiva de la actuación recíproca entre el gobierno nacional, estatal y local. *Revista de Estudios Políticos*, (6), 5–28.
- Ziccardi, A. (2003). El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal. *Gestión y Política Pública*, 12(2).