



**UNIVERSIDAD
DEL AZUAY**

Facultad de Ciencias Jurídicas

Escuela de Derecho

**La conformación regional en el Ecuador: estudio de
este nivel intermedio de gobierno para fortalecer el
proceso de descentralización del Estado.**

Autor:

Michael Santiago Torres Riera

Director:

Guillermo Alejandro Ochoa Rodríguez, PhD.

Cuenca – Ecuador

2025

DEDICATORIA

A quienes han motivado y han hecho
más transitable el camino durante estos años:
mi mamá, mis hermanos, mis abuelos y mis amigos.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco profundamente a las y los profesores de la Universidad de Cuenca y Universidad del Azuay por compartir y transmitir sus conocimientos y ser un pilar fundamental de cara al futuro en lo académico y profesional.

RESUMEN

La conformación regional en Ecuador se ha visto condicionada por un centralismo histórico que concentró poder y recursos en Quito y Guayaquil desde el periodo colonial, continuidad que la República de 1830 no logró revertir. Los esfuerzos de descentralización, conforme a los avances constitucionales y normativos han sido insuficientes frente a esta estructura, generando una distribución desigual de competencias y limitando la autonomía de las regiones periféricas. Las persistentes restricciones políticas, técnicas y financieras han obstaculizado una regionalización efectiva, perpetuando desigualdades territoriales y no en aras de lograr descentralización en el estado. El objetivo general es evaluar el potencial de la conformación regional para consolidar procesos de descentralización más equitativos, sostenibles y participativos, promoviendo un desarrollo territorial equilibrado. La metodología consistió en una revisión exhaustiva de literatura normativa y comparada, complementada con el análisis de experiencias internacionales relevantes. Los resultados evidencian que para lograr una gobernanza regional efectiva se requieren marcos normativos claros, autonomía financiera real y mecanismos de participación ciudadana que fortalezcan la rendición de cuentas, gestión coordinada en el manejo ambiental y modelos flexibles y coordinados que permitan afrontar los desafíos territoriales de manera integrada. Este análisis propone lineamientos estratégicos orientados a superar el centralismo histórico a partir de la conformación de regiones que contribuyan a una distribución más justa del poder político y económico en Ecuador.

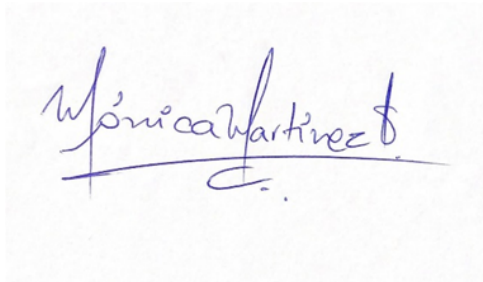
Palabras clave: Administración local, Descentralización, Desarrollo regional, Gobernabilidad, Política de desarrollo.

ABSTRACT

Regional conformation in Ecuador has been shaped by a historical centralism that concentrated political and economic power in Quito and Guayaquil since colonial times, a pattern that remained unaltered after the establishment of the Republic in 1830. Efforts toward decentralization, in line with constitutional and normative advances, have been insufficient against this entrenched structure, resulting in unequal distribution of competencies and limiting the autonomy of peripheral regions. Persistent political, technical, and financial restrictions have hindered effective regionalization, perpetuating territorial inequalities without achieving real decentralization in the state. The general objective is to evaluate the potential of regional conformation to consolidate more equitable, sustainable, and participatory decentralization processes, promoting balanced territorial development. The methodology consisted of an exhaustive review of normative and comparative literature, complemented by the analysis of relevant international experiences. The results show that achieving effective regional governance requires clear normative frameworks, genuine financial autonomy, and citizen participation mechanisms that strengthen accountability, coordinated environmental management, and flexible, integrated models to address territorial challenges. This analysis proposes strategic guidelines aimed at overcoming historical centralism through the conformation of regions that contribute to a fairer distribution of political and economic power in Ecuador.

Keywords: Decentralization, development policy, governance, local administration, regional development.

Approved by

A handwritten signature in blue ink that reads "Mónica Martínez Sojos". The signature is written in a cursive style with a horizontal line underneath the name.

Lcda. Mónica Martínez Sojos, PhD (C)

Cod. 29598

ÍNDICE DE CONTENIDO

Dedicatoria.....	i
Agradecimientos.....	ii
Resumen.....	iii
Abstract.....	iv
Índice de Contenido.....	v
Índice de Figuras.....	vii
Introducción.....	1
1. Introducción al estudio de la conformación regional en Ecuador.....	3
1.1. Contextualización del problema de la centralización en el Ecuador.....	3
1.2. Importancia de su investigación y relevancia en el contexto nacional.....	5
1.2.1. Sobre la descentralización en el Ecuador.....	5
1.2.2. Desarrollo sostenible y planificación de los territorios.....	7
1.2.3. Gobernanza y democracia participativa.....	8
1.3. Aproximación teórica de la institución conformación regional.....	9
1.3.1. Revisión del ordenamiento jurídico ecuatoriano.....	9
1.3.2. Distinción de Provincia, Región y Estado.....	11
1.3.3. Perspectiva desde la teoría del regionalismo y federalismo.....	12
1.3.4. Región, potencialidades y modelo seccional actual.....	13
2. Recopilación y estudio de procesos de conformación regional en otros países.....	17
2.1. Teorías sobre descentralización y gobernanza con niveles de gobierno intermedio.....	17
2.1.1. Modelos de descentralización.....	17
2.1.2. Principios de subsidiariedad y autonomía.....	18
2.1.3. Gobernanza multinivel.....	20
2.2. La conformación regional como modelo de organización territorial.....	23
2.2.1. Estados unitarios regionalizados.....	23
2.2.2. Estados federales.....	26
2.2.3. Modelos híbridos.....	28
2.3. Experiencias y lecciones internacionales en la creación de regiones.....	29
2.3.1. Caso de España: Comunidades Autónomas.....	29
2.3.2. Caso de Italia: Regiones con estatuto ordinario y especial.....	31
2.3.3. Caso de Colombia: Regiones administrativas de planificación.....	34
2.3.4. Caso de Perú: Proceso de descentralización y conformación de macro regiones.....	36
2.4. Criterios necesarios para la conformación regional.....	39
2.4.1. Bases legales y constitucionales.....	39
2.4.2. Criterios técnicos: Viabilidad económica, geográfica, social y cultural.....	42
2.4.3. Criterios políticos: Voluntad política y participación ciudadana.....	45
2.4.4. Mecanismos de articulación intergubernamental: Competencias y financiamiento	47
3. Análisis del marco normativo, institucional y político para la implementación de la conformación regional en Ecuador.....	51
3.1. La Constitución de 2008 y Código Orgánico de Ordenamiento Territorial con relación a la descentralización.....	51
3.1.1. Limitaciones y vacíos.....	52
3.1.2. Necesidad de normativa complementaria.....	52
3.2. Normativas y leyes relacionadas con la organización territorial.....	53
3.2.1. Leyes orgánicas complementarias.....	53
3.2.2. Instrumentos de planificación.....	53

3.2.3. Regímenes especiales en el Ecuador	54
3.3. Desafíos y oportunidades políticas, culturales y ambientales en la implementación de regiones en el Ecuador	54
3.3.1. Dimensión político-institucional	54
3.3.2. Dimensión cultural y social	55
3.3.3. Dimensión económica y ambiental	55
3.4. Propuesta de modelo de conformación regional en el Ecuador	56
3.4.1. Fundamentación de la propuesta	56
3.4.2. Criterios para la conformación de regiones	57
3.4.3. Configuración de la propuesta de conformación regional	57
3.4.4. Competencias y lineamientos de gestión regional.....	63
4. Conclusiones	66
Referencias.....	68

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Conformación, Propuesta 1	58
Figura 2. Conformación, Propuesta 2.....	61

INTRODUCCIÓN

La República del Ecuador, desde su independencia y a lo largo de su historia republicana, ha estado marcada por un sistema político-administrativo centralista, donde la concentración del poder político y económico se ha visto reflejada en la ubicación predominante de las decisiones en los principales centros urbanos, especialmente Quito y Guayaquil. Este fenómeno ha tenido como consecuencia directa la profundización de desigualdades territoriales, como la desigual distribución de recursos públicos, la limitada capacidad de gestión local y ambiental, y la exclusión de amplias regiones del desarrollo social y económico. A pesar de los variados intentos por fomentar procesos de descentralización desde la segunda mitad del siglo XX, las transformaciones en la práctica administrativa y política han sido parciales y se han visto limitadas por la persistencia de un esquema centralizado y la dificultad para asignar competencias y recursos con suficiencia a los gobiernos locales.

Los antecedentes constitucionales y normativos, especialmente con la promulgación de la Constitución de 2008, constituyen un punto de inflexión respecto a la descentralización en Ecuador. Esta norma jurídica propone un Estado unitario y descentralizado, reconociendo a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) como sujetos con autonomía política, administrativa y financiera para gestionar sus territorios. Además, establece la conformación de regiones como un nivel intermedio de gobierno destinado a articular de manera más eficiente políticas, planificación y gestión territorial, promoviendo una distribución equitativa del poder y fomentando la cohesión social y económica. No obstante, pese a este marco legal avanzado, la región como nivel intermedio no ha alcanzado implementación e inserción operativa.

El presente trabajo tiene como objetivo general analizar la conformación regional en Ecuador como nivel intermedio de gobierno, con la finalidad de evaluar su capacidad para fortalecer procesos efectivos de descentralización que contribuyan a un desarrollo territorial más equilibrado, sostenible e inclusivo. Se pretende abordar los obstáculos, oportunidades y condiciones que permitan la concreción de modelos regionales funcionales, capaces de responder a las particulares dinámicas territoriales y sociales del país.

Para alcanzar estos propósitos, el trabajo se estructura en tres capítulos fundamentales. El primero en razón de contextualizar el proceso histórico de

centralización y descentralización en Ecuador, revisando el marco constitucional y normativo vigente, y analizando el impacto del centralismo en las desigualdades territoriales. El segundo capítulo realiza un análisis comparado de experiencias internacionales de conformación regional, aportando referencias conceptuales y prácticas que pueden servir de guía para el diseño de un modelo regional acorde a las realidades ecuatorianas. Finalmente, el tercer capítulo evalúa el marco jurídico, institucional y político nacional, y plantea una propuesta estratégica para la conformación de regiones autónomas, que considere criterios técnicos, sociales, ambientales y políticos orientados a consolidar una gestión regional eficiente y participativa.

Esta estructura permite una aproximación holística al fenómeno de la regionalización en Ecuador, combinando el análisis histórico con la revisión legal y la comparación internacional, para finalmente ofrecer una propuesta con lineamientos que respondan a los desafíos de la descentralización y el desarrollo territorial equitativo en el país.

CAPÍTULO 1

1. INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DE LA CONFORMACIÓN REGIONAL EN ECUADOR

1.1. Contextualización del problema de la centralización en el Ecuador

La República del Ecuador desde su génesis tras la separación de la Gran Colombia y con la Constitución de 1830 como piedra angular de la independencia, hasta la actualidad con la carta magna de 2008, ha sufrido un sinnúmero de modificaciones en la estructura del Estado. Y es que, la Constitución ecuatoriana determina que el país es un Estado que se organiza bajo un modelo unitario, con soberanía indivisible, pero que al mismo tiempo reconoce la diversidad cultural y social, así como la necesidad de gobiernos descentralizados para su funcionamiento (Asamblea Nacional, 2008). Esto implica que la unidad política del Estado no se contrapone con el reconocimiento de la pluralidad y la descentralización administrativa, sino que busca integrarlas en un mismo marco institucional.

En coherencia y concordancia con este principio de unidad política, la Constitución incorpora en el artículo 238 el reconocimiento de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, a los que otorga autonomía en los ámbitos político, administrativo y financiero. Esta disposición señala que su actuación debe guiarse por principios como la solidaridad, la equidad entre territorios, la integración y la participación ciudadana (Asamblea Nacional, 2008). Con ello, el modelo unitario se complementa con un esquema descentralizado que busca equilibrar el ejercicio del poder y la gestión pública en el territorio nacional. Así, mientras el artículo 1 establece las bases del Estado ecuatoriano como unitario y descentralizado, es en el artículo 238 donde se concreta la forma en que esa descentralización se materializa mediante la creación de Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Si bien la Constitución de 2008 configuró un modelo de Estado unitario con descentralización y autonomía para los Gobiernos Autónomos Descentralizados, la realidad ecuatoriana evidencia que la distribución del poder no siempre responde a ese mandato. En el plano económico, se mantiene una fuerte concentración de recursos y de decisiones en pocos grupos empresariales, lo que limita la equidad territorial y la democratización productiva. De igual modo, en el ámbito político, el poder del Ejecutivo

tiende a ampliarse de manera desproporcionada frente a los contrapesos institucionales, reproduciendo un esquema centralista que reduce la autonomía de otros órganos del Estado y debilita la participación ciudadana. Estos fenómenos demuestran que, pese a los avances normativos en favor de la descentralización, las prácticas de concentración siguen marcando la estructura del país.

La dinámica económica ecuatoriana continúa caracterizándose por una marcada concentración en manos de unos pocos grupos empresariales y financieros que controlan sectores estratégicos como la banca, la agroindustria y la energía. Estudios clásicos ya advertían que estas élites ejercen una influencia determinante sobre lo que se produce y consume en el país (Crespo & Oviedo, 1987), y análisis recientes confirman que hacia 2016 apenas tres o cuatro conglomerados generaban alrededor del 60 % del PIB nacional, captando más del 40 % de la recaudación tributaria (Abad Troya & Gaona Albitto, 2024).

El centralismo ecuatoriano ha tenido efectos profundos en la configuración de desigualdades territoriales, que se manifiestan en dimensiones económicas, sociales y culturales. A pesar de los avances normativos hacia la descentralización, la persistencia de un modelo concentrado en la capital ha dificultado la construcción de un desarrollo equilibrado en todo el territorio nacional. En el ámbito económico, la concentración de instituciones y mercados en Quito y Guayaquil ha generado una brecha significativa frente a otras provincias.

En el plano social, el centralismo se refleja en la desigual distribución de servicios básicos, salud y educación. Estas desigualdades limitan el ejercicio pleno de derechos y perpetúan un círculo de exclusión territorial que contrasta con los principios constitucionales de equidad e igualdad.

Y en la dimensión cultural, el centralismo ha invisibilizado expresiones identitarias y formas de organización propias de pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias. Como señala Walsh (2009), la hegemonía cultural impuesta desde la capital ha tendido a homogeneizar el imaginario nacional, relegando la diversidad a un plano secundario. Esto ha generado tensiones entre el discurso oficial de interculturalidad y la realidad de prácticas políticas y culturales que aún responden a una lógica vertical y centralizada. En conjunto, estas consecuencias revelan que el centralismo no solo limita el alcance de la descentralización política prevista en la Constitución, sino que reproduce

desigualdades históricas que afectan directamente al bienestar económico, la justicia social y el reconocimiento cultural de los distintos territorios del país.

Esta brecha entre el centro y las periferias se traduce en una limitada representación política y en serios obstáculos para el desarrollo local, lo que refuerza el círculo de centralismo y dependencia. Y es que, además, la falta de representación efectiva de las provincias periféricas en los espacios de decisión nacional constituye una de las manifestaciones más claras del centralismo en el Ecuador. Aunque los Gobiernos Autónomos Descentralizados cuentan con competencias reconocidas constitucionalmente, en la práctica su incidencia en las políticas públicas nacionales sigue siendo marginal.

Este déficit de representación se convierte en un obstáculo significativo para el desarrollo local. La asignación de recursos, las políticas de inversión pública y los programas sociales suelen priorizar a las grandes urbes en detrimento de zonas rurales y amazónicas. Como consecuencia, las provincias alejadas de los polos de poder enfrentan problemas persistentes de infraestructura, acceso a mercados y fortalecimiento institucional, lo cual perpetúa las asimetrías territoriales.

1.2. Importancia de su investigación y relevancia en el contexto nacional

1.2.1. Sobre la descentralización en el Ecuador

El debate sobre la descentralización en el Ecuador cobró fuerza a partir de la década de 1990, en un contexto de reformas estatales inspiradas en las tendencias de modernización y ajuste estructural promovidas en América Latina. La Ley de Descentralización del Estado y de Participación Social de 1997 fue un hito fundamental, al establecer un marco jurídico que buscaba transferir competencias a los gobiernos seccionales y abrir espacios de participación ciudadana. No obstante, dicha normativa tuvo un alcance limitado, pues si bien reconoció la importancia de los gobiernos locales, no garantizó los recursos suficientes para el ejercicio efectivo de sus nuevas competencias.

Durante la primera década de los años 2000, se produjeron avances en la institucionalización de la descentralización. La Ley Orgánica de Régimen Municipal (reformada en varias ocasiones) y la creación del Consejo Nacional de Modernización del

Estado (CONAM) marcaron un intento de fortalecer la gestión local y la desconcentración administrativa. Sin embargo, estos esfuerzos se vieron condicionados por la inestabilidad política del país y por un esquema de descentralización “incompleta”, donde las competencias transferidas no siempre estuvieron acompañadas de los recursos financieros necesarios (Basabe-Serrano et al., 2010).

La discusión se profundizó en la Asamblea Constituyente de 2007-2008, que recogió las demandas históricas de descentralización y las plasmó en el nuevo marco constitucional. El reconocimiento de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y la creación del Consejo Nacional de Competencias significaron un intento de corregir las limitaciones de las reformas anteriores y sentar las bases para una distribución más equitativa del poder político y de los recursos públicos en el territorio.

La discusión sobre descentralización, que en los años noventa y principios del 2000 se tradujo en reformas legales orientadas al fortalecimiento de municipios y consejos provinciales, encontró en la Constitución de Montecristi de 2008 un nuevo horizonte normativo. Mientras las reformas previas buscaban transferir competencias y recursos a los gobiernos seccionales existentes, el nuevo texto constitucional planteó un diseño territorial más ambicioso, al reconocer la figura de las regiones como un nivel intermedio de gobierno, con la finalidad de articular mejor el desarrollo y superar los límites del esquema provincial tradicional.

En este marco, la Constitución vigente configuró al Ecuador como un Estado unitario, pero descentralizado, en el que la organización territorial se establece a través de regiones, provincias, cantones, parroquias rurales y circunscripciones especiales. La inclusión de las regiones responde a la necesidad de enfrentar el centralismo y crear espacios de planificación y gestión que trasciendan las divisiones provinciales, promoviendo una cooperación más amplia entre territorios con afinidades culturales, económicas y geográficas.

El espíritu de esta propuesta radica en construir un equilibrio entre la unidad política del Estado y el reconocimiento de las diversidades territoriales, fomentando asociaciones voluntarias de provincias que, mediante procesos democráticos, puedan constituir regiones con mayores capacidades de gestión y desarrollo. Según los artículos 244 y 245, dichas regiones debían fundarse en principios de identidad cultural, complementariedad

económica y sostenibilidad territorial, con el objetivo de generar un modelo más integral de cohesión social y económica (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

1.2.2. Desarrollo sostenible y planificación de los territorios

La planificación territorial y el desarrollo sostenible mantienen una relación de complementariedad que ha sido ampliamente discutida en la doctrina. Para Boisier (2004), la planificación no puede ser entendida únicamente como un ejercicio técnico de distribución de recursos, sino como un proceso político y social orientado a corregir desigualdades estructurales y fortalecer la cohesión territorial. Esto implica que los procesos de ordenamiento territorial deben considerar las particularidades locales y regionales, superando la visión centralista que históricamente ha limitado las oportunidades de desarrollo en los espacios periféricos.

El pensamiento latinoamericano sobre el Buen Vivir, como lo señala Acosta (2010), refuerza esta articulación entre planificación y sostenibilidad, al plantear que los planes de desarrollo deben orientarse hacia un horizonte de equidad social, respeto a la diversidad cultural y sostenibilidad ambiental. La planificación se convierte así en el medio para concretar los principios constitucionales y superar los límites del mero crecimiento económico.

El recorrido histórico y normativo evidencia que, pese a la definición constitucional de Ecuador como un Estado unitario, descentralizado y orientado a la equidad territorial, en la práctica persisten dinámicas centralistas que han concentrado poder político y económico en la capital. Este fenómeno ha reforzado desigualdades estructurales entre el centro y las periferias, generando brechas en términos de acceso a servicios, inversión pública y representación política. La descentralización, aunque ha sido reconocida en distintos momentos, especialmente en las reformas de los años noventa, en el debate de los 2000 y en la Constitución de 2008 con la incorporación de las regiones, aún enfrenta obstáculos institucionales y culturales que limitan su consolidación.

En este contexto, la planificación territorial y el desarrollo sostenible aparecen como ejes fundamentales para repensar la organización del Estado y su modelo de gestión territorial. El reto está en construir una descentralización efectiva que supere las asimetrías históricas, reconociendo las particularidades locales y promoviendo un desarrollo inclusivo, equitativo y ambientalmente responsable. Solo mediante la articulación entre normativa constitucional, políticas públicas coherentes y participación

de los actores territoriales será posible materializar el mandato de un Estado que combine la unidad política con la diversidad cultural y territorial, garantizando así un modelo de desarrollo verdaderamente sostenible y democrático.

1.2.3. Gobernanza y democracia participativa

La descentralización y el fortalecimiento de los niveles territoriales de gobierno pueden contribuir significativamente a mejorar la gobernanza, en tanto permiten una gestión más cercana a la ciudadanía y a sus demandas locales. Como sostiene Cunill Grau (1997), la apertura de espacios de participación fortalece la legitimidad de las decisiones públicas y contribuye a que lo público sea repensado desde la sociedad, superando el tradicional monopolio del Estado central en la toma de decisiones.

En esta misma línea, Prats Català (2005) señala que la gobernanza democrática requiere articular actores institucionales y sociales en procesos de corresponsabilidad. La descentralización, al distribuir competencias y recursos, favorece este tipo de articulación y reduce los riesgos de concentración de poder que debilitan la institucionalidad democrática. La descentralización y el fortalecimiento de los niveles territoriales de gobierno pueden contribuir significativamente a mejorar la gobernanza, en tanto permiten una gestión más cercana a la ciudadanía y a sus demandas locales.

La situación política y económica actual del Ecuador demuestra que la descentralización todavía enfrenta serias limitaciones, a pesar de los avances normativos e institucionales. Según un informe de la Corporación Andina de Fomento (CAF), y bajo la lectura de Salazar (2025), los Gobiernos Autónomos Descentralizados apenas ejecutan el 4 % de la inversión pública nacional, frente a un promedio regional cercano al 20 %. Esta cifra refleja una centralización persistente en la toma de decisiones y en el manejo de los recursos, que reduce la capacidad de los gobiernos locales para implementar políticas adaptadas a sus territorios (Salazar, 2025).

Las consecuencias de este centralismo también se reflejan en la autonomía fiscal de los gobiernos locales. Un análisis reciente destaca que apenas el 33 % de los ingresos de los GAD proviene de recaudación propia, lo que muestra una alta dependencia de las transferencias estatales. Esta situación limita la capacidad de planificación y ejecución de proyectos de desarrollo local, agudizando las brechas territoriales y la desigualdad entre provincias (Salazar, 2025).

Este escenario confirma lo señalado por estudios recientes, que advierten que la gobernanza local en Ecuador enfrenta obstáculos estructurales vinculados a la falta de capacidades técnicas y recursos, sobre todo en los GAD más pequeños. La debilidad institucional no solo afecta la eficiencia administrativa, sino que también restringe el involucramiento ciudadano en los procesos de planificación y ejecución de políticas públicas.

El panorama político y económico actual del Ecuador evidencia que la descentralización efectiva sigue siendo un desafío estructural. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) ejecutan apenas un pequeño porcentaje de la inversión pública nacional, lo que limita significativamente su capacidad para atender las necesidades locales y promover el desarrollo territorial equilibrado. Esta situación mantiene la dependencia de los recursos centralizados y dificulta la planificación de proyectos estratégicos adaptados a la realidad de cada provincia o cantón. Además, la baja capacidad de ejecución presupuestaria provoca retrasos en la provisión de servicios básicos, afectando principalmente a territorios periféricos donde las desigualdades económicas y sociales son más pronunciadas. Esta dinámica refuerza históricamente las brechas entre el centro y la periferia, impidiendo que los GAD se consoliden como actores efectivos del desarrollo local (Salazar, 2025).

El Buen Vivir ofrece un marco conceptual que puede orientar la planificación territorial hacia un desarrollo más inclusivo y sostenible. Desde esta perspectiva, fortalecer la autonomía institucional, fiscal y técnica de los GAD permite diseñar políticas públicas que integren equidad social, sostenibilidad ambiental y participación ciudadana. La consolidación de la descentralización efectiva asegura que los planes de desarrollo y ordenamiento territorial se alineen con principios de cohesión social y sostenibilidad, promoviendo que las comunidades se involucren activamente en la toma de decisiones y reduciendo las desigualdades históricas entre territorios (Acosta, 2010).

1.3. Aproximación teórica de la institución conformación regional

1.3.1. Revisión del ordenamiento jurídico ecuatoriano

En el ordenamiento jurídico ecuatoriano, la conformación regional se entiende como el proceso mediante el cual se agrupan dos o más provincias contiguas para formar una región autónoma, un nivel organizativo del territorio con autonomía administrativa.

Este mecanismo busca garantizar la descentralización política y administrativa del Estado, promoviendo una gestión más cercana y eficiente para las poblaciones involucradas. La regulación de este proceso está contenida en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), que establece los criterios y requisitos mínimos para la formación de las regiones autónomas (Asamblea Nacional, 2008).

De acuerdo con el COOTAD, para conformar una región autónoma, las provincias agrupadas deben cumplir con una superficie mínima de veinte mil kilómetros cuadrados y representar más del 5% de la población nacional total. Además, la conformación debe respetar criterios de equilibrio interregional, complementariedad ecológica y cultural, así como la continuidad territorial. Asimismo, se establece que el área total de la región no debe superar el 20% del territorio nacional, buscando un balance adecuado en la distribución territorial y gobernanza regional (Asamblea Nacional, 2008).

El proceso de conformación debe iniciarse por decisión de los gobiernos autónomos provinciales, a través de resoluciones adoptadas por los consejos provinciales con un quórum especial de dos tercios. Posteriormente, se elabora un proyecto de ley de regionalización y un estatuto de autonomía regional, que serán sometidos a evaluación y aprobación por parte de las autoridades nacionales competentes, incluida la Presidencia y la Asamblea Nacional. Este procedimiento formal garantiza la transparencia y participación democrática en la conformación de regiones autónomas (Asamblea Nacional, 2008).

La carta magna así, reconoce el derecho a la autonomía territorial y la organización descentralizada del Estado. La conformación de regiones autónomas es, por tanto, un mecanismo constitucional que permite integrar aspectos sociales, culturales y ambientales de las provincias para optimizar la gestión pública y fortalecer la democracia participativa a nivel local y regional. Es decir, un proceso jurídico-administrativo, cuyo objetivo es promover la descentralización del poder y fomentar un desarrollo territorial equilibrado. Este mecanismo institucional promueve la integración y el autogobierno regional basado en criterios técnicos, sociales y ambientales, contribuyendo a la mejora de la calidad de vida de las comunidades integradas y al fortalecimiento del Estado en sus niveles territoriales.

1.3.2. Distinción de Provincia, Región y Estado

En el contexto ecuatoriano, la región se constituye como un nivel territorial supra provincial orientado a la articulación integrada de varias provincias que comparten características geográficas, culturales y socioeconómicas semejantes. Esta conformación responde a la necesidad de generar sinergias y políticas públicas coordinadas que superen las limitaciones sectoriales y provinciales, buscando instaurar un desarrollo más armónico y sostenible. La región, por tanto, no solo es un ente administrativo, sino una plataforma estratégica para el desarrollo territorial con autonomía limitada, basada en la colaboración intergubernamental y la gestión integral de recursos comunes (Romero Coronel, 2024). Además, el enfoque regional promueve la planificación espacial coherente y la gestión conjunta de recursos naturales, lo que fortalece la cohesión social y territorial en un país con diversidad climática y cultural.

El distrito se define como una unidad administrativa cuya función principal es la gestión operativa y la prestación eficiente de servicios públicos a nivel local, dentro de las estructuras más amplias de cantones o conglomerados urbanos. Su papel es fundamental para acercar la administración pública a la población, facilitando la descentralización de competencias con un enfoque mucho más táctico y sectorizado. La delimitación de distritos responde a criterios demográficos, económicos y sociales específicos, y su tamaño suele ser más reducido que el de las provincias o regiones, lo que permite un monitoreo y atención más precisos a las necesidades de la comunidad. Esta estructura permite optimizar recursos para servicios como educación, salud y transporte, adaptándose a las particularidades locales.

Por su parte, la provincia es una división política autónoma con competencias legales definidas en el marco constitucional y legal ecuatoriano, que la sitúan como el nivel intermedio más estructurado de gobierno territorial. Posee competencias en administración pública, ordenamiento territorial, desarrollo productivo y coordinación de políticas locales con el nivel nacional. La provincia es la unidad base sobre la cual se asientan los cantones, y su autonomía les permite diseñar planes de desarrollo y gestionar presupuestos propios, fomentando la participación ciudadana y la implementación de proyectos de infraestructura y servicios públicos a su alcance (Romero Coronel, 2024). En un país territorialmente diverso, la provincia juega un rol clave para equilibrar intereses y recursos, asegurando gobernanza local sólida.

En conjunto, estos tres niveles territoriales - región, distrito y provincia - operan en un sistema jerárquico y complementario que responde a una gestión territorial multinivel. Esta estructura permite aplicar los principios de subsidiariedad y coordinación para promover un desarrollo equitativo, la gobernanza democrática y el uso eficiente de recursos públicos. La regionalización favorece la planificación estratégica interprovincial; la provincia garantiza la estabilidad y autonomía política; y los distritos optimizan la gestión operativa, configurando un entramado institucional capaz de prestar servicios y gestionar el desarrollo territorial de forma integral (Barros-Esquivel, 2025).

1.3.3. Perspectiva desde la teoría del regionalismo y federalismo

La conformación regional en Ecuador puede analizarse desde las perspectivas del regionalismo y del federalismo debido a que ambos enfoques representan las alternativas conceptuales y prácticas para organizar el poder político y territorial. El regionalismo se centra en la cooperación y coordinación supraprovincial para potenciar la descentralización y mejorar la equidad territorial dentro del Estado unitario, respetando las identidades culturales y sociales regionales (Reza Suárez et al., 2017).

En contraste, el federalismo configura un sistema constitucional que reparte soberanía entre un gobierno central y gobiernos subnacionales autónomos, proponiendo un modelo con autonomía política plena y competencias protegidas (Pegoraro, 2021). Esta distinción es fundamental para comprender las posibilidades y limitaciones de la conformación regional en Ecuador, la cual incorpora autonomía limitada, pero sin constituir un federalismo estricto. Así, el análisis dual aporta una visión integral sobre el equilibrio entre unidad estatal y diversificación territorial.

El regionalismo en Ecuador se presenta como una reacción a las profundas disparidades territoriales y sociales que ha caracterizado al país, promoviendo la integración de provincias en regiones con cierto grado de autonomía funcional. Rodríguez Ayala (2023) explica que el regionalismo busca superar las desigualdades históricas mediante la articulación interprovincial coordinada para ofrecer una gestión pública más eficiente y equitativa. Este enfoque favorece la planificación conjunta que integra aspectos culturales, económicos y sociales para el desarrollo sostenible, manteniendo al Estado unitario como referencia central y garantizando participación ciudadana.

Desde la perspectiva federalista, Burneo (2020) plantea que el federalismo implica una distribución constitucional y balanceada de competencias entre el gobierno nacional

y las entidades territoriales autónomas. En Ecuador, debates federales históricos han evidenciado la tensión entre centralismo y demandas de autonomía regional. Aunque el federalismo podría representar una alternativa para resolver estas tensiones, su implementación requeriría reformas constitucionales profundas y un reconocimiento explícito de la autonomía política y fiscal de las regiones, aspectos aún pendientes en la realidad política y jurídica ecuatoriana.

Pegoraro (2021) aporta una jerarquización conceptual entre federalismo y regionalismo, señalando que el primero comporta una autonomía política robusta y estructurada constitucionalmente, mientras el segundo se traduce en autonomías limitadas y mecanismos de colaboración entre niveles de gobierno. En este sentido, la conformación regional en Ecuador se inscribe en un modelo regionalista que gradualmente amplía la autonomía administrativa bajo la supervisión estatal y la coordinación intergubernamental, sin desligarse del marco constitucional unitario.

En síntesis, analizar la conformación regional bajo la óptica del regionalismo y el federalismo permite entender sus implicaciones políticas, sociales y jurídicas, así como evaluar su potencial para mejorar el desarrollo territorial con respeto a la diversidad cultural y geográfica. La experiencia ecuatoriana configura un modelo híbrido que busca compatibilizar la autonomía local con la integridad nacional, en el cual el diálogo entre estas dos corrientes teóricas es esencial para proyectar un desarrollo territorial armónico y democrático.

1.3.4. Región, potencialidades y modelo seccional actual

La región como nivel intermedio de gobierno en Ecuador simboliza un salto institucional importante para coordinar y optimizar el desarrollo territorial de espacios supraprovinciales. Enríquez Bermeo (2017) señala que, tras la Constitución de 2008, se abrió la posibilidad de conformar regiones autónomas, integradas por al menos dos provincias contiguas, con el propósito de mejorar la planificación, la gestión de recursos y la implementación de políticas públicas a escala regional. Esta disposición permitirá superar la fragmentación existente en gobiernos seccionales como las provincias y municipios, que tradicionalmente han tenido competencias limitadas y dispersas, dificultando la resolución eficiente de problemáticas que sobrepasan sus límites territoriales. Ejemplos contemporáneos ilustran esta necesidad de un gobierno intermedio fuerte.

En 2008, el gobierno central creó diez zonas o áreas territoriales de planificación, integrando varias provincias de forma horizontal para funciones ejecutivas, anticipándose a la conformación formal de regiones autónomas. Estas zonas incluyen tanto áreas metropolitanas como territorios rurales, como la zona integrada por las provincias de Manabí, Guayas y Los Ríos, que comparten desafíos en gestión ambiental y desarrollo agrícola, áreas donde la coordinación regional puede potenciar resultados (Enríquez Bermeo, 2017).

Además, según Enríquez Bermeo (2017), la región puede desempeñar funciones estratégicas como la planificación integrada del desarrollo productivo, la gestión ambiental vinculada a cuencas hidrográficas interprovinciales y la coordinación de proyectos de infraestructura de transporte o energía que requieren un enfoque supraprovincial. Por ejemplo, la región Costa, conformada por varias provincias costeras, tiene un gran interés en articular políticas para la gestión sostenible de recursos marinos y agroindustriales, objetivos difíciles de abordar eficazmente desde gobiernos provinciales aislados.

Otra ventaja de la región como nivel intermedio es su potencial para fortalecer la participación ciudadana y la interlocución entre actores sociales en un contexto más amplio y representativo. Esta mayor legitimidad política es fundamental para el desarrollo sustentable y democrático, ya que permite la incorporación de elementos territoriales diversos en la toma de decisiones locales y nacionales (CGLU, 2017). En este sentido, las regiones autónomas podrían contar con gobiernos regionales conocidos como GAD regionales, con consejos electos y gobernadores que encabecen una gestión directa y autónoma. En suma, la consolidación de la región como nivel intermedio de gobierno representa una oportunidad para avanzar hacia un Estado policéntrico, en el que la articulación entre lo local, lo regional y lo nacional sea funcional, ajustada a las especificidades territoriales y con capacidad para responder con flexibilidad y eficacia a los retos del desarrollo regional en Ecuador.

Frente al modelo seccional actual, que se basa en gobiernos provinciales, cantones y parroquias con competencias fragmentadas y recursos limitados, la región presenta ventajas importantes. Carrión (2007) sostiene que el modelo seccional genera dispersión administrativa e impide enfrentar con eficacia problemas supra locales. En contraste, Enríquez Bermeo (2017) señala que la región permite superar esta fragmentación, facilitando la ejecución de políticas coordinadas y proyectos de mayor escala que

requieren integralidad territorial. Por ejemplo, regiones como la Costa y la Sierra, donde varias provincias comparten desafíos en gestión de cuencas hidrográficas y desarrollo productivo, podrían beneficiarse de una administración regional para gestionar recursos y planificar acciones más efectivas y sostenibles.

Además, la región como nivel intermedio dispone de mayor capacidad técnica, administrativa y financiera que los gobiernos seccionales, que frecuentemente enfrentan dificultades para gestionar complejos asuntos dinámicos. La experiencia muestra que contar con un gobierno regional electo y autónomo contribuye a mejorar la asignación de recursos, la interlocución con diversos actores sociales y la implementación de políticas públicas que integren las realidades urbanas y rurales (CGLU, 2017). La región actúa así como un enlace institucional que fortalece la descentralización con un enfoque policéntrico, incrementando la eficiencia gubernamental y la participación democrática.

La estructura regional mejora la capacidad de cooperación interinstitucional y acceso a financiamiento nacional e internacional para proyectos regionales, garantizando una gobernanza más inclusiva y competitiva que el modelo seccional segmentado y dependiente. En suma, la región autónoma ofrece un nivel intermedio con funciones especializadas y mayor capacidad de coordinación, superando las limitaciones del modelo seccional y posicionándose como un componente clave para la descentralización efectiva y el desarrollo territorial equitativo en Ecuador.

Recorrer el itinerario constitucional que va de 1830 a 2008 invita a cuestionar cuán profundo es el compromiso estatal con la descentralización que proclama. Aunque la norma reconoce la diversidad cultural y otorga autonomía política y financiera a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, la realidad muestra que el poder tiende a replegarse en el centro. Esta disparidad entre enunciados y praxis subraya la necesidad de indagar no solo en la letra de la ley, sino en la voluntad política y en la cultura institucional que determinan si las reformas se traducen en transformaciones tangibles para las comunidades periféricas.

En este ejercicio de reflexión, el paradigma del Buen Vivir reclama ir más allá de la transferencia de competencias y recursos: exige construir un Estado policéntrico donde la participación ciudadana sea eje y motor de la planificación regional. La utopía de regiones autónomas solo cobra sentido si sus procesos se sustentan en la corresponsabilidad, la equidad fiscal y el fortalecimiento técnico de los actores locales.

Entonces, la descentralización dejará de ser un ideal meramente teórico para convertirse en el cimiento de un desarrollo que reconozca la riqueza cultural del Ecuador y garantice un verdadero equilibrio territorial.

CAPÍTULO 2

2. RECOPILOCIÓN Y ESTUDIO DE PROCESOS DE CONFORMACIÓN REGIONAL EN OTROS PAÍSES

2.1. Teorías sobre descentralización y gobernanza con niveles de gobierno intermedio

2.1.1. Modelos de descentralización

La descentralización constituye uno de los procesos más significativos de transformación estatal contemporánea, representando mucho más que una simple redistribución administrativa de competencias. En su concepción moderna, la descentralización implica la transferencia sistemática de autoridad, recursos y responsabilidades desde el gobierno central hacia niveles subnacionales, creando nuevas dinámicas de poder y gobernanza territorial. Este proceso ha emergido como respuesta a las limitaciones del modelo centralista tradicional, que mostró insuficiencias crecientes para atender la diversidad territorial y las demandas de las comunidades locales (Secretaría Nacional de la Administración Pública y Planificación, 2023).

Los fundamentos teóricos de la descentralización se sustentan en principios de eficiencia administrativa, democratización política y desarrollo territorial equilibrado (Rodríguez-Camacho, 2024). Desde la perspectiva de la eficiencia, la descentralización busca acercar la toma de decisiones a los ciudadanos, permitiendo respuestas más rápidas y adecuadas a las necesidades locales (Fernández & Weason, 2012). La dimensión democrática enfatiza la importancia de crear más espacios de participación ciudadana y control político local, mientras que el enfoque territorial busca reducir las disparidades regionales y promover un desarrollo más equilibrado del territorio nacional.

La literatura relacionada identifica diversos modelos de descentralización territorial que se diferencian por su alcance, profundidad y mecanismos de implementación. La descentralización territorial, como modalidad predominante, implica la transferencia de competencias a entidades con ámbito geográfico determinado, contrastando con la descentralización funcional que se refiere al traspaso de competencias a entidades públicas con funciones especializadas (Gallegos Rojas et al., 2021). Esta distinción resulta fundamental para comprender las diferentes estrategias organizativas que los Estados pueden adoptar según sus características específicas.

El modelo de Estado unitario descentralizado emerge como una respuesta evolutiva que busca combinar la unidad estatal con la autonomía territorial. En este modelo, existe un único ordenamiento constitucional y un solo titular de soberanía, pero se reconoce la pluralidad de fuentes legislativas de igual naturaleza en diferentes niveles territoriales. Esta configuración permite mantener la coherencia del sistema jurídico nacional mientras se otorga margen de manejo político y administrativo.

Arias Vargas (2019) explica que aunque las regiones en estos Estados disfrutan de autonomía política significativa, su autonomía está limitada por mecanismos de control del poder central, que puede ejercer competencia residual o de supervisión, y por la falta de soberanía plena de las regiones, ya que estas operan bajo un marco de soberanía compartida o derivada, además señala que estos límites pueden incluir restricciones en competencias clave, en el control de recursos o en la capacidad de decisión sobre políticas nacionales, manteniendo siempre la integridad del Estado unificado. Esta modalidad ha demostrado particular eficacia en contextos donde existen marcadas diferencias territoriales que requieren tratamiento específico, pero donde se mantiene la voluntad de preservar la unidad nacional (Barberán, 2010).

La experiencia internacional revela que los procesos de descentralización exitosos requieren neutralidad fiscal desde su inicio, equilibrando cuidadosamente las transferencias de ingresos y gastos (Food and Agriculture Organization of the United Nations., 2004). Esta neutralidad implica estimaciones precisas sobre el costo total de los servicios delegados, formando la base de acuerdos sostenibles sobre la combinación de servicios e ingresos a transferir. Sin esta consideración fundamental, los procesos descentralizadores pueden generar desequilibrios que comprometan su viabilidad a largo plazo.

2.1.2. Principios de subsidiariedad y autonomía

El principio de subsidiariedad constituye el fundamento filosófico y jurídico más importante de los sistemas políticos con distribución territorial del poder. Este principio, que tiene sus raíces en la doctrina social católica del siglo XIX y fue desarrollado posteriormente por la teoría política moderna, establece que las funciones públicas deben ejercerse en el nivel de gobierno más cercano posible a los ciudadanos, siempre que ese

nivel tenga la capacidad técnica y recursos necesarios para cumplir eficazmente con dichas funciones.

La subsidiariedad opera como una regla de distribución competencial que funciona en dos direcciones complementarias. En primer lugar, obliga a las instancias superiores de gobierno a abstenerse de intervenir en asuntos que pueden ser resueltos adecuadamente por niveles inferiores, respetando así la autonomía local y regional. En segundo lugar, establece la obligación de la instancia superior de intervenir cuando se demuestre la incapacidad del nivel inferior para cumplir eficazmente con una determinada función, garantizando así la efectividad de la acción pública (Achá, 2013).

En el ámbito de las relaciones intergubernamentales, la subsidiariedad postula que sean los gobiernos locales y regionales quienes ejerzan preferentemente las competencias cuando se encuentren en mejores condiciones técnicas y de proximidad que otros entes territoriales (Rodríguez-Arana, 2022). Este principio no solo busca la eficiencia administrativa, sino que también persigue objetivos más amplios de democratización y participación ciudadana, al acercar la toma de decisiones a los ciudadanos y crear más oportunidades para el control democrático de la gestión pública.

La implementación efectiva del principio de subsidiariedad requiere el desarrollo de criterios objetivos para determinar cuándo un nivel de gobierno está mejor posicionado que otro para ejercer una competencia específica. Estos criterios incluyen la proximidad territorial, la capacidad técnica y financiera, la escala apropiada para la prestación del servicio, y la existencia de externalidades que trasciendan el ámbito local (Asamblea Nacional del Ecuador, 2019). La aplicación de estos criterios debe ser flexible y evolutiva, permitiendo ajustes en la distribución competencial según cambien las circunstancias y capacidades institucionales.

La autonomía local y regional se configura como el complemento necesario del principio de subsidiariedad, estableciendo las condiciones materiales y jurídicas que permiten el ejercicio efectivo de las competencias transferidas (Asamblea Nacional del Ecuador, 2019). La autonomía presenta tres dimensiones fundamentales que deben desarrollarse de manera integral para garantizar su efectividad real.

La autonomía política otorga a las entidades territoriales la capacidad de adoptar decisiones vinculantes dentro de sus competencias, incluyendo capacidad normativa y de autogobierno (Asamblea Nacional del Ecuador, 2019). Esta dimensión implica el derecho

a elegir democráticamente a las autoridades locales y regionales, así como la facultad de adoptar políticas propias que respondan a las preferencias y necesidades específicas de cada territorio. La autonomía política debe ejercerse dentro del marco constitucional y legal del Estado, pero sin interferencias indebidas de niveles superiores de gobierno.

La autonomía administrativa permite la gestión independiente de los intereses territoriales, incluyendo la organización interna, la gestión de personal, la contratación de servicios y la implementación de políticas públicas locales (CEPAL, 2004). Esta autonomía requiere el desarrollo de capacidades institucionales propias y sistemas de gestión eficientes que permitan la prestación efectiva de servicios públicos.

La autonomía financiera garantiza los medios económicos suficientes para el desempeño de las funciones atribuidas, nutriéndose de tributos propios, participación en tributos del Estado y transferencias intergubernamentales (Batallas Gómez, 2013). Esta dimensión resulta crítica para la viabilidad de todo el sistema autonómico, ya que sin recursos suficientes, las competencias formalmente transferidas se convierten en mandatos vacíos. La autonomía financiera debe incluir capacidad tributaria propia, predecibilidad en las transferencias y flexibilidad para adaptar la estructura de ingresos a las necesidades locales.

El principio de proporcionalidad opera como un complemento esencial de la subsidiariedad, estableciendo que la asunción de competencias por parte de administraciones supralocales debe constituir una medida idónea, necesaria y proporcionada en relación con la importancia de los fines públicos que se pretenden satisfacer (Asamblea Nacional del Ecuador, 2019).

2.1.3. Gobernanza multinivel

La gobernanza multinivel representa un paradigma fundamental para comprender y organizar las relaciones intergubernamentales en sistemas descentralizados, concepto desarrollado inicialmente en el contexto de la integración europea, se ha expandido para explicar las dinámicas de coordinación entre diferentes niveles de gobierno en sistemas políticos complejos (Guerrero Sierra & Rodríguez Rodríguez, 2009). La gobernanza multinivel trasciende la simple coordinación administrativa para configurarse como un sistema de acción política construido sobre la base de asociaciones entre entidades públicas de distintos niveles territoriales.

En su concepción teórica, la gobernanza multinivel se define como un sistema coordinado de acción política que involucra la asociación de entidades públicas de diferentes niveles territoriales, orientado hacia la elaboración conjunta y ejecución coordinada de políticas públicas y la producción colaborativa de bienes públicos (Fernández & Weason, 2012). Este sistema se caracteriza por la distribución de responsabilidades entre múltiples niveles de autoridad y el otorgamiento recíproco de legitimidad democrática basada en la representatividad propia de cada nivel participante.

La experiencia europea ha demostrado que la gobernanza multinivel constituye una de las claves principales del éxito en procesos de integración política y territorial complejos. En este contexto, la legitimidad, eficacia y visibilidad de las políticas públicas quedan garantizadas cuando todos los niveles de gobierno contribuyen activamente al proceso de toma de decisiones y los entes regionales y locales actúan como verdaderos socios políticos, no como simples intermediarios administrativos de decisiones adoptadas en otros niveles (Fernández & Weason, 2012).

La gobernanza multinivel presenta dos dimensiones operativas principales que deben funcionar de manera coordinada para garantizar la efectividad del sistema. La dimensión vertical aborda las relaciones entre los niveles central, regional y local de gobierno, requiriendo el desarrollo de mecanismos institucionalizados de coherencia y complementariedad que se expresen en acuerdos formales de participación y responsabilidad compartida en la toma de decisiones (Lechón Sánchez, 2023). Esta dimensión vertical implica la creación de espacios permanentes de diálogo y negociación entre niveles de gobierno, así como procedimientos claros para la resolución de conflictos competenciales.

La dimensión horizontal de la gobernanza multinivel se refiere al trabajo coordinado entre actores del mismo nivel de gobierno, promoviendo la cooperación intermunicipal, interregional o intersectorial según corresponda (Lechón Sánchez, 2023). Esta dimensión resulta particularmente importante en contextos donde los problemas públicos trascienden las fronteras administrativas tradicionales, requiriendo respuestas coordinadas entre entidades de similar jerarquía institucional.

En el contexto latinoamericano, la implementación de sistemas efectivos de gobernanza multinivel enfrenta desafíos particulares derivados del marcado centralismo que persiste en la región a pesar de las reformas descentralizadoras implementadas desde

los años ochenta. El predominio de culturas políticas centralistas se manifiesta en la tendencia a resolver los asuntos importantes en las capitales nacionales y en la existencia de un derecho consuetudinario implícito a revertir atribuciones traspasadas cuando las circunstancias políticas lo requieran (Fernández & Weason, 2012).

Para el desarrollo efectivo de la gobernanza multinivel resulta crucial avanzar hacia un cambio profundo en las culturas administrativas y políticas que tradicionalmente han obstaculizado los procesos de descentralización. Este cambio cultural debe orientarse hacia el fortalecimiento de culturas institucionales basadas en la colaboración, la articulación intergubernamental y el trabajo conjunto como modalidad normal de gestión pública. El trabajo conjunto debe trascender la mera participación consultiva para configurarse como una auténtica asociación con niveles compartidos de responsabilidad política y administrativa.

Los mecanismos institucionales de coordinación intergubernamental constituyen los instrumentos operativos esenciales para hacer funcionar efectivamente los sistemas de gobernanza multinivel. Estos mecanismos incluyen consejos de coordinación intergubernamental, comisiones técnicas especializadas por sectores de política pública, encuentros intergubernamentales regulares y protocolos de actuación conjunta que faciliten la construcción de consensos entre autoridades de diferentes niveles territoriales (Consejo Nacional de Competencias, 2023).

La implementación de mecanismos de articulación intergubernamental en Ecuador enfrenta desafíos significativos, como la limitada coordinación entre los niveles de gobierno central, provincial y municipal, lo que provoca duplicidades y desconexión con las realidades locales. Esta desarticulación dificulta que las políticas públicas se adapten a contextos territoriales diversos, afectando especialmente a zonas rurales y comunidades vulnerables, además de la escasez de recursos económicos y humanos, junto con la insuficiente capacitación técnica en los Gobiernos Autónomos Descentralizados, limita la capacidad operativa para satisfacer las necesidades locales (Tapia Tapia et al., 2025).

Asimismo, la participación ciudadana efectiva es todavía deficiente, en particular de sectores vulnerables como pueblos indígenas y mujeres, lo que menoscaba la legitimidad y eficacia de las políticas públicas implementadas y para abordar estos retos, es imprescindible fortalecer la cooperación intergubernamental, mejorar la asignación de

recursos y establecer mecanismos de participación ciudadana vinculantes que respondan a las verdaderas demandas de las comunidades (Tapia Tapia et al., 2025).

2.2. La conformación regional como modelo de organización territorial

2.2.1. Estados unitarios regionalizados

Los Estados unitarios regionalizados constituyen una modalidad organizativa compleja que busca conciliar la preservación de la unidad estatal con el reconocimiento de la autonomía política territorial. Esta forma de organización estatal ha emergido como una respuesta innovadora a las tensiones entre las demandas de autonomía territorial y la necesidad de mantener la cohesión nacional, ofreciendo un camino intermedio entre el unitarismo tradicional y el federalismo.

La característica principal de los Estados regionalizados radica en que el flujo de poder se origina en el centro y se proyecta hacia la periferia, pero sin menoscabar fundamentalmente la unidad del Estado. A diferencia de los sistemas federales, donde el poder surge de las partes hacia el conjunto, en los Estados regionalizados el elemento nuclear consiste en que la fuente de poder es el ordenamiento jurídico global, el cual reconoce y garantiza constitucionalmente el derecho a la autonomía de las partes territoriales (Barberán, 2010). Esta distinción conceptual resulta fundamental para comprender la naturaleza jurídica y las potencialidades políticas de este modelo organizativo.

Suing Nagua (2016) destaca que el marco constitucional ecuatoriano, consagrado en la Constitución de 2008 y desarrollado en el COOTAD, es un avance significativo para el reconocimiento de la autonomía regional y la descentralización política y administrativa pero también señalan que la autonomía está condicionada por la subordinación normativa al Estado central y la complejidad para implementar plenamente un Estado regionalizado efectivo, debido a limitaciones en recursos, competencias y coordinación intergubernamental.

Por lo tanto, se considera que el marco constitucional es necesario pero no suficiente, requiriendo reformas y fortalecimiento institucional para superar dichas limitaciones y consolidar la autonomía efectiva (Mayorga Angos et al., 2025)

El modelo español de comunidades autónomas representa el ejemplo más desarrollado y estudiado de Estado unitario regionalizado. Desde la aprobación de la Constitución de 1978, España ha construido un sistema complejo de 17 comunidades autónomas, cada una con gobierno autonómico propio, asamblea legislativa y estatuto de autonomía que establece su denominación, territorio, organización institucional y competencias específicas. Este proceso de construcción autonómica no siguió un diseño previo único, sino que se desarrolló de manera gradual y diferenciada, permitiendo adaptaciones a las características específicas de cada territorio (Pedraja Chaparro & Suárez Pandiello, 2015).

El modelo español de comunidades autónomas ha sido viable para articular la diversidad territorial dentro de un Estado unitario, pero no sin desafíos y tensiones políticas. Güechá Medina & Güechá Torres (2021) señalan que España mantiene un Estado unitario con soberanía nacional única, mientras que las comunidades autónomas disfrutan de una autonomía legislativa y organizativa significativa, creando una forma híbrida entre unitarismo y federalismo. Sin embargo, esta autonomía imperfecta ha provocado crisis territoriales, como la de Cataluña, que reflejan tensiones en la integración estatal y cuestionamientos sobre el equilibrio entre unidad y diversidad. García Morales (2021) advierte que el Estado autonómico aún no ha integrado plenamente ciertos territorios, evidenciando fragilidades y la necesidad de reformas para fortalecer la cohesión estatal sin sacrificar la autonomía regional.

El sistema autonómico español se fundamenta en principios constitucionales que buscan equilibrar autonomía y solidaridad. El principio de autonomía garantiza a las comunidades autónomas capacidad de autogobierno en sus respectivos territorios; el principio de participación democrática asegura la elección por sufragio universal de las instituciones autonómicas; el principio de autonomía financiera proporciona medios suficientes para el desempeño de las funciones atribuidas; y el principio de solidaridad establece mecanismos de equilibrio económico interterritorial para corregir disparidades (Aragón, 2007).

En Ecuador, el factor cultural es clave para manejar la diversidad en un Estado plurinacional. La Constitución reconoce la plurinacionalidad e interculturalidad, lo que implica que la convivencia y desarrollo requieren respeto por diferentes identidades, pueblos y nacionalidades. Mosquera Endara & Ayala Ayala (2020) destacan que estos principios están basados en el modelo del Buen Vivir, que busca planificar atendiendo las

necesidades de todos los sectores con igualdad y equidad, reconociendo a los grupos históricamente desatendidos y para que se traduzca en realidad, es fundamental consolidar mecanismos de participación vinculante y diseñar políticas incluyentes que valoren la diversidad cultural como un aporte a la cohesión social y no como una fuente de división.

El caso italiano ofrece una perspectiva complementaria del Estado regionalizado, con un sistema que reconoce 20 regiones organizadas en dos categorías diferenciadas: 15 regiones con estatuto ordinario y 5 regiones con estatuto especial. Las regiones italianas constituyen entes territoriales autónomos con órganos y funciones propias, representando un nivel intermedio entre el Estado central y las entidades locales. El modelo italiano resulta particularmente interesante por su capacidad para combinar uniformidad organizativa con diferenciación competencial según las características específicas de cada territorio (Catelani, 2011).

Las regiones con estatuto especial en Italia fueron constituidas por razones históricas específicas que incluyen la protección de minorías lingüísticas, el reconocimiento de movimientos autonomistas o la consideración de características geográficas particulares. Friuli-Venecia Julia, Cerdeña, Sicilia, Trentino-Alto Adigio y Valle de Aosta disponen de notables poderes legislativos y administrativos en materias como educación, sanidad y desarrollo económico, así como de una autonomía financiera significativamente mayor que las regiones ordinarias (Ortega Santiago, 2002).

La experiencia de los Estados regionalizados demuestra la importancia de desarrollar procesos graduales de transferencia competencial que permitan la adaptación progresiva tanto de las instituciones centrales como regionales a la nueva distribución territorial del poder. Sin embargo, este proceso presenta también aspectos negativos. La carencia de marcos normativos claros genera conflictos de competencias entre niveles de gobierno y dificulta mecanismos efectivos de coordinación, lo que debilita la gobernabilidad regional (Vaca Hernández, 2017). Además, existen desigualdades en capacidades administrativas y financieras que provocan disparidades en la prestación de servicios y el desarrollo territorial, afectando principalmente a regiones menos favorecidas (Massiris Cabeza, 2016).

Massiris Cabeza (2016) también advierte que la resistencia política del gobierno central a ceder autonomía real y la falta de descentralización fiscal adecuada limitan la eficacia de las autonomías regionales, dificultando la planificación y gestión integradas.

Estas tensiones junto con deficiencias técnicas y administrativas derivan en fragmentación, ineficiencia y obstáculos para una verdadera consolidación territorial, evidenciando que la regionalización es un desafío complejo que requiere voluntades políticas sostenidas y un marco normativo robusto para evitar la fragmentación y desigualdad.

2.2.2. Estados federales

Los Estados federales representan la forma más avanzada de distribución territorial del poder político, configurándose como sistemas de gobierno que combinan de manera equilibrada un gobierno general con gobiernos regionales dentro de un único sistema político nacional. El federalismo implica una división constitucional de poderes entre niveles de gobierno, donde cada nivel conserva cierto grado de autonomía y autoridad final en determinadas áreas de competencia, creando una estructura política compleja pero potencialmente muy efectiva para gestionar la diversidad territorial.

La característica fundamental que distingue al federalismo de otras formas de organización territorial radica en que el flujo de poder se origina en las partes y se proyecta hacia la globalidad para crear el conjunto estatal. En los sistemas federales genuinos, cada parte constituyente decide soberanamente, mediante un pacto político entre iguales, la creación de un orden político más amplio, cediendo voluntariamente parte de su soberanía originaria al nuevo ente federal, característica que diferencia sustancialmente el federalismo de la descentralización, donde el poder central otorga autonomía a las partes, y del confederalismo, donde las partes mantienen su soberanía completa (Badía, 1976).

El desarrollo histórico del federalismo moderno encuentra sus raíces intelectuales en las contribuciones de Johannes Althusius y Montesquieu, considerados los padres teóricos de este sistema político. Althusius desarrolló la teoría de la soberanía popular y la subsidiariedad política, mientras que Montesquieu aportó la teoría de la separación de poderes y los controles recíprocos. La primera implementación práctica del federalismo moderno se realizó en las uniones estatales de la Antigua Confederación Suiza, estableciendo precedentes institucionales que posteriormente influyeron en el diseño de otros sistemas federales (Badía, 1976).

Los ejemplos contemporáneos más destacados de Estados federales incluyen sistemas tan diversos como Estados Unidos, Alemania, Canadá, Australia, Brasil, Argentina y México. Cada uno de estos sistemas ha desarrollado características institucionales específicas adaptadas a sus contextos históricos, culturales y geográficos particulares, pero todos mantienen los principios fundamentales del federalismo: distribución constitucional de competencias, autonomía política de los Estados miembros, participación de los Estados en la formación de la voluntad federal y existencia de mecanismos de resolución de conflictos intergubernamentales (Soto Reyes Garmendia, 2006).

La distribución competencial en los sistemas federales obedece generalmente a patrones establecidos constitucionalmente que incluyen competencias exclusivas del gobierno federal, competencias exclusivas de los Estados miembros y competencias concurrentes o compartidas entre ambos niveles. Las competencias federales típicamente incluyen defensa nacional, relaciones exteriores, política monetaria y comercio interestatal, mientras que las competencias estatales suelen abarcar educación, salud, seguridad pública local y desarrollo urbano, mientras que las competencias concurrentes requieren marcos específicos de coordinación para evitar conflictos y duplicidades (Serna de la Garza, 2002).

El federalismo fiscal constituye una dimensión crucial de estos sistemas, estableciendo los mecanismos mediante los cuales cada nivel de gobierno obtiene los recursos necesarios para el cumplimiento de sus competencias, donde los sistemas federales desarrollan típicamente combinaciones complejas de impuestos federales y estatales, transferencias intergubernamentales y mecanismos de equalización fiscal para corregir disparidades territoriales (González Vicente, 2022). El equilibrio fiscal federal requiere que cada nivel de gobierno tenga acceso a fuentes de financiamiento acordes con sus responsabilidades de gasto.

La sostenibilidad del federalismo depende fundamentalmente del mantenimiento de un equilibrio dinámico entre unidad y diversidad, requiriendo instituciones que faciliten la cooperación intergubernamental y mecanismos que permitan la adaptación del sistema a cambios en las circunstancias políticas, económicas y sociales (Monasterio Escudero, 2010). El éxito de los sistemas federales se vincula estrechamente con la existencia de culturas políticas que valoren tanto la autonomía como la cooperación, promoviendo la lealtad simultánea hacia el nivel estatal y federal.

2.2.3. Modelos híbridos

Los modelos híbridos de organización territorial emergen como respuestas creativas a las limitaciones que presentan las formas clásicas de Estado cuando se enfrentan a realidades políticas, sociales y territoriales complejas que no se ajustan perfectamente a categorías tradicionales. Estos modelos combinan selectivamente elementos de diferentes sistemas organizativos para crear configuraciones institucionales adaptadas a contextos específicos y necesidades particulares de cada Estado nacional.

El concepto de hibridación en la organización territorial reconoce que las formas puras de Estado (unitario, federal, confederal) representan tipos ideales que raramente se encuentran en la realidad política contemporánea. La mayoría de los Estados desarrollan características mixtas que toman elementos de diferentes modelos según las circunstancias históricas, las demandas territoriales, las tradiciones institucionales y las correlaciones políticas específicas de cada contexto nacional.

El Estado autonómico español constituye el ejemplo paradigmático y más estudiado de modelo híbrido exitoso. El sistema español combina elementos centralistas, derivados de su tradición histórica unitaria, con elementos federalistas, expresados en el reconocimiento de autonomía política a las comunidades autónomas. Esta combinación genera una arquitectura institucional compleja que ha demostrado capacidad para gestionar la diversidad territorial española mientras preserva la unidad nacional (Cordero & Vivanco, 2019).

La complejidad del modelo autonómico español evidencia entonces la coexistencia de un gobierno central con competencias sobre la totalidad del territorio nacional y comunidades autónomas con competencias propias y capacidad de autogobierno en sus respectivos territorios. Esta dualidad competencial requiere marcos institucionales específicos para la coordinación intergubernamental, incluyendo sistemas de financiación autonómica, mecanismos de cooperación sectorial y procedimientos de resolución de conflictos competenciales.

Los modelos híbridos se caracterizan por su capacidad de adaptación a circunstancias cambiantes y necesidades territoriales específicas. Esta flexibilidad permite ajustar el grado de centralización o descentralización según las demandas políticas, económicas y sociales de cada momento histórico, sin requerir reformas

constitucionales mayores. La adaptabilidad constituye tanto una fortaleza como una potencial debilidad de estos sistemas, ya que puede generar incertidumbre institucional si no se desarrollan marcos estables de funcionamiento.

En modelos híbridos de gestión territorial, los procesos de coordinación se fundamentan en instituciones especializadas que facilitan la interacción entre los niveles de gobierno, promoviendo un flujo eficiente y transparente de información. Estas instituciones implementan sistemas integrados de información y mecanismos de resolución de conflictos competenciales, claves para evitar duplicidades y mejorar la prestación de servicios públicos. Además, la coordinación opera mediante espacios permanentes de diálogo institucional y acuerdos intergubernamentales que generan consensos y regulan la competencia territorial, lo que contribuye a la gobernabilidad y coherencia en políticas públicas (RIMISP, 2012).

Este modelo requiere capacidades técnicas, recursos financieros y participación política activa, especialmente de gobiernos intermedios, para manejar la complejidad territorial. La gobernanza híbrida se caracteriza por ser dinámica y adaptativa, capaz de responder a conflictos y tensiones políticas a través de mecanismos vinculantes que legitiman las decisiones conjuntas y permiten superar rivalidades (RIMISP, 2012).

2.3. Experiencias y lecciones internacionales en la creación de regiones

2.3.1. Caso de España: Comunidades Autónomas

El proceso de descentralización español, iniciado con la promulgación de la Constitución de 1978, representa una de las transformaciones territoriales más profundas y exitosas de la Europa contemporánea. Este proceso surgió como respuesta a las demandas históricas de autonomía de diversos territorios españoles y como elemento fundamental de la transición democrática tras la dictadura franquista, que había impuesto un centralismo extremo durante cuatro décadas (Barrero Rodríguez et al., 2024).

La Constitución española de 1978 adoptó una aproximación innovadora al establecer un marco flexible para la creación de comunidades autónomas, sin predeterminedar cuáles debían ser estas entidades territoriales. En lugar de imponer un mapa autonómico fijo, la Constitución estableció procedimientos diferenciados para la formación de comunidades autónomas, permitiendo que las provincias españolas se organizaran territorialmente según sus afinidades históricas, culturales y políticas. Esta flexibilidad inicial permitió acomodar tanto las demandas de territorios con identidades

nacionales fuertes como las aspiraciones autonómicas de otras regiones (Barrero Rodríguez et al., 2024).

El proceso de constitución autonómica se desarrolló entre 1979 y 1983, resultando en la creación de 17 comunidades autónomas que siguieron diferentes vías de acceso a la autonomía establecidas constitucionalmente. La vía del artículo 151 permitió un acceso más rápido a competencias amplias para territorios con características específicas, mientras que la vía del artículo 143 estableció un proceso más gradual para el resto de territorios. Esta diferenciación inicial generó asimetrías en cuanto a las competencias que posteriormente se han ido equilibrando mediante reformas estatutarias y transferencias competenciales adicionales (Pedraja Chaparro & Suárez Pandiello, 2015).

El marco institucional del sistema autonómico español se sustenta en varios principios constitucionales fundamentales que buscan equilibrar autonomía y solidaridad territorial. El principio de autonomía dota a las comunidades autónomas de capacidades legislativas y de autogobierno dentro de sus competencias, permitiéndoles adoptar políticas propias que reflejen las preferencias y necesidades específicas de cada territorio. El principio de participación democrática garantiza la elección por sufragio universal de las instituciones autonómicas, asegurando legitimidad democrática directa para los gobiernos regionales (Aragón, 2007).

El principio de autonomía financiera constituye uno de los elementos más complejos y controvertidos del sistema autonómico. Las comunidades autónomas deben disponer de medios financieros suficientes para el desempeño de sus funciones, combinando tributos propios, participación en tributos estatales y transferencias específicas. El sistema ha evolucionado hacia mayor autonomía tributaria, aunque persisten debates importantes sobre la equidad interterritorial y la suficiencia de los recursos disponibles para las comunidades autónomas (Pedraja Chaparro & Suárez Pandiello, 2015).

Cada comunidad autónoma cuenta con instituciones políticas propias que replican a nivel regional la estructura institucional del Estado central. El gobierno autonómico, encabezado por un presidente elegido por la asamblea legislativa autonómica, ejerce el poder ejecutivo regional y por otro lado, la asamblea legislativa, elegida por sufragio universal, ejerce funciones legislativas en las materias de competencia autonómica, donde finalmente el estatuto de autonomía establece la denominación oficial, el territorio, el

modelo organizativo específico y las competencias de cada comunidad autónoma (UNICEF, 2022).

La distribución de competencias del sistema autonómico español se organiza en tres categorías principales: competencias exclusivas del Estado, competencias exclusivas de las comunidades autónomas y competencias compartidas entre ambos niveles. Las competencias exclusivas estatales incluyen áreas como defensa, relaciones exteriores, sistema monetario, legislación básica en múltiples materias, ordenación del territorio, agricultura, turismo y desarrollo regional, mientras que las competencias compartidas requieren coordinación estrecha entre niveles, especialmente en áreas como sanidad y educación (Aja Fernández, 1988).

Así mismo, se han identificado problemas de duplicidades en las competencias que generan ineficiencias administrativas y confusión ciudadana, donde destacan desequilibrios en los modelos de financiación han creado tensiones territoriales y debates recurrentes sobre la equidad del sistema (Barrero Rodríguez et al., 2024). Las asimetrías competenciales, aunque se han reducido, mantienen percepciones de trato desigual entre territorios.

La experiencia española entonces aporta lecciones valiosas para otros procesos de descentralización regional. La importancia de combinar flexibilidad inicial con marcos institucionales claros ha permitido acomodar la diversidad territorial sin comprometer la unidad del Estado y a su vez la necesidad de desarrollar sistemas de financiación equitativos y suficientes emerge como elemento crítico para la sostenibilidad del sistema (Barrero Rodríguez et al., 2024). La conveniencia de establecer mecanismos precisos de delimitación competencial y de resolución de conflictos resulta fundamental para el funcionamiento eficiente del sistema autonómico.

2.3.2. Caso de Italia: Regiones con estatuto ordinario y especial

El sistema regional italiano se estableció por la Constitución de 1947 y se implementó de forma efectiva a partir de 1970, modelo italiano reconoce explícitamente dos tipos diferenciados de regiones según sus características específicas: las regiones con estatuto ordinario y las regiones con estatuto especial, configurando un sistema que combina elementos de uniformidad organizativa con reconocimiento de particularidades territoriales específicas (Ortega Santiago, 2002). Esta diferenciación tipológica responde

a factores históricos, culturales, geográficos y de composición étnica que justifican tratamientos institucionales diferenciados (Catelani, 2011).

Las cinco regiones con estatuto especial fueron creadas en reconocimiento de circunstancias particulares que requerían marcos de autonomía más amplios que los previstos para el conjunto del territorio nacional. Esta aproximación asimétrica ha demostrado capacidad para gestionar la diversidad territorial manteniendo la cohesión del conjunto estatal.

Las 15 regiones con estatuto ordinario constituyen la modalidad organizativa aplicable a la mayor parte del territorio italiano. Estas regiones entraron en funcionamiento efectivo en 1970 y disponen de competencias legislativas y administrativas en materias específicas establecidas constitucionalmente. El estatuto ordinario de cada región es aprobado y puede ser modificado por el Consejo Regional respectivo mediante mayoría absoluta de sus miembros, requiriendo posteriormente ratificación mediante referéndum popular cuando así lo solicite una quinta parte de los consejeros regionales o cincuenta mil electores de la región (Catelani, 2011).

El marco de competencias de las regiones ordinarias incluye materias como agricultura, artesanía, asistencia sanitaria y hospitalaria, instrucción profesional, museos y bibliotecas locales, urbanismo, turismo e industria hotelera, tranvías y servicios de transporte regional, y obras públicas de interés regional. Estas competencias se ejercen mediante potestades legislativas concurrentes con el Estado, que mantiene la competencia para establecer principios fundamentales, y potestades administrativas que pueden ser delegadas a niveles locales según las características específicas de cada territorio.

Las regiones ordinarias disponen de autonomía financiera basada en el Impuesto Regional sobre Actividades Productivas (IRAP), una participación específica en el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), y diversas transferencias estatales para el funcionamiento de servicios regionales. Sin embargo, la autonomía financiera prevista constitucionalmente aún no se ha hecho completamente efectiva, persistiendo una dependencia significativa de las transferencias estatales y limitaciones en la capacidad tributaria propia.

Las 5 regiones con estatuto especial (Sicilia, Cerdeña, Valle de Aosta, Trentino-Alto Adigio y Friuli-Venecia Julia) fueron instituidas por razones específicas que ilustran la capacidad del sistema para adaptarse a circunstancias territoriales particulares. Sicilia y

Cerdeña obtuvieron estatutos especiales debido a la existencia de fuertes movimientos autonomistas y separatistas en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial. Valle de Aosta recibió estatuto especial para la protección de la minoría francófona. Trentino-Alto Adigio fue constituida con estatuto especial según el Acuerdo de París para la protección de la población germanófona. Friuli-Venecia Julia fue constituida en 1963 en consideración de sus características fronterizas específicas (Ortega Santiago, 2002).

El estatuto especial otorga una autonomía significativamente más amplia, especialmente en el ámbito financiero. Las regiones especiales disponen de competencias exclusivas en materias adicionales y capacidades tributarias propias mucho más extensas que las regiones ordinarias. Por ejemplo, la región Trentino-Alto Adigio, con aproximadamente 900,000 habitantes, dispone de un presupuesto regional equivalente al de la región de Véneto, que cuenta con 4.5 millones de habitantes. Esta diferencia refleja tanto la mayor autonomía tributaria como las transferencias especiales que reciben estas regiones.

Las regiones especiales disponen de notables poderes legislativos y administrativos en materias como organización de servicios públicos, instrucción pública incluida la universitaria, beneficencia pública y asistencia sanitaria y hospitalaria, agricultura y silvicultura, industria y comercio, obras públicas, y régimen de aguas y aprovechamientos hidráulicos (Catelani, 2011). Estas competencias se ejercen con mayor autonomía respecto al Estado central, aunque dentro del marco constitucional nacional.

La evolución del regionalismo italiano ha demostrado una tendencia hacia la convergencia progresiva entre ambos tipos de regiones. Las reformas constitucionales y legislativas han fortalecido gradualmente la autonomía de las regiones ordinarias hasta el punto que, en algunos ámbitos específicos, su autonomía actual es mayor que la de ciertas regiones especiales, demarcando una evolución que demuestra la capacidad adaptativa de los sistemas regionales para responder a demandas cambiantes de autonomía territorial (Catelani, 2011).

Las lecciones del caso italiano incluyen varios elementos importantes para otros procesos de regionalización. La utilidad de la diferenciación asimétrica como instrumento para gestionar la diversidad territorial sin renunciar a marcos unitarios básicos, así como la importancia de equilibrar uniformidad y diferenciación para evitar tanto la rigidez excesiva como la fragmentación descontrolada y finalmente la conveniencia de prever

mecanismos de evolución y adaptación que permitan ajustes en la distribución territorial del poder según cambien las circunstancias políticas y sociales (Medina Alcoz, 2009).

2.3.3. Caso de Colombia: Regiones administrativas de planificación.

Las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) en Colombia constituyen una innovación institucional significativa en el panorama de la descentralización latinoamericana, representando una modalidad específica de asociatividad territorial supra departamental que busca superar las limitaciones de escala de los departamentos colombianos para abordar problemáticas de desarrollo que trascienden las fronteras administrativas tradicionales (Departamento Nacional de Planeación, 2023).

La figura de las RAP encuentra su fundamento constitucional en el artículo 306 de la Constitución Política de 1991, que establece la posibilidad de que dos o más departamentos se constituyan en regiones administrativas y de planificación, previa autorización de sus respectivas asambleas departamentales y concepto favorable de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado de la República. Esta figura jurídica dota a las RAP de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, configurándolas como entidades de derecho público de carácter territorial con capacidades institucionales específicas (Departamento Nacional de Planeación, 2023).

El objetivo estratégico de las RAP consiste en promover el desarrollo económico y social del territorio regional, mejorar la competitividad territorial, facilitar la inversión regional coordinada y fortalecer los procesos de integración de los departamentos participantes en megaproyectos de infraestructura estratégica. Esta finalidad responde a la constatación de que muchos problemas de desarrollo territorial requieren abordajes que superen la escala departamental individual, especialmente en áreas como conectividad regional, desarrollo rural integrado y competitividad económica territorial.

Las RAP permiten a los departamentos aliarse estratégicamente para impulsar proyectos regionales de gran envergadura, desarrollar economías de escala en la prestación de servicios públicos, mejorar la competitividad territorial mediante la integración de ventajas comparativas, participar coordinadamente en megaproyectos de infraestructura nacional y fomentar el desarrollo rural y social integrado del territorio regional. Esta capacidad de asociación territorial representa una innovación importante

en el contexto latinoamericano, donde predominan enfoques más tradicionales de descentralización.

La estructura organizacional de las RAP se basa en órganos específicos diseñados para facilitar la toma de decisiones conjunta y la implementación coordinada de políticas regionales. El Consejo Regional Administrativo de Planeación (CRAP) actúa como junta directiva de la RAP, integrado por los gobernadores de los departamentos participantes y los alcaldes de los distritos incluidos en la región. Este órgano adopta las decisiones estratégicas de la RAP mediante dos tipos de instrumentos normativos: acuerdos regionales de contenido general y resoluciones regionales de contenido particular y específico (Departamento Nacional de Planeación, 2023).

El Gerente Regional, designado por el CRAP, actúa como representante legal de la RAP y se encarga de la implementación de las decisiones adoptadas por el Consejo Regional. Esta figura ejecutiva permite la operativización de los acuerdos regionales y la gestión cotidiana de los asuntos administrativos y técnicos de la RAP. La combinación de un órgano colegiado de decisión (CRAP) con una instancia ejecutiva unipersonal (Gerencia Regional) busca equilibrar participación democrática con eficiencia administrativa.

Actualmente se encuentran constituidas 7 RAP que cubren aproximadamente el 76% de los departamentos del país, demostrando el atractivo de esta figura para la articulación territorial supradepartamental. La RAP Especial-Central agrupa a Bogotá, Boyacá, Cundinamarca, Meta, Tolima y Huila, constituyendo la región más poblada y económicamente más importante. La RAP Pacífica incluye Cauca, Chocó, Nariño y Valle del Cauca, integrando territorios con características geográficas y culturales similares. La RAP Caribe agrupa siete departamentos de la costa atlántica colombiana (Departamento Nacional de Planeación, 2023).

La RAP Eje Cafetero integra Caldas, Quindío, Risaralda y Tolima, aprovechando las sinergias de la tradicional región cafetera colombiana. La RAP Amazonía agrupa seis departamentos de la cuenca amazónica, facilitando la gestión integrada de este territorio estratégico. La RAP Gran Santander incluye Norte de Santander y Santander, mientras que la RAP Llanos integra Arauca, Casanare, Vichada y Meta, cubriendo la extensa región de los llanos orientales colombianos.

Las RAP tienen incidencia territorial en el 74% de los municipios colombianos y desarrollan su gestión estratégica a través de Planes Estratégicos Regionales (PER) como instrumentos de planificación de largo plazo que orientan las inversiones y políticas regionales. Estos planes constituyen herramientas fundamentales para la coordinación de acciones entre diferentes niveles de gobierno y para la articulación de recursos públicos y privados en función de objetivos regionales compartidos (Departamento Nacional de Planeación, 2023).

Una característica particular del modelo colombiano es que los departamentos pueden pertenecer simultáneamente a más de una RAP, lo que requiere análisis rigurosos de las motivaciones estratégicas y del impacto financiero de estas decisiones. Esta flexibilidad permite adaptaciones a las realidades territoriales complejas, pero también genera desafíos de coordinación y potenciales conflictos de prioridades entre diferentes asociaciones regionales.

El marco normativo de las RAP se ha desarrollado progresivamente mediante la Constitución Política de 1991, la Ley 1454 de 2011 (Ley de Ordenamiento Territorial), la Ley 1962 de 2019 (Ley de Regiones) y el Decreto 900 de 2020, estableciendo definiciones conceptuales precisas y procedimientos operativos específicos. Este marco define el "hecho regional" como un fenómeno territorial que trasciende las escalas locales y departamentales, requiriendo atención conjunta para desarrollar acciones eficientes y efectivas.

Las limitaciones identificadas en el funcionamiento de las RAP incluyen aspectos relacionados con la delimitación precisa de competencias, la necesidad de fortalecimiento de mecanismos de coordinación intergubernamental y el desarrollo de capacidades institucionales específicas para la gestión regional. La experiencia colombiana aporta lecciones importantes sobre la importancia de marcos normativos detallados y capacidades técnicas adecuadas para el éxito de las figuras regionales de asociación territorial.

2.3.4. Caso de Perú: Proceso de descentralización y conformación de macro regiones

El proceso de descentralización peruano representa uno de los intentos más ambiciosos y complejos de transformación territorial en América Latina, caracterizándose por múltiples etapas, avances significativos y retrocesos importantes que ofrecen

lecciones valiosas sobre los desafíos de la regionalización en contextos de mercado centralismo histórico, experimentando desde los años 2000 un nuevo impulso como parte integral de las reformas democráticas surgidas del Acuerdo Nacional posterior al régimen fujimorista (Serrano & Acosta, 2011).

El marco legal de la regionalización peruana se estableció mediante instrumentos normativos fundamentales aprobados en 2002: la Ley de Bases de la Descentralización (17 de julio) y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (19 de noviembre). Estas normas diseñaron la estructura política de los gobiernos regionales, establecieron la distribución de competencias entre niveles de gobierno y crearon un sistema de transferencias fiscales para financiar las nuevas responsabilidades regionales. Las elecciones regionales de 2002 resultaron en el nombramiento de gobiernos regionales en cada uno de los 24 departamentos y en la Provincia Constitucional del Callao (Azpur, 2005).

Los antecedentes históricos del regionalismo peruano incluyen la primera experiencia regional desarrollada entre 1987 y 1991 durante el primer gobierno de Alan García, cuando se organizaron 12 regiones que agruparon los 24 departamentos existentes. Esta experiencia inicial enfrentó serias dificultades político-económicas que generaron descontento popular, ya que las nuevas sedes regionales se convirtieron en lugares privilegiados mientras sus periferias permanecían relativamente abandonadas. La administración de Alberto Fujimori retiró el respaldo político al proceso regional, reduciendo las regiones a entidades puramente administrativas sin capacidad de decisión política real.

El primer referéndum para la conformación de macro regiones se realizó el 30 de octubre de 2005, donde se sometieron a consideración ciudadana cinco propuestas de integración regional: Cusco-Apurímac, Sur Andina (integrando Arequipa, Puno y Tacna), Ica-Ayacucho-Huancavelica, Nor-Centro-Oriental (agrupando Ancash, Huánuco, Junín, Lima y Pasco) y Norte (integrando Lambayeque, Piura y Tumbes). Sin embargo, el 69% de los electores optó por el "No" a la integración regional, no conformándose ninguna de las macro regiones propuestas. Únicamente en Arequipa la propuesta de regionalización obtuvo apoyo mayoritario (Conterno et al., 2006).

Se han propuesto diversos modelos alternativos de macro regionalización para superar las limitaciones del diseño departamental actual y relanzar el proceso de integración regional. El modelo desarrollado en 2016 propone la creación de 10 macro

regiones basadas en criterios de conectividad vial, complementariedad económica y afinidad cultural, dotadas de autonomía administrativa, política y financiera integral. Estas macro regiones tendrían estructuras institucionales completas incluyendo poder ejecutivo regional, poder legislativo regional y administración de justicia regional, así como capacidades para generar ingresos propios mediante impuestos directos e indirectos (Astudillo Salcedo, 2023).

Los criterios técnicos para la conformación de macro regiones incluyen consideraciones geográficas (continuidad territorial, accesibilidad interna, complementariedad ecológica), económicas (potencial productivo, mercados integrados, economías de escala), demográficas (tamaño poblacional mínimo, distribución urbano-rural equilibrada) y culturales (afinidades históricas, identidades compartidas, tradiciones comunes). La aplicación de estos criterios debe balancear consideraciones técnicas con realidades políticas y sociales específicas de cada territorio.

Los desafíos estructurales que persisten en el proceso de descentralización peruano incluyen la concentración extrema del poder político y económico en Lima, que alberga aproximadamente un tercio de la población nacional y genera más del 40% del producto interno bruto. Las identidades territoriales fragmentadas, heredadas del período colonial y republicano, dificultan la construcción de identidades regionales más amplias. La tradición política centralista, reforzada durante décadas de gobiernos autoritarios, mantiene resistencias culturales e institucionales a la transferencia efectiva de poder hacia niveles subnacionales.

Las dificultades en la transferencia de competencias y recursos han limitado significativamente la efectividad de los gobiernos regionales peruanos. Muchas competencias formalmente transferidas carecen de los recursos financieros, técnicos y humanos necesarios para su ejercicio efectivo. Los procedimientos burocráticos complejos y los controles centrales excesivos han reducido la autonomía real de los gobiernos regionales, generando frustración y cuestionamientos sobre la utilidad del proceso descentralizador.

Las lecciones del caso peruano para otros procesos de regionalización incluyen varios elementos críticos. La importancia fundamental de la preparación técnica adecuada de las propuestas de integración regional, incluyendo estudios de viabilidad económica, análisis de complementariedades territoriales y diseños institucionales específicos. La

necesidad imperiosa de construir consenso social previo mediante procesos amplios de participación ciudadana y comunicación efectiva sobre los beneficios esperados de la regionalización.

La experiencia de regionalización en Perú, demuestra que la voluntad política sostenida resulta indispensable para superar las resistencias naturales de grupos que se benefician del statu quo centralista. La gradualidad en la implementación emerge como estrategia prudente para permitir adaptaciones institucionales progresivas y generar confianza ciudadana en el proceso. El fracaso del referéndum de 2005 evidencia que los procesos de regionalización deben ser técnicamente bien elaborados, políticamente bien conducidos y socialmente bien comunicados para tener posibilidades reales de éxito.

2.4. Criterios necesarios para la conformación regional

2.4.1. Bases legales y constitucionales

El marco jurídico constitucional constituye la piedra angular de cualquier proceso exitoso de conformación regional, proporcionando la legitimidad, estabilidad y previsibilidad necesarias para que las nuevas entidades territoriales puedan desarrollar efectivamente sus funciones y competencias, donde la experiencia internacional comparada demuestra de manera consistente que los procesos de regionalización que carecen de fundamentos constitucionales sólidos enfrentan cuestionamientos legales, inestabilidad institucional y dificultades operativas que comprometen su viabilidad a largo plazo (Vaca Hernández, 2017).

Los fundamentos constitucionales de la regionalización deben establecer con precisión los principios orientadores del proceso, los procedimientos específicos para la creación de regiones, las competencias que pueden ejercer estas entidades, los mecanismos de financiamiento previstos y las garantías institucionales que protegen tanto la autonomía regional como la unidad nacional, arquitectura normativa que debe ser suficientemente detallada para proporcionar seguridad jurídica, pero suficientemente flexible para permitir adaptaciones a circunstancias específicas de diferentes territorios (Campuzano Vásquez, 2020).

En el contexto ecuatoriano, la Constitución de 2008 establece un marco comprehensivo para la conformación de regiones como nivel intermedio de gobierno,

definiendo procedimientos específicos, requisitos técnicos y garantías democráticas que deben cumplirse para la creación de estas entidades territoriales. El proceso se inicia con la presentación de la iniciativa por parte de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, requiriendo resoluciones de los consejos provinciales respectivos aprobadas por las dos terceras partes de sus integrantes, lo que garantiza un consenso político significativo a nivel provincial (Batallas Gómez, 2013).

El proyecto de Ley Orgánica de Creación Regional debe contener elementos fundamentales que justifiquen técnica y políticamente la propuesta de integración territorial. La declaración formal de creación debe incluir la delimitación territorial precisa, respetando el principio constitucional de que no se pueden modificar los límites provinciales existentes. La información de sustento debe demostrar el cumplimiento de todos los principios, requisitos y criterios constitucionales establecidos para la conformación regional, incluyendo estudios de viabilidad económica, análisis de complementariedades territoriales y evaluaciones de capacidades institucionales.

La verificación presidencial constituye un filtro técnico-político crucial donde el Presidente de la República debe verificar objetivamente el cumplimiento de todos los principios, requisitos y criterios constitucionales antes de remitir el proyecto a la Asamblea Nacional. Esta verificación presidencial no implica una evaluación discrecional de la conveniencia política de la región propuesta, sino una comprobación técnica del cumplimiento de los estándares constitucionales establecidos. Una vez verificado el cumplimiento, el Presidente tiene la obligación constitucional de remitir el proyecto al poder legislativo.

El proceso legislativo para la aprobación de regiones sigue procedimientos específicos que buscan equilibrar deliberación democrática con eficiencia decisoria. La Asamblea Nacional debe pronunciarse sobre el proyecto en un plazo máximo de 120 días calendario, considerándose aprobado automáticamente si no se pronuncia dentro de este término. Esta regla de aprobación automática por silencio positivo busca evitar bloqueos políticos que impidan la conformación regional por razones ajenas al cumplimiento de los requisitos constitucionales.

El Estatuto de Autonomía Regional representa la norma institucional básica que define la organización y funcionamiento específico de cada región. Este estatuto debe establecer la denominación oficial de la región, los símbolos regionales, los principios

orientadores de la gestión regional, la estructura institucional del gobierno regional, la sede del gobierno regional, las competencias específicas que ejercerá la región, los bienes de dominio regional, las rentas y recursos regionales propios, y los mecanismos de participación ciudadana en la gestión regional (Ortiz Hidalgo, 2011).

El estatuto en lo principal, debe prever de forma imperativa estructuras administrativas desconcentradas para garantizar que la gestión de competencias regionales no resulte en una nueva centralización a nivel regional, sino que permita un acceso efectivo de toda la ciudadanía regional a los servicios y políticas públicas regionales. Esta desconcentración resulta importante en territorios regionales extensos o con centros poblados dispersos geográficamente.

El dictamen de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional constituye una garantía fundamental para la seguridad jurídica del proceso. La Corte debe verificar la conformidad del estatuto con todas las disposiciones constitucionales vigentes en un plazo máximo de 45 días, emitiendo un pronunciamiento vinculante sobre la compatibilidad normativa. Si la Corte considera que el proyecto contraviene disposiciones constitucionales, lo devuelve a los proponentes para que subsanen las observaciones formuladas, reiniciándose el procedimiento una vez realizadas las correcciones.

La consulta popular constituye el mecanismo democrático final que garantiza la participación ciudadana directa en la decisión de conformación regional. El Consejo Nacional Electoral debe convocar la consulta dentro de los 15 días siguientes al dictamen constitucional favorable y la aprobación legislativa, asegurando que todos los ciudadanos de las provincias que conformarían la región puedan expresar su voluntad sobre la propuesta. La consulta debe realizarse según estándares técnicos y procedimentales que garanticen transparencia, equidad y representatividad del resultado.

Los mecanismos de control constitucional deben incluir procedimientos para la revisión periódica del funcionamiento regional, la modificación de estatutos según cambien las circunstancias, y la resolución de conflictos competenciales entre la región y otros niveles de gobierno. Estos mecanismos proporcionan flexibilidad para adaptaciones futuras mientras mantienen la estabilidad del marco normativo básico.

2.4.2. Criterios técnicos: Viabilidad económica, geográfica, social y cultural

La viabilidad económica constituye uno de los criterios técnicos más determinantes para el éxito de cualquier proceso de conformación regional, ya que las regiones deben demostrar capacidad estructural para generar los recursos financieros necesarios para el cumplimiento efectivo de sus competencias y la prestación eficiente de servicios públicos regionales, sin limitarse a la situación económica actual, sino que debe proyectarse hacia el potencial de desarrollo futuro y la capacidad de adaptación a cambios en el entorno económico nacional e internacional (Sandoval Rodríguez, 2005).

El análisis de viabilidad económica debe incluir una evaluación comprehensiva de los recursos naturales disponibles en el territorio regional propuesto, considerando tanto los recursos actualmente explotados como aquellos con potencial de aprovechamiento futuros, entre los que se encuentran recursos hídricos, minerales, forestales, energéticos y de biodiversidad constituyen la base material sobre la cual se pueden desarrollar actividades productivas sostenibles que generen empleo, valor agregado e ingresos fiscales regionales (Finot, 2001).

Las actividades productivas existentes deben analizarse en términos de su dinamismo, competitividad, capacidad de generación de valor agregado y potencial de crecimiento, donde las economías regionales exitosas típicamente combinan sectores primarios modernizados, actividades industriales con cierto grado de sofisticación tecnológica y servicios especializados que aprovechan ventajas comparativas específicas del territorio (Aponte Pinzón, 2017).

La infraestructura económica regional debe evaluarse considerando la calidad y cobertura de los sistemas de transporte, telecomunicaciones, energía y logística que determinan la competitividad territorial, pues las regiones con infraestructura deficiente enfrentan costos de transacción elevados que reducen su atractivo para la inversión y limitan su capacidad de desarrollo económico (Eguino & Radics, 2018). La planificación regional debe identificar las inversiones en infraestructura necesarias para mejorar la competitividad territorial y estimar los recursos requeridos para su financiamiento.

Los mercados regionales deben tener dimensión suficiente para justificar economías de escala en la prestación de servicios públicos y para atraer inversiones privadas significativas. Las regiones muy pequeñas pueden carecer de masa crítica económica para sostener servicios especializados, mientras que las regiones

excesivamente grandes pueden enfrentar dificultades de coordinación y gestión. El tamaño óptimo debe balancear eficiencia económica con gobernabilidad política y administrativa (Lladós Masllorens, 2019).

Las consideraciones geográficas incluyen múltiples dimensiones que condicionan tanto la viabilidad técnica como la identidad territorial de las regiones propuestas. La continuidad territorial constituye un requisito fundamental, ya que territorios fragmentados geográficamente enfrentan costos administrativos elevados y dificultades de coordinación que pueden comprometer la efectividad de la gestión regional. La Constitución ecuatoriana establece como criterio que el territorio regional debe ser continuo, evitando la creación de enclaves o territorios dispersos.

En Ecuador se establece el criterio de que la superficie regional debe ser superior a 20,000 kilómetros cuadrados y no puede superar el 20% del territorio nacional, buscando un equilibrio entre escala suficiente y tamaño manejable. La superficie territorial debe tener dimensión adecuada para justificar el nivel regional de gobierno, pero no debe ser excesivamente extensa para mantener la gobernabilidad, parámetros que deben considerar también las características topográficas y de accesibilidad que condicionan la integración territorial real (Rodríguez et al., 2011).

Las características topográficas y climáticas influyen en los costos de integración territorial, las posibilidades de desarrollo productivo y la provisión de servicios públicos. Territorios con geografía muy accidentada o condiciones climáticas extremas pueden requerir inversiones especiales en infraestructura y tecnología para lograr integración efectiva, bajo la complementariedad ecológica entre diferentes zonas del territorio regional puede constituir una ventaja para el desarrollo sostenible integral (Rodríguez et al., 2011).

La conectividad física mediante sistemas de transporte terrestre, aéreo o fluvial determina la capacidad real de integración territorial más allá de la contigüidad formal. Territorios formalmente contiguos pero mal conectados pueden funcionar como espacios fragmentados, mientras que territorios bien conectados pueden desarrollar dinámicas de integración efectiva que fortalezcan la identidad regional y la eficiencia administrativa (Pinto Carrillo et al., 2023).

Los aspectos sociales incluyen criterios demográficos y de cohesión social que condicionan la viabilidad política y administrativa de las regiones propuestas y es que el

tamaño poblacional debe ser suficiente para justificar la escala regional de gobierno, pero también debe permitir proximidad entre gobierno y ciudadanos (Pinto Carrillo et al., 2023). En Ecuador se establece el criterio de que la población regional debe superar el 5% de la población nacional, asegurando masa crítica demográfica suficiente.

La estructura urbana regional debe incluir centros poblados con capacidad para ejercer funciones de articulación territorial y prestación de servicios especializados. Las regiones exitosas típicamente cuentan con ciudades intermedias que actúan como nodos de servicios administrativos, educativos, de salud y financieros para el conjunto del territorio regional (Alves & Fajardo, 2025). La ausencia de centros urbanos adecuados puede generar dificultades para la prestación de servicios públicos regionales.

El capital humano disponible constituye un factor crítico para la viabilidad administrativa de las regiones. La disponibilidad de profesionales capacitados en gestión pública, planificación territorial, servicios técnicos especializados y otras áreas relevantes condiciona la calidad de la gestión regional, pues las regiones deben tener capacidad para atraer y retener talento humano calificado, lo que depende tanto de oportunidades profesionales como de calidad de vida urbana (Alves & Fajardo, 2025).

Los factores culturales incluyen elementos de afinidad histórica, identidad territorial compartida, tradiciones comunes y patrimonio cultural que proporcionan cohesión social y legitimidad política al proyecto regional. La región cultural se define por características históricas, lingüísticas, religiosas, artísticas o de otro tipo que determinan la identificación de los habitantes con un espacio territorial específico (Giménez, 1999).

Las identidades territoriales preexistentes pueden constituir activos o pasivos para la conformación regional según su grado de compatibilidad con los límites regionales propuestos. Identidades territoriales fuertes que coincidan con la región propuesta proporcionan legitimidad y cohesión social al proyecto, mientras que identidades que trascienden o fragmentan el territorio regional pueden generar resistencias o conflictos internos.

El patrimonio cultural regional debe ser identificado, valorado y protegido como elemento de identidad y como recurso para el desarrollo turístico y la proyección externa de la región. El patrimonio incluye sitios históricos, manifestaciones culturales,

tradiciones productivas, gastronomía regional y otras expresiones que caracterizan la especificidad cultural del territorio.

Las dinámicas de construcción identitaria deben considerarse como procesos continuos que se desarrollan a través de la interacción entre espacio, memoria y tradiciones (Valencia Herrera, 2023). La identidad territorial se construye mediante procesos de individualización colectiva que permiten a las comunidades reconocer sus características específicas en comparación con otros territorios, estableciendo así los elementos diferenciadores que fortalecen la cohesión regional.

2.4.3. Criterios políticos: Voluntad política y participación ciudadana

La voluntad política constituye el elemento catalizador fundamental que determina el éxito o fracaso de los procesos de conformación regional, ya que estos implican redistribuciones significativas del poder político territorial que enfrentan naturalmente resistencias de grupos e intereses que se benefician de los arreglos institucionales existentes. La experiencia internacional demuestra consistentemente que, sin voluntad política sostenida en múltiples niveles de gobierno y durante períodos prolongados, los procesos de regionalización tienden a estancarse o fracasar, independientemente de su calidad técnica.

Sin embargo, la literatura especializada también evidencia que la voluntad política por sí sola resulta insuficiente para garantizar el éxito de experiencias de descentralización y regionalización si no se acompaña de otros elementos institucionales, técnicos y participativos que proporcionen sostenibilidad al proceso (Pineda Nebot & Pires, 2021). La voluntad política debe manifestarse de manera coherente y coordinada entre diferentes actores políticos y durante diferentes etapas del proceso, desde la iniciativa inicial hasta la implementación efectiva y la consolidación institucional de las nuevas regiones.

El liderazgo político regional debe emerger desde los territorios que buscan integrarse a la región, expresándose a través de las autoridades locales provinciales, los representantes legislativos de esos territorios, los dirigentes de organizaciones sociales y los voceros de la opinión pública regional. Este liderazgo debe ser capaz de articular una visión convincente del futuro regional, construir coaliciones amplias de apoyo, superar resistencias específicas y mantener el impulso político durante los períodos de

dificultades o controversias que inevitablemente surgen en procesos complejos de transformación institucional (Cervantes Galván, 2018).

La construcción de consensos requiere espacios institucionalizados de diálogo entre actores territoriales diversos, incluyendo autoridades provinciales y locales, organizaciones sociales representativas, cámaras empresariales, instituciones académicas, medios de comunicación regional y líderes de opinión (Acevedo Arroyo, 2023). Estos espacios deben funcionar de manera regular y sistemática, no solamente durante períodos de toma de decisiones específicas, para crear culturas de colaboración y confianza mutua que faciliten acuerdos en temas complejos.

Los mecanismos de participación ciudadana deben ir sustancialmente más allá de la mera consulta o información hacia modalidades auténticas de asociación con niveles compartidos de responsabilidad en la toma de decisiones regionales (Fernández & Weason, 2012). La participación efectiva requiere que los ciudadanos y las organizaciones sociales puedan influir realmente en las decisiones fundamentales sobre el diseño institucional, las prioridades de desarrollo y las modalidades de gestión regional.

La participación ciudadana en procesos de regionalización debe asumir directamente el enfoque regional, entendiendo la región como un segmento territorial que puede crear situaciones de bienestar mediante la integración de estructuras espaciales, económicas, sociales y culturales. Esto implica superar visiones localistas o provincialistas para adoptar perspectivas genuinamente regionales que valoren las interdependencias territoriales y las ventajas de la acción conjunta (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2012).

Los instrumentos de participación deben incluir múltiples modalidades que se adapten a diferentes sectores sociales, niveles educativos y formas de organización social. Las asambleas locales permiten la participación directa de ciudadanos individuales en espacios territoriales específicos. Los parlamentos o consejos ciudadanos facilitan la representación de organizaciones sociales en procesos de deliberación más especializados. Los comités de desarrollo sectorial permiten la participación de actores económicos y sociales específicos en temas de su competencia.

Las redes de organizaciones sociales proporcionan estructuras permanentes de articulación ciudadana que pueden sostener procesos de participación más allá de coyunturas políticas específicas. Estas redes deben incluir organizaciones de diferentes

tipos (territoriales, sectoriales, temáticas) y diferentes escalas (locales, provinciales, regionales) para asegurar representatividad amplia y capacidad de movilización social efectiva.

2.4.4. Mecanismos de articulación intergubernamental: Competencias y financiamiento

Los mecanismos de articulación intergubernamental constituyen la arquitectura institucional fundamental que permite el funcionamiento efectivo y coordinado de sistemas descentralizados con niveles regionales de gobierno. Estos mecanismos deben abordar simultáneamente dos dimensiones críticas: la distribución clara y eficiente de competencias entre diferentes niveles de gobierno, y el diseño de sistemas de financiamiento adecuados que proporcionen a cada nivel los recursos necesarios para el cumplimiento efectivo de sus responsabilidades específicas.

La delimitación competencial constituye uno de los aspectos más complejos y técnicamente exigentes de los procesos de descentralización regional, requiriendo el desarrollo de matrices institucionales precisas que identifiquen las competencias exclusivas de cada nivel de gobierno, las competencias compartidas que requieren coordinación intergubernamental, y las competencias concurrentes donde múltiples niveles pueden intervenir según principios de subsidiariedad y eficiencia administrativa.

La experiencia internacional demuestra la importancia de desarrollar matrices detalladas de delimitación competencial que no solamente enumeren las competencias formales de cada nivel, sino que especifiquen las funciones concretas que debe cumplir cada nivel dentro de competencias compartidas o concurrentes. La experiencia peruana ha desarrollado instrumentos técnicos específicos como la "matriz de delimitación de competencias y asignación de funciones" que busca clarificar operativamente el ejercicio de funciones públicas en los tres niveles gubernamentales principales (Chessman Olaechea, 2022).

Las competencias exclusivas de cada nivel deben definirse considerando criterios de subsidiariedad, eficiencia, economías de escala y externalidades territoriales. Las competencias del nivel central típicamente incluyen aquellas con externalidades nacionales o internacionales, que requieren uniformidad nacional, o que presentan economías de escala que justifican gestión centralizada. Las competencias regionales

incluyen típicamente aquellas con externalidades que trascienden el ámbito local pero se limitan al territorio regional, que se benefician de economías de escala regionales, o que requieren coordinación supralocal.

Las competencias compartidas requieren marcos específicos de coordinación que definan claramente las responsabilidades de cada nivel dentro de la misma competencia sectorial. Estos marcos deben especificar qué nivel se encarga de la formulación de políticas, cuál de la reglamentación, cuál de la ejecución, cuál del financiamiento, cuál del control y cuál de la evaluación. La ausencia de esta especificación genera duplicidades, vacíos de responsabilidad y conflictos intergubernamentales.

Los Consejos de Coordinación Intergubernamental ejercen representación de instancias institucionales claves para la articulación política entre diferentes niveles de gobierno. El modelo peruano establece el Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI) integrado por representantes de todos los niveles de gobierno, con el objetivo estratégico de fortalecer los procesos de descentralización y la coherencia de las políticas de Estado en el territorio. Estos consejos operan mediante instancias especializadas como reuniones de ejecutivos regionales, encuentros de ejecutivos locales y encuentros intergubernamentales de carácter sectorial (Chessman Olaechea, 2022).

El financiamiento intergubernamental debe diseñarse siguiendo el principio fundamental de neutralidad fiscal del proceso descentralizador, asegurando que las transferencias de competencias se acompañen de transferencias equivalentes de recursos financieros, técnicos y humanos. Este equilibrio resulta crítico para evitar que la descentralización se convierta en una delegación de responsabilidades sin recursos, lo que comprometería tanto la calidad de los servicios públicos como la legitimidad política del proceso (Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2004).

Los sistemas de transferencias intergubernamentales pueden incluir múltiples modalidades según los objetivos específicos que se persigan. Las transferencias automáticas basadas en fórmulas proporcionan previsibilidad y reducen la discrecionalidad política, pero pueden no adaptarse adecuadamente a necesidades específicas. Las transferencias condicionadas para propósitos específicos permiten orientar recursos hacia prioridades nacionales, pero pueden reducir la autonomía local. Las transferencias de igualación buscan reducir disparidades territoriales, pero requieren diseños sofisticados para evitar desincentivos fiscales.

La autonomía financiera regional debe basarse en una combinación equilibrada de recursos propios, participación en tributos nacionales y transferencias intergubernamentales específicas. Las regiones deben disponer de capacidades tributarias propias suficientes para generar ingresos que reflejen el esfuerzo fiscal regional y proporcionen incentivos para el desarrollo económico territorial. Esta capacidad tributaria debe complementarse con mecanismos para acceder a instrumentos de crédito multilateral cuando las necesidades de inversión superen las capacidades financieras regionales (Cobos Cobos, 2021).

Los mecanismos de coordinación vertical articulan relaciones entre gobierno central, regional y local, estableciendo canales regulares de comunicación, consulta, negociación y resolución de conflictos, incluyendo reuniones periódicas de coordinación, sistemas de información compartida, procedimientos de consulta obligatoria en temas que afecten competencias de múltiples niveles, y protocolos específicos para la gestión de crisis o emergencias que requieran acción coordinada (CONGOPE, 2022).

Los mecanismos horizontales facilitan la cooperación entre entidades del mismo nivel territorial, promoviendo economías de escala, intercambio de experiencias y soluciones coordinadas a problemas que trascienden fronteras administrativas individuales, pudiendo incluir mancomunidades para prestación conjunta de servicios, consorcios para ejecución de proyectos específicos, convenios interadministrativos para intercambio de recursos o experiencias, y redes de intercambio de buenas prácticas (Viguera et al., 2020). Así mismo, los instrumentos de cooperación interinstitucional deben incluir figuras jurídicas específicas que faciliten la gestión coordinada de competencias que por su naturaleza o escala trascienden las capacidades individuales de cada nivel de gobierno.

La gestión de conflictos de competencias requiere mecanismos institucionalizados de mediación y resolución que incluyan instancias técnicas, políticas y jurisdiccionales según la naturaleza y gravedad de cada conflicto, donde los sistemas efectivos establecen procedimientos graduales que privilegien la concertación y negociación política antes de recurrir a instancias jurisdiccionales, pero que garanticen resolución definitiva cuando los mecanismos políticos resulten insuficientes (Aguilar Zúñiga, 2020).

El seguimiento y evaluación de los mecanismos de articulación intergubernamental debe incluir sistemas de indicadores que midan tanto la coordinación efectiva entre

niveles como la calidad de los servicios públicos resultantes. Estos sistemas deben monitorear indicadores de coordinación: número de reuniones, acuerdos alcanzados, conflictos resueltos; indicadores de eficiencia: costos administrativos, tiempos de respuesta, duplicidades evitadas; indicadores de calidad: satisfacción ciudadana, cobertura de servicios, estándares técnicos; indicadores de innovación: buenas prácticas desarrolladas, mejoras implementadas, lecciones aprendidas (Jordana, 2002).

En definitiva, el estudio comparado de los procesos de conformación regional en diferentes contextos revela que la descentralización efectiva no es una mera transferencia de competencias, sino un entramado de voluntades políticas, equilibrios fiscales, capacidades técnicas y matices culturales. Desde los Estados unitarios regionalizados de España e Italia hasta las macroregiones y RAP latinoamericanas, las experiencias muestran que solo los modelos que combinan marcos constitucionales sólidos con mecanismos dinámicos de coordinación intergubernamental han logrado articular la unidad nacional con la diversidad territorial (Jaramillo Cardona, 2010). La aplicación rigurosa de principios como la subsidiariedad, la proporcionalidad y la neutralidad fiscal, junto con la creación de consejos y comisiones multinivel, se erige como condición indispensable para sostener la viabilidad institucional de las regiones y evitar que el proceso descentralizador se convierta en una mera transferencia de mandatos vacíos.

Desde una perspectiva crítica, la conformación regional emerge como un espejo en el que se refleja la madurez política y administrativa de un Estado, pues no basta con diseñar mapas y estatutos: comprometer el esfuerzo de los actores locales, fomentar la participación ciudadana auténtica y consolidar culturas colaborativas son elementos insoslayables para convertir la territorialización del poder en un ejercicio de gobernanza democrática, donde las lecciones internacionales subrayan la necesidad de procesos graduales, técnicamente rigurosos y socialmente consensuados, que reconozcan la idiosincrasia de cada territorio y fortalezcan las capacidades locales (Mesclier, 2024). Solo así la región podrá dejar de ser un constructo normativo para convertirse en un motor real de equilibrio, cohesión y desarrollo sostenible.

CAPÍTULO 3

3. ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO, INSTITUCIONAL Y POLÍTICO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CONFORMACIÓN REGIONAL EN ECUADOR

3.1. La Constitución de 2008 y Código Orgánico de Ordenamiento Territorial con relación a la descentralización

La Constitución de la República del Ecuador de 2008 instauró un modelo de Estado descentralizado y plurinacional, reconociendo la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) como elemento esencial para la gobernanza territorial. Al consagrar el principio de descentralización, se buscó redistribuir competencias y recursos hacia los niveles subnacionales, con el fin de acercar la gestión pública a las comunidades y promover la equidad regional (Batallas Gómez, 2013). La inclusión de las regiones establece así la posibilidad de formación de estas como nivel intermedio de gobierno que respondan a la necesidad de articular de manera más eficaz las políticas de desarrollo y de superar la histórica concentración de funciones en el gobierno central.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) materializa dicho mandato constitucional, estableciendo los criterios para la creación de regiones y otros GAD. El COOTAD fija requisitos territoriales (continuidad y superficie mínima), demográficos (masa crítica poblacional) y procedimentales (resoluciones de consejos provinciales, verificación presidencial, aprobación legislativa y consulta popular), con el propósito de garantizar un proceso ordenado y técnico para la conformación de nuevas entidades territoriales (Asamblea Nacional del Ecuador, 2019). No obstante, varios estudios señalan vacíos en la norma, como la falta de reglamentación secundaria que detalle los criterios de evaluación de viabilidad y la ausencia de protocolos para la transferencia gradual de competencias (Cruz-Piza et al., 2020).

El modelo ecuatoriano de descentralización ha evidenciado que la autonomía formal de los GAD no se traduce automáticamente en autonomía real. Factores como la insuficiente capacidad técnica de las administraciones locales, la centralización de recursos financieros y las prácticas culturales centralistas han limitado la efectividad de la descentralización (Asamblea Nacional del Ecuador et al., 2024). Para avanzar hacia una descentralización efectiva, es imprescindible fortalecer las capacidades

institucionales de los GAD, mediante formación técnica, mejora de sistemas de gestión y empoderamiento ciudadano.

3.1.1. Limitaciones y vacíos

A pesar de la claridad de los requisitos formales, existen limitaciones significativas:

1. La delimitación competencial resulta ambigua en varias áreas, especialmente en sectores estratégicos como salud y educación, lo que provoca conflictos de jurisdicción y duplicidad de funciones.
2. No se han desarrollado instrumentos técnicos, como manuales de viabilidad regional, que permitan medir objetivamente la capacidad fiscal, la sostenibilidad ambiental y la cohesión social de propuestas regionales.
3. La articulación con la planificación a través de planes nacionales, provinciales y cantonales es débil y escueta, lo que genera incoherencias en objetivos y proyectos de desarrollo e inversión (Batallas Gómez, 2013); (Cruz-Piza et al., 2020).

Estos vacíos normativos y técnicos han llevado a situaciones en las que se ha conformado entidades territoriales sin la preparación adecuada, generando ineficiencias y desaprovechamiento de recursos.

3.1.2. Necesidad de normativa complementaria

Para superar estos desafíos, es necesario:

1. Desarrollar un reglamento general que precise los procedimientos, plazos, actores participantes y documentos técnicos requeridos para la creación de regiones, incorporando la participación multisectorial y mecanismos de rendición de cuentas.
2. Aprobar reformas a cuerpos normativos complementarios y emitir decretos sectoriales que asignen competencias claras y detalladas en áreas de alta prioridad (salud, educación, infraestructura) y establezcan protocolos de coordinación, a través de instrumentos técnicos, entre niveles de gobierno.
3. Publicar manuales de evaluación de viabilidad con indicadores uniformes de capacidad fiscal, demografía, cohesión social y sostenibilidad ambiental, de modo que todas las propuestas se sometan a criterios comparables y técnicos.

4. Implementar sistemas de seguimiento y evaluación participativa, donde la sociedad civil y los entes de control puedan verificar el cumplimiento de las transferencias competenciales y el uso de recursos, ajustando políticas según resultados (Cruz-Piza et al., 2020).

3.2. Normativas y leyes relacionadas con la organización territorial.

3.2.1. Leyes orgánicas complementarias.

Junto al COOTAD, el Código de Planificación y Finanzas Públicas regula la asignación de recursos intergubernamentales mediante fórmulas de transferencias automáticas y condicionadas, así como mecanismos de ecualización para corregir disparidades interterritoriales. Paralelamente, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana instituye modalidades de consulta y contraloría social, aunque no las adapta específicamente a procesos de conformación regional. Estos cuerpos normativos aportan instrumentos esenciales para la descentralización, pero requieren ajustes para asegurar su aplicabilidad en el contexto de la creación de regiones (COOTAD, 2024).

Otras normas sectoriales, como la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, inciden en la configuración espacial y funcional de los territorios. No obstante, su relación con los procesos de conformación regional en este momento es secundaria, por lo que se recomienda incorporar disposiciones transversales que vinculen explícitamente estos instrumentos con los procedimientos de creación de regiones.

3.2.2. Instrumentos de planificación.

Los planes nacionales de desarrollo y los planes de ordenamiento territorial de provincias y cantones son fundamentales para orientar la gestión pública. Sin embargo, la falta de un mandato que obligue a integrar estos instrumentos en un Plan Regional impide la coherencia de políticas y la optimización de recursos a escala regional.

Un plan de esta naturaleza garantizaría la articulación de ejes estratégicos como movilidad, infraestructura, salud, educación, protección ambiental entre otros, con los planes subnacionales y así promover una visión compartida de desarrollo territorial. La planificación regional contempla no solo la infraestructura física, sino también el desarrollo del capital humano, la conectividad digital y la diversificación productiva. Solo

así las regiones podrán consolidarse como motores de desarrollo que potencien las ventajas comparativas de cada territorio y se integrarán .

3.2.3. Regímenes especiales en el Ecuador

Las Zonas Especiales de Desarrollo Económico (ZEDE) y las Áreas de Conservación y Restauración (ACR) constituyen experiencias de organización territorial diferenciada con objetivos claros y mecanismos de gobernanza específicos. Estos regímenes han permitido implementar incentivos fiscales, marcos regulatorios ajustados y modelos de gestión multinivel orientados a metas sectoriales (Erraez-Donaula et al., 2025).

Analizar estas experiencias ofrece lecciones para la conformación regional, ya que demuestran la eficacia de la especialización funcional, la importancia de la participación de actores locales y la relevancia de contar con financiamiento específico. Integrar principios de gobernanza de Zonas Especiales de Desarrollo Económico y Áreas de Conservación y Restauración en la regulación de regiones puede fomentar la innovación institucional y fortalecer la capacidad de gestión territorial.

3.3. Desafíos y oportunidades políticas, culturales y ambientales en la implementación de regiones en el Ecuador

3.3.1. Dimensión político-institucional

El fortalecimiento del Estado descentralizado en Ecuador constituye una condición fundamental para optimizar la gestión territorial y adecuarla a la pluralidad étnica que caracteriza al país.

Mayorga Angos et al. (2025) señalan que, pese a los progresos normativos a nivel constitucional, la autonomía de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) se encuentra condicionada por la dependencia económica hacia el gobierno central y por determinadas lagunas legales que sostienen conflictos respecto a las competencias. Para que la descentralización sea efectiva, es ineludible el desarrollo y fortalecimiento de capacidades técnicas, administrativas y financieras en todos los niveles subnacionales del Estado, además de promover un marco de cooperación intergubernamental que permita una articulación sólida y funcional entre los diferentes niveles de gobierno.

Por otra parte, el delicado equilibrio entre el Estado central y los territorios está íntimamente ligado a la voluntad política, un factor clave para evitar resistencias que puedan obstaculizar el proceso descentralizador (Cabascango-Hidrobo et al., 2024). Es igualmente vital la implementación de mecanismos formalizados que permitan la resolución eficiente de disputas competenciales. En este sentido, es necesario destacar la necesidad de consolidar un sistema institucionalizado de coordinación para fomentar la articulación política y técnica que asegure una gestión pública local y regional armoniosa y eficiente.

3.3.2. Dimensión cultural y social

En el Ecuador, la construcción y fortalecimiento de identidades colectivas regionales es crucial para la cohesión territorial y el buen funcionamiento del sistema descentralizado. Según Rodríguez Casallas et al. (2024), la inclusión activa y efectiva de los pueblos indígenas, afroecuatorianos y de las comunidades mestizas en los espacios de gobernanza territorial promueve la legitimidad del sistema y estimula la participación ciudadana, aspectos indispensables en cualquier proceso de descentralización significativo.

Sin embargo, Valarezo (2019) advierte que el reconocimiento cultural suele generar tensiones y conflictos territoriales que deben ser abordados mediante espacios democráticos de diálogo intercultural, como los cabildos y consultas populares, que funcionan como mecanismos para la inclusión y para la resolución pacífica de controversias.

3.3.3. Dimensión económica y ambiental

El financiamiento regional es un factor importante a considerar y a la vez una limitante estructural para consolidar la autonomía y fomentar el desarrollo territorial. Se destaca nuevamente que la elevada dependencia de transferencias estatales impide que los gobiernos regionales planifiquen y ejecuten políticas de manera autónoma y sostenible. Por ello, es necesario fortalecer las fuentes propias de ingresos regionales y asegurar que las transferencias desde el gobierno central sean justas, estables y transparentes para incentivar proyectos de largo plazo que beneficien a la población local

y como lo establece la normativa vigente, se crearán incentivos tanto económicos como de otras clases para aquellas provincias que decidan integrarse en regiones.

En relación con el medio ambiente, la planificación sostenible es imprescindible dada la vulnerabilidad ecológica del Ecuador y los retos que enfrenta, como la crisis climática, la deforestación y la minería ilegal (Alvarado, 2025). Zambrano Noles et al. (2018) plantea que un desarrollo regional equilibrado debe articular la creación de polos económicos con la reserva ecológica y la participación comunitaria en la gestión de los recursos naturales. La sostenibilidad ambiental debe formar parte integral de las políticas regionales para asegurar el bienestar actual y futuro de las comunidades y todos sus territorios.

3.4. Propuesta de modelo de conformación regional en el Ecuador

3.4.1. Fundamentación de la propuesta

Los modelos de conformación regional se fundamentan en el paradigma de la gobernanza multinivel, que permite distribuir competencias y autonomía política y administrativa a las regiones de manera que se potencien respuestas locales efectivas, la una por un lado priorizando criterios como la proximidad territorial, el manejo y gestión ambiental, las afinidades culturales y sociales y dejando en un último renglón lo referido al desarrollo económico. Mientras que una segunda propuesta que nace de un objetivo económico en cuanto dinámicas regionales horizontales que se observan en la propuesta.

Estas propuestas se inspiran en experiencias internacionales consolidadas como las de España e Italia, donde la autonomía regional, combinada con mecanismos de cooperación y coordinación intergubernamental, ha impulsado el desarrollo territorial equilibrado, respetuoso de la pluralidad cultural y social (Hooghe et al., 2019).

De esta manera, serán las autoridades locales que manifiesten su voluntad en la iniciativa para un proceso de conformación regional, quienes han de además, fundamentar lo referido a cuestiones de índole cultural, social y ambiental que sean coincidentes para procesos efectivos y exitosos en la conformación de regiones.

3.4.2. Criterios para la conformación de regiones.

Existen criterios fundamentales para la conformación regional y definir así la configuración territorial, donde resaltamos la necesidad de un criterio geográfico y ambiental en consideración al manejo de las cuencas hidrográficas y corredores ecológicos, que facilitan la planificación integrada y la gestión sostenible de los recursos (Lechón Sánchez, 2023).

Así mismo, un criterio demográfico que contempla densidad poblacional y afinidades culturales para fortalecer la cohesión social. Además, se priorizan criterios económicos basados en la vocación productiva específica y en la conectividad regional para potenciar la generación de desarrollo económico y reducir las disparidades territoriales (Alvarado, 2025; Valarezo, 2019).

Otro criterio a considerar es el jurídico en relación al desarrollo normativo tanto del Estatuto de Autonomía, que además contemple esta delegación de competencias en virtud de las que vendrán a ser exclusivas y de la administración del gobierno de la región conformada y las que serán concurrentes con el gobierno central, evitando así tanto un conflicto de competencias, como la duplicidad en el otorgamiento de estas.

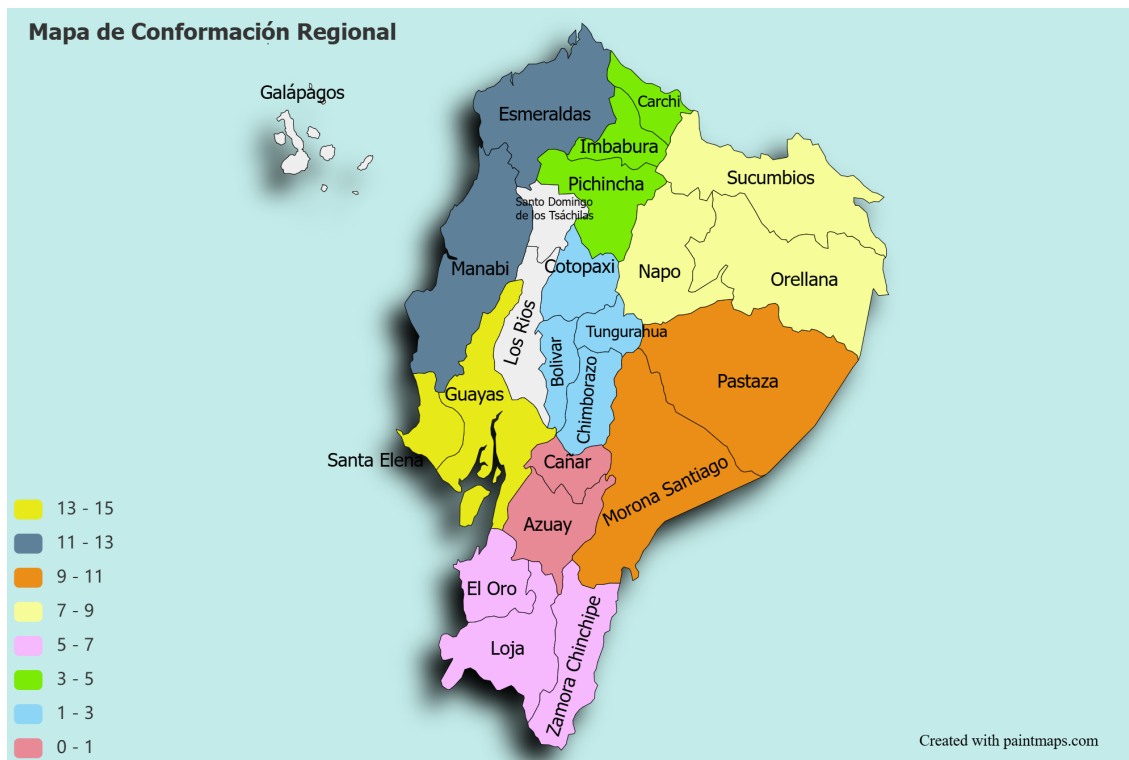
3.4.3. Configuración de la propuesta de conformación regional.

Estas propuestas contemplan la creación de regiones con gobiernos propios que dispongan de competencias normativas y ejecutivas claras orientadas a la planificación territorial, el desarrollo económico local y la gestión ambiental. Se promueve la institucionalización de la participación ciudadana a través de consejos ciudadanos y mecanismos transparentes de control social para legitimar la gobernabilidad.

Además, se propone un esquema de gobernanza multinivel efectivo que fortalezca la colaboración intergubernamental y evite conflictos competenciales, asegurando la coherencia administrativa (Fernández & Weason, 2012; Balseca-León & Viñachi-López, 2025). El esquema de gobernanza multinivel además deberá ser incorporado en los planes nacionales de desarrollo, pues a partir de esta consideración, dada la inactividad en la ejecución y utilización de esta institución para la integración de provincias, tomará mayor fuerza en la consecución de los objetivos y fines regionales.

En tal virtud, en la plataforma web “paintmaps.com”, bajo elaboración propia, estas son, dos propuestas referenciales de conformación regional para la República del Ecuador, estableciendo con claridad que se están tomando criterios antes ya analizados:

Figura 1.
Conformación, Propuesta 1



De esta se desprende, la conformación de 9 de regiones compuestas de la siguiente manera:

- Región 1: Manabí y Esmeraldas.
- Región 2: Santa Elena y Guayas
- Región 3: Carchi, Imbabura y Pichincha.
- Región 4: Santo Domingo de los Tsáchilas y Los Ríos.
- Región 5: Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo y Bolívar.
- Región 6: Azuay y Cañar.
- Región 7: El Oro, Loja y Zamora Chinchipe.
- Región 8: Sucumbíos, Napo y Orellana.

- Región 9: Pastaza y Morona Santiago.
- Región insular: Galápagos.

Para esta propuesta referencial y la siguiente, se da cumplimiento a lo referido en Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en los presupuestos de proximidad territorial, extensión en superficie y número de habitantes, así como afinidad histórica y cultural, coincidencias en características ecológicas y manejo posible y logable de gestión ambiental (Asamblea Nacional del Ecuador, 2019).

Corresponde recalcar que esta propuesta de regionalización es meramente referencial y no contempla otros criterios necesarios que deberían desarrollarse en cuerpos normativos adicionales; más bien, se encuentra limitada al escueto desarrollo normativo existente para la conformación regional.

No obstante, esta primera propuesta recoge elementos fundamentales referidos principalmente a la equidad y proximidad territorial. En este sentido, la regionalización busca distribuir de manera equilibrada el desarrollo y la gobernanza, y con esta propuesta no se pretende así partir y establecer las especificaciones y características propias de lo que realmente serían estas regiones conformadas, más vale se desprende del sentido obvio de la proximidad territorial y características geográficas evidentes que sin duda se traducen en similitudes culturales y sociales en gran medida.

Esta propuesta se fundamenta en identificar similitudes y prácticas culturales que podrían devenir en equidad social y, como mínimo, en una compatibilidad suficiente para llevar adelante procesos de regionalización donde cada provincia conserva elementos identitarios propios.

Estas particularidades culturales pueden ser parte de un sistema multinivel de gobernanza que reconozca y valore las diferencias culturales, permitiendo la inclusión social y la cohesión a partir de la diversidad. Además, la coordinación en el manejo de recursos naturales, como las cuencas hidrográficas y otros elementos ambientales, se favorece por la proximidad territorial, lo que implica que la gestión regional puede ser más integrada y eficiente en la protección ambiental y uso sostenible de los recursos.

Por otro lado, en términos de equidad económica, la propuesta permite atender de manera diferenciada pero complementaria las distintas bases productivas y características socioeconómicas de cada región. Regiones como Manabí y Esmeraldas, con fuertes

economías agroindustriales y pesqueras, pueden gestionar políticas focalizadas que promuevan su desarrollo sostenible, mientras que regiones andinas y amazónicas tienen potencialidades económicas que requieren estrategias específicas para su realidad en cuanto a también economías agroindustriales. Así mismo, las economías relacionadas a la explotación petrolera se concentran en provincias de la Amazonía ecuatoriana.

En el plano social, la regionalización facilita la focalización de políticas públicas, permitiendo que las desigualdades se atiendan con una visión localizada y mucho más específica en comparación a los planes nacionales de desarrollo, aterrizando a una esfera regional esta focalización, principalmente encontrando y preservando imperativamente los rasgos culturales, ambientales y sociales de estos territorios regionalizados.

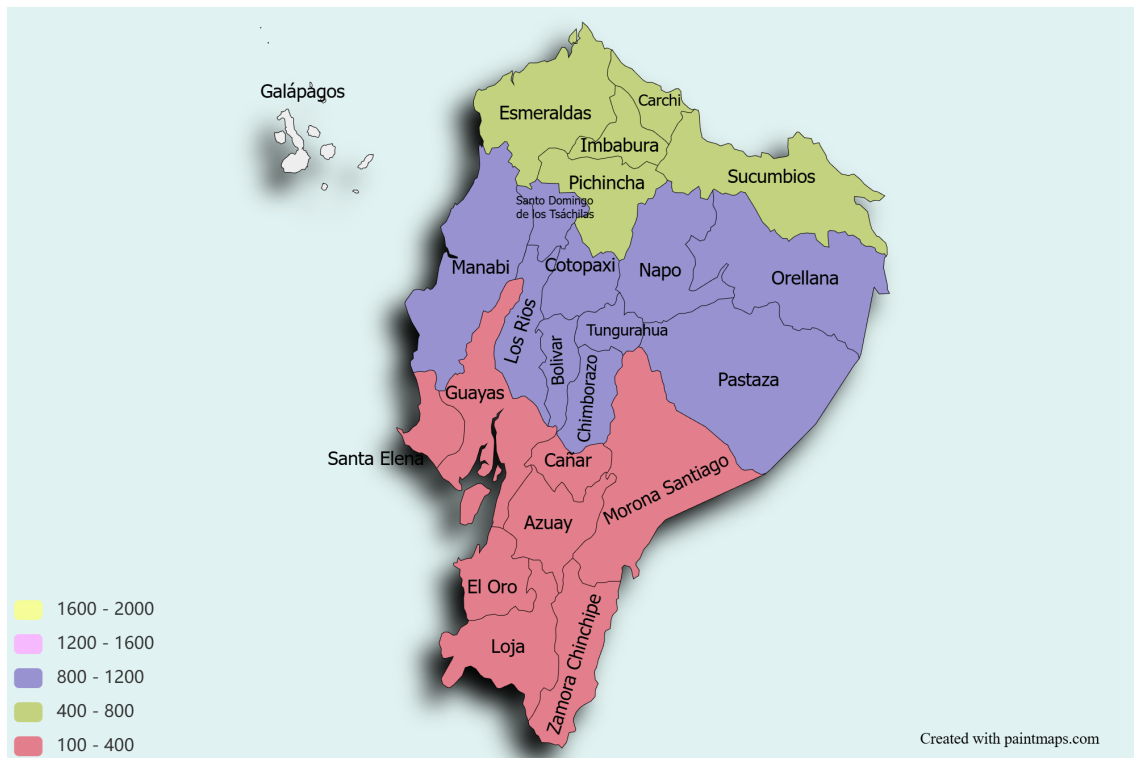
Así, regiones con índices mayores de pobreza o con poblaciones indígenas segregadas y apartadas, como las del sur amazónico o la Sierra, pueden recibir atención especial en estos parámetros para que sus políticas regionales estén orientadas a reducir brechas sociales. Así mismo la preservación de la diversidad cultural viene a significar una dificultad como simultáneamente una oportunidad, sumada a la equidad en la gestión de recursos y servicios, que puede llegar a contribuir a una mayor justicia social territorial.

Finalmente, desde una perspectiva ambiental, la división regional agrupa áreas con características ecológicas similares, como las regiones amazónicas, las costeras y las andinas, lo que facilita el diseño de políticas ambientales regionales integradas. La gestión conjunta de ecosistemas y recursos naturales es fundamental para enfrentar los retos ambientales actuales, incluyendo la conservación de la biodiversidad y el manejo sostenible de cuencas hidrográficas, temas que aunque cada región enfrenta con sus particularidades, requieren coordinación interregional.

Esta propuesta referencial se sustenta en criterios de equidad territorial, económica, social, cultural y ambiental, ofreciendo una base para una gobernanza regional efectiva y equitativa que promueva el desarrollo sostenible, la inclusión social y la protección ambiental en todo el territorio nacional.

Figura
Conformación, Propuesta 2

2



De esta propuesta se desprende la conformación de 3 de regiones compuestas de la siguiente manera:

- Región 1: Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Pichincha, Sucumbíos.
- Región 2: Manabí, Santo Domingo de los Tsáchilas, Los Ríos, Cotopaxi, Bolívar, Chimborazo, Tungurahua, Napo, Orellana, Pastaza.
- Región 3: Santa Elena, Guayas, Cañar, Azuay, El Oro, Loja, Zamora Chinchipe, Morona Santiago.

Esta propuesta de regionalización del Ecuador que divide el país en tres regiones, siendo la Región 1 (Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Pichincha, Sucumbíos), Región 2 (Manabí, Santo Domingo de los Tsáchilas, Los Ríos, Cotopaxi, Bolívar, Chimborazo, Tungurahua, Napo, Orellana, Pastaza) y Región 3 (Santa Elena, Guayas, Cañar, Azuay, El Oro, Loja, Zamora Chinchipe, Morona Santiago) se fundamenta principalmente en un criterio económico que prioriza la integración de actividades productivas y cadenas de valor dentro de cada región, sin dejar de lado los aspectos territoriales, sociales y culturales que complementan esta estructura.

Esta propuesta reconoce que la regionalización es un instrumento estratégico para la planificación y el desarrollo territorial, y alinea su enfoque al principio de equidad

económica para fomentar regiones económicamente cohesivas y competitivas a nivel nacional e internacional. La agrupación de provincias busca potenciar las fortalezas productivas y los vínculos comerciales existentes, como la influencia económica de Pichincha en la Región 1 junto con la explotación petrolera y agroforestal; la complementariedad agroindustrial y amazónica en la Región 2; y los sectores agroexportador, pesquero y turístico en la Región 3. Este énfasis en la dimensión económica responde al reconocimiento de que la sostenibilidad del desarrollo regional depende en gran medida de la generación de riqueza y empleo articulados a niveles territoriales efectivos, aprovechando condiciones que podemos entender como dadas, referidas a la conectividad vial, fluvial, aérea y otras que potencian esta propuesta.

No obstante, esta priorización económica no implica que los otros parámetros de equidad territorial, social y cultural hayan sido soslayados, sino que se integran de forma complementaria, dando soporte a un modelo de gobernanza multinivel que promueve la proximidad territorial para facilitar la coordinación y gestión pública eficiente.

En la dimensión social, la cual sin dudas mayor dificultad representa dadas las cuestiones propias de la identidad, la distribución regional se plantea como un mecanismo para la atención diferenciada de las necesidades en bienestar, infraestructura y servicios públicos, tomando en cuenta la clara diversidad cultural e identitaria de las comunidades indígenas, afroecuatorianas y mestizas que habitan estas regiones.

De igual modo, la consideración cultural es esencial para sostener la legitimidad y aceptación del proceso, ya que si bien no existen poblaciones con afinidades étnicas y culturales propias, pues se enlazan provincias de la región costanera, sierra y oriente, este factor debe ser de entera consideración en virtud de que la gobernanza regional se preocupe con suma atención en la preservación del patrimonio y prácticas culturales, reto sustancial en un país marcado por la diversidad y la pluralidad étnica.

El factor ambiental está incorporado para asegurar que las regiones comparten ecosistemas y problemáticas ambientales que requieren manejo coordinado, particularmente en la conservación de bosques tropicales, páramos y la gestión sostenible de cuencas hidrográficas, aspectos cruciales para la sostenibilidad de los territorios, que en la presente propuesta se transversalizan al necesitar intervención de un gobierno regional que gestione territorios costaneros, andinos y amazónicos.

3.4.4. Competencias y lineamientos de gestión regional

Las competencias asignadas a las regiones en Ecuador, conforme al marco establecido por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), incluyen la planificación territorial sostenible, la gestión integrada y sostenible de los recursos naturales, el fomento del desarrollo económico local, así como la provisión eficiente de servicios públicos esenciales tales como salud, educación y seguridad.

Estas responsabilidades, que atienden las diversas y particulares necesidades de cada territorio, deben ser respaldadas mediante mecanismos efectivos de autonomía financiera. Esta debe sustentarse en la generación de recursos propios, transferencias estatales estables y la cooperación internacional destinada a financiar proyectos estratégicos que incentiven el desarrollo regional.

De igual manera, el referido marco normativo resalta la necesidad de complementariedad y cooperación entre los diferentes niveles de gobierno para garantizar la gestión efectiva de sus competencias. Este enfoque busca evitar duplicidades administrativas en cuanto a competencias y el fomento de sinergias que permitan optimizar el uso de recursos, promoviendo así una gestión pública más eficiente y coordinada en favor del desarrollo regional.

La consideración de la pluriculturalidad dentro de estos lineamientos es de vital importancia debido a la diversidad étnica, cultural y lingüística que caracteriza al país, que además alberga una gran variedad de pueblos indígenas, afroecuatorianos, mestizos y otras comunidades, cada una con tradiciones, valores y formas de organización social propias que contribuyen a la identidad nacional. La pluriculturalidad entonces no solo es un mandato constitucional para evitar la homogeneización cultural y fortalecer la corresponsabilidad entre los diferentes actores territoriales, cuestión que podría ser problemática en los procesos de regionalización, por cuanto es imperativo que sea reglada y siempre considerada.

Así mismo, con miras a fortalecer la gobernanza regional, se propone la creación de los Consejos Regionales de Gobernanza, como órganos intergubernamentales integrados por representantes de los niveles nacional, provincial, cantonal y parroquial. Estos consejos son concebidos como instancias de coordinación de políticas públicas regionales, supervisión de la ejecución de proyectos estratégicos, articulación de la

cooperación interinstitucional y promoción de la integración funcional de las provincias, todo ello orientado hacia un desarrollo sostenible y una gestión administrativa eficiente.

De manera paralela, con el fin de garantizar la transparencia, el control social, la rendición de cuentas y la participación ciudadana efectiva, se plantea la conformación de los Consejos Regionales Ciudadanos. Estos órganos estarán conformados por actores sociales, organizaciones comunitarias, sindicales y representantes de la ciudadanía en general, desempeñando un papel fundamental en la vigilancia social de la gestión pública.

La experiencia internacional robustece estos lineamientos y brinda aprendizajes significativos para Ecuador. En Italia, la diferenciación entre regiones con estatuto ordinario y regiones con estatuto especial constituye un modelo eficaz para atender la diversidad territorial y cultural, mediante la asignación de niveles ajustados de autonomía conforme a realidades específicas, cuestión que podría plantearse de manera similar en Ecuador, donde se conformen regiones con criterios predominantes en los rubros sociales, culturales, ambientales y económicos. Así, podríamos en Ecuador contar con regiones con diferenciación en su estatuto siendo este ordinario o especial bajo la naturaleza de la intención por la cual se ha conformado una región.

España, por su parte, demuestra y nos enseña que un sistema flexible para la constitución de comunidades autónomas, con distribuciones claras de competencias, contribuye a equilibrar la autonomía con la solidaridad territorial, evitando replicaciones o duplicidades indebidas y deficiencias administrativas. En Colombia a su vez, las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) evidencian cómo la cooperación supra territorial entre departamentos facilita la gestión de proyectos complejos y la coordinación multisectorial, haciendo necesaria la creación de instancias propias de las regiones conformadas.

Finalmente, la experiencia peruana subraya la importancia de contar con voluntad política sostenida, preparación técnica rigurosa y procesos participativos amplios para garantizar la sostenibilidad y aceptación social de los procesos de descentralización y regionalización. Así, estos lineamientos orientan a que Ecuador avance hacia un modelo de gestión regional que incorpore una autonomía clara y diferenciada en competencias y financiamiento, robustos mecanismos de coordinación intergubernamental y social, así como procedimientos participativos y transparentes. Tales elementos garantizarán un

desarrollo territorial equilibrado, inclusivo y sostenible, en consonancia con las complejidades y diversidades propias de este país.

CAPÍTULO 4

4. CONCLUSIONES

La normativa para la conformación regional en Ecuador ofreció una base sólida desde la aprobación de la Constitución de 2008 y del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). Sin embargo, dicha normativa no fue suficiente para asegurar una regionalización completamente efectiva en el Ecuador, pues ni siquiera se han emprendido procesos de regionalización, mucho menos se han implementado regiones hasta el momento, fundamento de la ralentización de la descentralización del estado.

Se identificaron limitaciones significativas, como la falta de cuerpos normativos secundarios y complementarios que establezcan criterios claros de viabilidad y protocolos para la implementación progresiva de competencias, limitando la capacidad de los gobiernos locales, en razón de la ausencia de gobiernos regionales para gestionar efectivamente el desarrollo de sus territorios.

Además, la participación ciudadana y la gobernanza local son piedras angulares en procesos de conformación regional, sobre todo cuando existe una marcada presencia de diversidad en cuanto comunidades indígenas, afroecuatorianas y otros grupos étnicos. Sin embargo, las experiencias internacionales recabadas sugieren que una regionalización exitosa requiere marcos legales claros, autonomía financiera, mecanismos amplios de participación social y gobernanza multinivel con base en la cooperación y espacios intergubernamentales.

Se concluye que, aunque Ecuador cuenta con una base normativa importante para la conformación regional, es indispensable continuar en el desarrollo de esta base normativa, para fortalecer los aspectos administrativos, financieros y participativos para avanzar hacia modelos de descentralización efectivos y equitativos. La región como nivel intermedio de gobierno puede constituir un espacio estratégico para la gestión integrada del desarrollo territorial, articulando las dimensiones económica, social, cultural y ambiental.

Para lograrlo, es esencial consolidar sistemas de gobernanza multinivel que promuevan la transparencia, el control social y la coordinación eficiente entre los niveles central, regional y local. Se requiere además que la participación ciudadana evolucione hacia un involucramiento real que potencie la corresponsabilidad en la toma de

decisiones, garantizando el reconocimiento de la diversidad cultural como base para fortalecer la cohesión territorial.

Por último, se recomienda que futuras investigaciones profundicen en la percepción ciudadana sobre los procesos descentralizadores; se desarrollen protocolos técnicos para evaluar la viabilidad regional con criterios objetivos y se diseñen modelos de coordinación intergubernamental flexibles que faciliten la cooperación política y técnica. Asimismo, es imprescindible incluir enfoques que reconozcan y valoren la diversidad étnica y cultural dentro de la planificación regional, para garantizar inclusión y legitimidad en estos procesos.

REFERENCIAS

- Abad Troya, J. H., & Gaona Albito, A. P. (2024). *Concentración económica y grupos de poder en el Ecuador*.
- Acevedo Arroyo, M. (2023). Liderazgo político en Latinoamérica: estudios de análisis comparativo. *Sintaxis*, 10, 169–179. <https://doi.org/10.36105/stx.2023n10.11>
- Achá, D. (2013). *El principio de subsidiariedad clave jurídica de la integración*. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4012/1/SM123-Ach%C3%A1-El%20principio.pdf>
- Acosta, A. (2010). *El Buen Vivir en el camino del post-desarrollo: Una lectura desde la Constitución de Montecristi*. https://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/Analisis/Buen_vivir/Buen_vivir_posdesarrollo_A._Acosta.pdf
- Aguilar Zúñiga, H. P. (2020). *Tendencias de la descentralización en América Latina en el siglo XXI: el caso de los gobiernos amazónicos en Ecuador, Bolivia y Perú*. <https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/7806>
- Aja Fernández, E. (1988). *LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN ESPAÑA. BALANCE Y PERSPECTIVAS*. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1049127>
- Alvarado, A. C. (2025, January). *En Ecuador, combatir la crisis climática y la minería ilegal serán dos de los desafíos ambientales de 2025*. <https://es.mongabay.com/2025/01/ecuador-combatir-crisis-climatica-mineria-ilegal-desafios-ambientales/>
- Alves, G., & Fajardo, G. (2025). *La organización territorial de los países y los desafíos de los gobiernos locales y regionales*. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2434>
- Aponte Pinzón, Á. (2017). El proceso de descentralización en América Latina: Balance y perspectivas. *ECONÓMICAS CUC*, 38(2), 9–20. <https://doi.org/10.17981/econcuc.38.2.2017.01>
- Aragón, M. (2007). *LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS*. <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/26176manuelaragonredc79.pdf>

- Arias Vargas, L. H. (2019). *Límites a la autonomía de los Gobiernos Autónomos Descentralizados: estudio de los GAD parroquiales rurales*. <https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/6694>
- Asamblea Nacional. (2008). CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. In *Registro Oficial* (Vol. 449, Issue 20). www.lexis.com.ec
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2019). *CODIGO ORGANICO DE ORGANIZACION TERRITORIAL, COOTAD*. <https://www.cpcps.gob.ec/wp-content/uploads/2020/01/cootad.pdf>
- Astudillo Salcedo, C. (2023). La Regionalización en el Perú, su Fracaso y un Nuevo Horizonte para su Implementación. El Modelo Geopolítico como Base. In *Decentralizing the State: Elections, Parties, and Local Power in the Andes*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511610417>
- Azpur, J. (2005). *Descentralización y regionalización en el Perú*. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/3824/4/RFLACSO-ED65-08-Azpur.pdf>
- Badía, J. F. (1976). *EL FEDERALISMO*. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1704469.pdf>
- Balseca-León, G. L., & Viñachi-López, H. L. (2025). *Desafíos constitucionales de la descentralización administrativa en Ecuador: autonomías y control jurídico*. 106(5), 2779–2795. <https://doi.org/10.23857/pc.v10i5.9600>
- Barberán, P. M. (2010). *Notas sobre la unidad del Estado como principio constitucional*. <https://derecho.udd.cl/actualidad-juridica/files/2021/01/AJ-Num-21-P429.pdf>
- Barrero Rodríguez, C., Castillo Blanco, F., Castillo Ramos-Bossini, S., Fernández Pavez, M. J., & Lavilla Rubira, J. J. (2024). *LA EVOLUCIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN LOCAL EN ESPAÑA*.
- Barros-Esquivel, K. P. (2025). Derecho y Sociedad: Reflexiones sobre Prevención, Justicia y Ordenamiento en Ecuador. *Revista Jurídica*, 6(10), 41–54. <https://doi.org/10.29166/cyd.v6i10.6999>
- Basabe-Serrano, S., Mejía Acosta, A., & Pachano, S. (2010). *La democracia inconclusa: Derechos fundamentales, instituciones políticas y rendimientos gubernamentales en Ecuador (1979-2008)*. <https://www.scielo.cl/pdf/revcipol/v30n1/art05.pdf>

- Batallas Gómez, H. (2013). *El actual modelo de descentralización en el Ecuador: un desafío para los gobiernos autónomos descentralizados*.
<https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4225/1/03-TC-Batallas.pdf>
- Batallas Gómez, H. (2013). *El actual modelo de descentralización en el Ecuador: un desafío para los gobiernos autónomos descentralizados*.
<https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4225/1/03-TC-Batallas.pdf>
- Boisier, S. (2004). *Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente*.
https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1245798293.boisier_descentralizacion_0.pdf
- Burneo, J. (2020). *Notas de federalismo para la reforma del Estado ecuatoriano*.
- Cabascango-Hidrobo, G. I., Paucar-Tatamues, S. D., Quilca-Guamán, J. N., & Chamorro-Valencia, D. X. (2024). Derecho Constitucional y Descentralización en Ecuador [Constitutional Law and Decentralization in Ecuador]. *Verdad y Derecho. Revista Arbitrada de Ciencias Jurídicas y Sociales*, 3(especial 3 UNIANDES), 345–351.
<https://doi.org/10.62574/0nv26w97>
- Campuzano Vásquez, J. A. (2020). *Enfoque, contenido y marco legal de la regionalización en Ecuador*.
<https://revistas.utmachala.edu.ec/revistas/index.php/Cumbres/article/view/81>
- Carrión, Fernando. (2007). *La descentralización en el Ecuador : opciones comparadas*. FLACSO Ecuador.
- Catelani, E. (2011). *LA REFORMA DE LOS ESTATUTOS EN LAS REGIONES ITALIANAS*.
<https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/35729elisabettacatlanirep151.pdf>
- CEPAL. (2004). *Gobiernos Autónomos Descentralizados de Ecuador*.
<https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/instituciones/gobiernos-autonomos-descentralizados-de-ecuador>
- Cervantes Galván, G. H. (2018). *Liderazgo político y continuidad en el cargo: explicando una relación compleja*.
- CGLU, C. y G. L. U. (2017). *Cuarto Informe Mundial sobre la Descentralización y la Democracia Local*. https://www.gold.uclg.org/sites/default/files/GOLDIV_ES.pdf

- Chessman Olachea, Y. A. (2022). Los mecanismos de articulación y coordinación intergubernamental de Políticas Nacionales y Territoriales en el Perú. *Ius et Veritas*, 2022(65), 24–40. <https://doi.org/10.18800/iusetveritas.202202.002>
- Cobos Cobos, L. P. (2021). *Instrumentos de financiamiento para los Gobiernos Autónomos Descentralizados con los organismos multilaterales de desarrollo en el Ecuador*. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/8200/1/T3584-MFGR-Cobos-Instrumentos.pdf>
- CONGOPE. (2022). *MECANISMOS DE GOBERNANZA TERRITORIAL E INSTITUCIONAL DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL CON EL DETALLE DE SUS COMPONENTES, ACTORES, MODELO DE GOBERNANZA, DETALLE DE HERRAMIENTAS A SER UTILIZADAS*.
- Consejo Nacional de Competencias. (2023). *Guía Metodológica para la evaluación de la Descentralización*. <https://www.competencias.gob.ec/wp-content/uploads/2024/05/Guia-Methodologica-para-la-Evaluacion-de-la-Descentralizacion.pdf>
- Conterno, E., Doig, S., & Blanco, F. (2006). *CONFORMACIÓN DE REGIONES Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL*. https://propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/sala_lectura/archivos/_22.2_PRODES___Capitulo_1.pdf
- Cordero, F., & Vivanco, L. (2019). *Descentralización de la planificación del ordenamiento territorial en Ecuador, 2008-2018*.
- Crespo, A., & Oviedo, J. (1987). *La concentración y centralización del capital en el Ecuador período 1979–1986*. <https://revistadigital.uce.edu.ec/index.php/ECONOMIA/article/view/4936/6046>
- Cruz-Piza, I. A., Montoya-Tello, M. O., & Quishpi-Rodríguez, J. C. (2020). Gobiernos autónomos descentralizados del Ecuador. *IUSTITIA SOCIALIS*, 5(3), 264. <https://doi.org/10.35381/racji.v5i3.1102>
- Cunill Grau, N. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad*. http://sitp.pichincha.gob.ec/repositorio/disenio_paginas/archivos/Repensando%20lo%20p%C3%BAblico%20a%20trav%C3%A9s%20de%20la%20sociedad.pdf

- Departamento Nacional de Planeación. (2023). *Regiones Administrativas y de Planificación-RAP*.
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Portal%20Territorial/Kit%20Asociatividad%20Territorial/Procesos%20EAT/RAP.pdf>
- Eguino, H., & Radics, A. (2018). *Próximos pasos para la descentralización y gobiernos subnacionales en América Latina y el Caribe*.
<https://publications.iadb.org/es/proximos-pasos-para-la-descentralizacion-y-gobiernos-subnacionales-en-america-latina-y-el-caribe>
- Enríquez Bermeo, Francisco. (2017). *Gobiernos intermedios: entre lo local y lo nacional*. Congope, Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador: Abya-Yala. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/57072.pdf>
- Erraez-Donaula, E. P., Bustamante-Ordoñez, T. S., & Espinoza-Freire, E. E. (2025). *Administración de GADs municipales en Ecuador: un enfoque en el desarrollo local*.
<https://orcid.org/0009-0005-6740-1284>
- Fernández, I., & Weason, M. (2012). *Gobernanza multinivel y traspaso de competencias para la descentralización y el desarrollo territorial*. https://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1379359061TransferenciadecompetenciasyGobernanza.pdf
- Finot, I. (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*.
<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/8183e413-2eaf-4cdb-9068-95a95e05275a/content>
- Food and Agriculture Organization of the United Nations. (2004). *Descentralización e impuesto predial rural*. <https://www.fao.org/4/y5444s/y5444s05.htm>
- Gallegos Rojas, R. X., Quiroz Castro, C. E., & Celi Masache, M. E. (2021). Descentralización y desconcentración. Análisis y perspectivas. *Sur Academia: Revista Académica-Investigativa de La Facultad Jurídica, Social y Administrativa*, 8(16). <https://doi.org/10.54753/suracademia.v8i16.664>
- García Morales, M. J. (2021). El futuro del Estado autonómico en España: ¿bloqueo o reformulación? *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 54(160), 155–190. <https://doi.org/10.22201/ij.24484873e.2021.160.15973>
- Giménez, G. (1999). *TERRITORIO, CULTURA E IDENTIDADES la región socio-cultural* (Vol. 9). <https://www.economia.unam.mx/academia/inae/pdf/inae5/516.pdf>

- González Vicente, M. (2022). *Federalismo fiscal en España: la financiación de las corporaciones locales*. <https://uvadoc.uva.es/handle/10324/57663>
- Güechá Medina, C. N., & Güechá Torres, J. T. (2021). LA ESTRUCTURA DEL ESTADO Y SU INFLUENCIA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO: ANÁLISIS EN LOS SISTEMAS JURÍDICOS ALEMÁN, ESPAÑOL Y FRANCÉS. *Revista Republicana*, 2021(31), 71–98. <https://doi.org/10.21017/Rev.Repub.2021.v31.a108>
- Guerrero Sierra, H. F., & Rodríguez Rodríguez, C. M. (2009). *GOBERNANZA MULTINIVEL EN LA UNIÓN EUROPEA*. https://www.academia.edu/12054141/Gobernanza_Multinivel_en_la_Uni%C3%B3n_Europea
- Hooghe, L., Marks, G., & Schakel, A. (2019). *Multilevel governance*. https://garymarks.web.unc.edu/wp-content/uploads/sites/13018/2020/10/2020_hooghe-marks-schakel_multilevel-governance_reduced-size-Caramani.pdf
- Informe Para Primer Debate Del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) (2024). <https://www.congope.gob.ec/wp-content/uploads/2024/12/Informe-Primer-Debate-Cootad-unificado-2024.pdf>
- Jaramillo Cardona, M. C. (2010). *La descentralización: una mirada desde las políticas públicas y las relaciones intergubernamentales en Baja California*. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-39252010000300007
- Jordana, J. (2002). *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: Casos de Argentina y Bolivia*.
- Lechón Sánchez, W. (2023a). Acción frente al cambio climático: gobernanza multinivel de los gobiernos subnacionales y locales en Ecuador. *Estado & Comunes*, 1(16), 39–59. https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n16.2023.287
- Lechón Sánchez, W. (2023b). Acción frente al cambio climático: gobernanza multinivel de los gobiernos subnacionales y locales en Ecuador. *Estado & Comunes*, 1(16), 39–59. https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n16.2023.287

- Lladós Masllorens, J. (2019). *El análisis económico de las regiones*.
<https://openaccess.uoc.edu/bitstream/10609/148893/3/ElAnalisisEconomicoDeLasRegiones.pdf>
- Massiris Cabeza, A. (2016). *RETOS DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN CONTEXTOS DE DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍA EN AMÉRICA LATINA*. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6086196>
- Mayorga Angos, E. G., Reyes Reyes, B. S., Fukuda Jácome, M. M., & Caveda, D. A. (2025). *Los Gobiernos Autónomos Descentralizados de Ecuador. Análisis Constitucional de su autonomía y descentralización*.
<https://dominiodelasciencias.com/ojs/index.php/es/article/view/4251>
- Medina Alcoz, L. (2009). *La distribución de competencias sobre entes locales en la República Italiana*.
https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/642/MEDINA_p303_363_%20anuario2009_MA.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Meschler, E. (2024). Territorios en debate: gobernanza y descentralización en América Latina. *Estado & Comunes*, 2(19), 231–240.
https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v2.n19.2024.377
- Monasterio Escudero, C. (2010). *Federalismo fiscal y sistema foral. ¿Un concierto desafinado?**. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3205364>
- Mosquera Endara, M. del R., & Ayala Ayala, L. R. (2020). *La interculturalidad y la plurinacionalidad del Ecuador en el marco de los derechos del Buen Vivir*.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8298065>
- Ortega Santiago, C. (2002). *LA NUEVA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL REGIONAL, ¿O CUASI FEDERAL?, PREVISTA EN LA CONSTITUCIÓN ITALIANA*.
- Ortiz Hidalgo, G. (2011). *LOS DESAFÍOS DEL NUEVO MODELO CONSTITUCIONAL DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR*.
<https://dspace.utpl.edu.ec/bitstream/123456789/4891/1/TesisGustavoOrtiz.pdf>
- Pedraja Chaparro, F., & Suárez Pandiello, J. (2015). *LA ARQUITECTURA DEL SISTEMA DESCENTRALIZADO EN ESPAÑA: COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y CORPORACIONES LOCALES*. https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS_PEE/143art03.pdf

- Pegoraro, L. (2021). *Federalismo, regionalismo, descentralización: una aproximación semántica a las definiciones constitucionales y doctrinales*. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/download/3283/3125/12399>
- Pineda Nebot, C., & Pires, V. (2021). ¿Es suficiente la voluntad política para que tenga éxito el Presupuesto Participativo? *Administración & Desarrollo*, 51(1), 125–147. <https://doi.org/10.22431/25005227.vol51n1.6>
- Pinto Carrillo, A. C., Espinosa Restrepo, L. D., & Arcia, D. (2023). *Sistemas de Ordenamiento Territorial en América Latina y El Caribe*. <https://blogs.iadb.org/ciudades-sostenibles/es/espacio-urbano-america-latina-caribe/>
- Prats Català, J. (2005). *Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano*. *Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico*. <https://pad.undp.org.mx/files/g/820dcf0c1242364677545293.44594fd/banco/archivo/173/0/gobernabilidad-democratica-para-el-desarrollo-humano-marco-conceptual-y-analitico.pdf>
- Reza Suárez, L., Galindo Mosquera, S., Rizzo Bajaña, P., & Boni Uzho, Lady. (2017). *EL REGIONALISMO EN EL ECUADOR*. <https://www.eumed.net/rev/cccss/2017/03/regionalismo-ecuador.html>
- RIMISP. (2012). *Metodología para la Aplicación del Modelo de Gobernanza Territorial*. https://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/13596566737.pdf
- Rodríguez Ayala, D. S. (2023). *Viabilidad de la implementación del federalismo en Ecuador con base en el ordenamiento jurídico vigente*. <https://repositorio.puce.edu.ec/server/api/core/bitstreams/bf056287-db20-4125-89c3-b862097cd78d/content>
- Rodríguez Casallas, D. F., Páez Moreno, Á. E., Román Acosta, D., & Rodríguez Torres, E. (2024). Participación ciudadana, gobernanza democrática y derecho al desarrollo: una revisión sistemática. *Telos: Revista de Estudios Interdisciplinarios En Ciencias Sociales*, 26(1), 198–214. <https://doi.org/10.36390/telos261.13>

- Rodríguez, J., González, D., Martínez, J., & Celade, K. P. (2011). *POBLACIÓN, TERRITORIO Y DESARROLLO SOSTENIBLE*.
https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/pyt_celade.pdf
- Rodríguez-Arana, J. (2022, June 12). *El principio de subsidiariedad*.
<https://rodriguezarana.com/el-principio-de-subsidiariedad-2/>
- Rodríguez-Camacho, M. E. (2024). Desafíos y oportunidades del Estado de Derecho en el contexto de la descentralización en Ecuador. *Debate Jurídico Ecuador*, 7(2), 193–208. <https://doi.org/10.61154/dje.v7i2.3384>
- Romero Coronel, H. W. (2024). *Análisis de la articulación entre los modelos de gestión en tres niveles de gobierno mediante un estudio de caso de la prefectura del Azuay, GAD el Pan y GAD rural de San Vicente*.
<https://dspace.ups.edu.ec/bitstream/123456789/28537/1/UPS-CT011605.pdf>
- Salazar, A. (2025, January 9). *Ecuador a la cola de la descentralización en la región*.
<https://elmercurio.com.ec/nacional/2025/05/09/ecuador-a-la-cola-de-la-descentralizacion-en-la-region/>
- Sandoval Rodríguez, A. M. (2005). *El plan de ordenamiento regional: un instrumento para el desarrollo regional en Colombia - propuesta metodológica y análisis de las iniciativas*. Bogotá, Cundinamarca.
<https://repositorio.uniandes.edu.co/entities/publication/85025031-0639-4c89-8a25-7bad9822a72a>
- Secretaría Nacional de la Administración Pública y Planificación. (2023). *Plan Nacional de Descentralización*. <https://www.planificacion.gob.ec/plan-nacional-de-descentralizacion/>
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2012). *La Participación Ciudadana PARA LA VIDA DEMOCRÁTICA*.
- Serna de la Garza, J. M. (2002). *FEDERALISMO Y SISTEMAS DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS LEGISLATIVAS*.
www.juridicas.unam.mx
<https://biblio.juridicas.unam.mx/bjvLibrocompletoen:https://goo.gl/9H8mrH>

- Serrano, C., & Acosta, P. (2011). *EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN PERÚ*.
https://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1359642668procesodescentralizacionperu.pdf
- Soto Reyes Garmendia, E. (2006). *Federalismo, sociedad y globalidad: los retos del porvenir*. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422006000100003
- Suing Nagua, J. D. (2016). *La región autónoma y el gobierno regional autónomo en la estructura del Estado ecuatoriano*.
<https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/6896>
- Tapia Tapia, G. M., Freile Noboa, M. V., & Caveda, D. A. (2025). Desafíos en la gobernanza local de Ecuador para implementar políticas públicas y garantizar derechos humanos. *593 Digital Publisher CEIT*, 10(3), 1086–1097.
<https://doi.org/10.33386/593dp.2025.3.3232>
- UNICEF. (2022). *Organización política y territorial de España: Claves para entender su funcionamiento*. https://ciudadesamigas.org/wp-content/uploads/2022/06/UNICEF_organizacion_territorial_Espana.pdf
- Vaca Hernández, W. (2017). Región América Latina: procesos regionales entre la dependencia y la autonomía. *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*, 57, 41–60.
<https://doi.org/10.17141/iconos.57.2017.2244>
- Valarezo, G. Ramón. (2019). *Territorio, identidad e interculturalidad*. CONGOPE : Ediciones Abya Yala : Incidencia Pública Ecuador.
<https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/57950.pdf>
- Valencia Herrera, A. C. (2023). Territorial Identity, Conceptual Construction and Urban Analysis Strategy. *Territorios*, 49.
<https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.12870>
- Viguera, B., Martínez-Rodríguez, R., Donatti, C., & Alpízar, F. (2020). *Mecanismos de Coordinación Interinstitucional para una Política Climática Efectiva en Latinoamérica y el Caribe*.
- Walsh, C. (2009). *Interculturalidad, Estado, sociedad: luchas (de)coloniales de nuestra época*. <https://reflexionesdecoloniales.wordpress.com/wp->

content/uploads/2012/08/catherine-walsh_interculturalidad-estado-sociedad-luchas-de-coloniales-de-nuestra-c3a9poca.pdf

Zambrano Noles, S. P., Goyas Cespedes, L., & Serrano Cayamcela, J. (2018). *POLÍTICAS PÚBLICAS EN DEFENSA DE LA NATURALEZA, CASUISTICA Y PENALIDAD EN ECUADOR.*