www.revflacso.uh.cu

La descentralización como sistema de gobierno en el Ecuador

Decentralization as a System of Government in Ecuador

José Fabián Molina Mora
Universidad Regional Autónoma de Los Andes
Ecuador
docentetp43@uniandes.edu.ec

Ingrid Joselyne Díaz Basurto
Universidad Regional Autónoma de Los Andes
Ecuador
ug.ingriddiaz@uniandes.edu.ec

Pamilys Milagros Moreno Arvelo
Universidad Regional Autónoma de Los Andes
Ecuador
ug.pamilysmoreno@uniandes.edu

Fecha de enviado: 15/06/2022
Fecha de aprobado: 24/06/2022

RESUMEN: La forma de gobierno o sistema de gobierno es el diseño y mecanismo creado por un Estado para establecer su administración interna, tanto política, como económica y de defensa. La descentralización política entraña un fraccionamiento horizontal de las competencias fundamentales del gobierno. Esta investigación se plantea como objetivo realizar un análisis de la descentralización como sistema de gobierno previsto en la Constitución de Ecuador, con un alcance descriptivo y explicativo, acompañado del método hermenéutico jurídico. Se concluye que el Estado ecuatoriano no ha diseñado en su Constitución una forma real y de práctica aplicación sobre el sistema presidencial que comprenda la separación de poderes. El Presidente de la República es responsable del poder ejecutivo, y también ejerce la representación y responsabilidad de la Administración Pública, por lo que no se considera que en la práctica exista una descentralización política.

PALABRAS CLAVE: administración interna; descentralización política; Estado; Constitución.

ABSTRACT: The form of government or system of government is the design and mechanism created by a State to establish its internal political, economic and defense administration. Political decentralization entails a horizontal division of the fundamental powers of government. The objective of this research is to carry out an analysis of decentralization as a system of government provided for in the Constitution of Ecuador, with a descriptive and explanatory scope, accompanied by the legal hermeneutic method. It is concluded that the Ecuadorian State has not designed in its Constitution a real and practical application on the presidential system that includes the separation of powers. The President of the Republic is responsible for the executive power, and also exercises the representation and responsibility of the Public Administration, for which reason political decentralization is not considered to exist in practice.

KEYWORDS: internal administration; political decentralization; State; Constitution.

Para poder comprender sobre el sistema de gobierno de un Estado, se debe analizar lo que se comprende por Gobierno y por Estado. Es por ello que resulta indispensable remontarse a la historia, y analizar cómo han influido los anteriores acontecimientos en la formación de los Estados modernos. Gómez (2015), respecto a los sistemas de gobierno ha señalado que a lo largo de la historia de la humanidad los hombres han diseñado diversas instituciones de acuerdo con sus creencias, costumbres y hábitos de obediencia. Estas instituciones les han permitido gobernarse manteniendo la estabilidad y el orden social para la consecución de los fines colectivos de paz, progreso y justicia. La transformación de las formas de organización política ha dado lugar al surgimiento de diferentes regímenes políticos y formas de gobierno.

La organización que provee orden, estabilidad y dirección de cualquier sociedad es precisamente el sistema político. La función principal que cumple este sistema es la de conducir los esfuerzos de la comunidad hacia los propósitos que esta misma se ha propuesto. De acuerdo con la participación mayor o menor en las decisiones que conciernen a la colectividad, así como el grado de imposición o consenso es lo que determinan los regímenes políticos y las formas de gobierno.

Combellas (1997) señala que en la antigüedad clásica grecorromana se distinguían tres formas de gobierno que llamaron puras con sus correlativos impuros. Las formas puras eran monarquía o gobierno de uno, aristocracia o el gobierno de pocos o de los mejores y finalmente democracia o el gobierno de muchos o del pueblo.

Así mismo, Combellas (1997) sostiene que los antiguos consideraban que el gobierno podía organizarse en torno a esas tres categorías, las cuales eran consideradas todas beneficiosas al perseguir como objetivo el bien común, o sea, el bien de la sociedad en su conjunto. Empero, señala que realmente el centro del debate siempre giró en torno a la aristocracia y la democracia, y que la monarquía nunca gozó de gran aceptación al ser un régimen altamente controvertido. Ciertamente, existe una plena razón sobre esta apreciación, porque de alguna manera la antigua Roma surge de un cuestionamiento de la monarquía tan fuerte, que en la era Republicana Romana uno de los términos más odiados y criticados fue el del Rey o César, ya que era visto como el hombre que se apropiaba de todo el poder de una sociedad, y que va a ser uno de los problemas del cesarismo posteriormente.

Siguiendo el análisis presentado por Combellas (1997), se exponen otras formas de gobierno, que eran las denominadas impuras, es decir, degenerativas de la monarquía, la aristocracia y la democracia, las cuales eran: tiranía, caracterizada por el abuso de poder, la oligarquía, forma de gobierno de los más acaudalados y por ultimo menciona la oclocracia, o gobierno de la muchedumbre o demagogia. Estas formas de gobierno se traducen de la siguiente manera: cuando la monarquía se prostituye y abandona el interés general, y el rey empieza a gobernar en nombre de su interés particular o el de su familia, deviene en tiranía, y, por lo tanto, se reprime a la comunidad. La aristocracia degenera en oligarquía, es decir, cuando el grupo gobernante se encierra en sí mismo y ya no en función del interés general, sino en función de los privilegios del grupo. Y por último describe cuando la democracia generaría en la oclocracia, es decir, en el desorden.

El estudio de la historia de las formas de gobierno permite apreciar que los atenienses se sentían muy orgullosos de su democracia, no obstante, varios pensadores muy influyentes de la antigüedad no eran demócratas, es decir, no eran partidarios de la democracia. Pensadores que trascendieron su tiempo y que se conocen hasta hoy como fundadores de la filosofía occidental influyeron muchísimo en las generaciones posteriores, como fue el caso de Aristóteles y Platón. En lo que concierne a este último, su postura fue variando con el tiempo, pero en todo caso su visión fue aristocrática, decantándose luego a favor de la República y posteriormente preferir un modelo de gobierno moderado, es decir, de un gobierno que balancee poderes con orígenes o fundamentos diferentes.

La democracia griega se sostenía bajo el amparo del trabajo esclavo mientras que la de Roma se transfiguraba con la Revolución Industrial, impulsada por las fuerzas de trabajo donde circulaba el capital en una sociedad de mercado se empiezan a despertar los derechos de las personas tras dos mil años de sometimiento a la religiosidad que poco a poco va perdiendo terreno con la construcción de un nuevo mundo constituido por los populosos conglomerados urbanos y cuando las escalas de producción aumentan, la relación capital trabajo se extiende. Estos acontecimientos fueron muy oportunos para que la esclavitud fuera superada, aparecen los salarios y con ello una nueva legitimación de gobiernos democráticos que van de la mano con las corrientes del liberalismo económico con sustento filosófico naturalista y con una fuerte influencia en la necesidad de igualdad y libertad para los individuos.

Actualmente, las distintas formas de gobierno pueden resumirse en las siguientes: repúblicas, monarquías, teocracias y juntas militares. La primera de ellas corresponde al tipo de gobierno presidencialista, semipresidencialista, parlamentario y unipartidistas. La monarquía es el tipo de gobierno constitucional, parlamentario o semiparlamentario y absolutista. En las teocracias el gobierno es ejercido por una institución religiosa, como el Vaticano. Finalmente, las juntas militares son formas de gobierno momentáneas no permanentes, y que aparecen cuando existe golpe de Estado, en donde militares del alto mando toman el poder.

Cualquier gobierno que pretenda justificarse frente a sus gobernados se autodefinirá como democrático, ya que este se ha constituido en el paradigma universal del sistema político moderno, que promueve los valores de igualdad, libertad, justicia y participación.

La República del Ecuador es una república democrática con un Estado constitucional de derecho y justicia social, democrática, soberana, independiente, unitaria, intercultural, plurinacional y laico, el cual se gobierna de forma descentralizada. Tiene un sistema de gobierno presidencialista, donde el Presidente de la República es el Jefe de Estado, así como también Jefe de Gobierno, y responsable de la Administración Pública.

Como todos los países de América Latina, tiene una marcada tradición centralista que históricamente ha concentrado el peso de la administración del Estado y de las responsabilidades de gobierno, en el nivel central. El proceso de descentralización que se comienza a expandir en los años 80 y 90 tiene tímidos comienzos que miran principalmente a la escala local, sin llegar a proponer un sistema integral de división política y administrativa del Estado. Esta dinámica cambia hacia fines de la década del

2000, con dos cuerpos legales que dan impulso al desarrollo territorial: una reforma constitucional sancionada el año 2008 y el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y descentralización dictado dos años después (Serrano & Acosta, 2011).

En este contexto la presente investigación aborda el tema de la descentralización como sistema de gobierno, e identifica como problema el desconocimiento del tema por parte de la ciudadanía, por lo que se plantea como objetivo realizar un análisis de la descentralización como sistema de gobierno previsto en la Constitución de Ecuador. Este tema reviste una gran importancia dado que las personas deben conocer el estilo de direccionamiento emprendido por el Estado para la construcción de una sociedad.

Materiales y Métodos

Para el desarrollo de la presente investigación se utilizó la modalidad cualitativa para poder identificar desde diferentes enfoques la realidad del tema de estudio, además se utilizó la investigación exploratoria como un primer encuentro al fenómeno de estudio. Los métodos empleados fueron:

- Inductivo-deductivo: para verificar los factores planteados respecto al tema de investigación además de estructurar el perfil de investigación para su aplicación.
- Analítico-sintético: para comparar todos los fenómenos que intervienen en la investigación.
- Histórico-lógico y descriptivo-sistemático: para analizar la situación problémica de la investigación y hacer una observación actual de los fenómenos para su interpretación.
- Método hermenéutico jurídico: para analizar la normativa aplicable al objeto de estudio, consistente el estudio del Código de la Democracia, Código Orgánico Administrativo, el Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva y la Constitución de la República del Ecuador.

Fundamentos teóricos

Estado y democracia son dos conceptos cargados de historia, y por ende necesitados de revisar en cada época, y marcados además por la circunstancia de tratarse de conceptos polémicos, ya que son instrumentos que manejan las ideologías para imponer sus puntos de vista en el debate político.

La definición del Estado es menos compleja que la democracia, no solamente porque su carga polémica sea menor, sino también porque existe un consenso básico sobre los elementos que lo integran, recogidos en la célebre definición de Max Weber (Gigli, 2007) que versa que el Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio, reclama con éxito para sí el monopolio de la violencia física legítima.

Aunque la definición sigue siendo ampliamente citada, algunos de sus elementos en la actualidad se discuten, o por lo menos se relativizan.

Por una parte, el territorio como espacio físico donde ejerce su poder el Estado se ha convertido en un concepto más complejo, dada la amplitud del orden internacional y la sociedad trasnacional, imposibles de aprehender y dominar por el poder del Estado, aparte de que este es un poder definido como político, no fácil de aislar hoy en la práctica del poder económico, dada la realidad intervencionista del Estado en la economía; a lo que se agrega que el deslinde del Estado de la sociedad es en nuestra época borroso, motivado al entrecruzamiento de ambas esferas, fenómeno que Garcia-Pelayo (1989) denomina como de

socialización del Estado y estatización de la sociedad.

Por último, y es el punto más polémico de la definición del Estado, se refiere a la legitimidad, la violencia física legítima. En el siglo XX, con regímenes totalitarios y dictaduras autoritarias de cuestionable legitimidad, fuertemente represivos y ajenos al consentimiento de sus ciudadanos, repugna el incorporar la nota legítima a la definición del Estado, derivado de la problematización en torno a sugerir como una evidencia que siempre los gobernados asumirán positivamente la creencia de que los gobernantes tienen justos títulos para gobernar.

El Estado como realidad histórica surgió en Europa entre los siglos XV, XVI y XVII, derivado de un largo proceso con diferentes ritmos y peculiaridades a su consolidación en cada país. Existe un consenso básico en torno a que su definitiva implantación ocurrió una vez finalizadas las guerras de religión, y con más precisión tras la firma de la Paz de Westfalia el año 1648. En palabras de Heller (2014) la Reforma trajo como consecuencia, la emancipación definitiva y total del poder del Estado respecto a la Iglesia, incluso en los Estados católicos.

El concepto del Estado recibirá una profunda transformación, producto de la deslegitimación de la figura del monarca como soberano y la destrucción del Estado absoluto, consecuencia del surgimiento de la idea de nación, obra de las revoluciones liberal-burguesas de fines del siglo XVIII, y de forma particular con la Revolución francesa, pues los gobernados como súbditos pasan a ser ciudadanos, sujetos de derechos ahora interpretados como anteriores y superiores al Estado, donde en consecuencia se ha trasladado la soberanía, ahora soberanía nacional, base de legitimidad del nuevo Estado.

El Estado entonces es un concepto moderno, es decir, unido al proceso de secularización y racionalización del poder cónsono con el desarrollo del capitalismo mercantilista, concentrado en la figura del monarca como soberano, garante del orden en el territorio donde ejerce su autoridad, por lo cual identificamos al concepto del Estado con el Estado moderno, y en consecuencia se deslinda de otras formas de dominación, como son los casos en Europa de la *polis* griega, la *civitas* romana, las *signorias* de la Italia renacentista y el feudalismo medieval.

En suma, el Estado fue desde sus orígenes un fenómeno ampliamente exitoso que terminó imponiéndose sobre otras formas de dominación, al lograr consolidar el rey el monopolio del poder en su territorio, tanto frente a los poderes interiores como en su reconocimiento como poder único e igual en jerarquía a los poderes exteriores, que pasaron a constituir la organización de Estados que desde entonces rige la comunidad internacional.

El Estado moderno se concibe entonces como un artificio, una construcción humana, con el propósito de lograr las metas que pretende alcanzar, priorizando la preservación del orden en la sociedad. Guiado por la razón instrumental mediante la adecuación de los medios a los fines, impone su dominio a través de la ley, expresión de la voluntad del soberano que se sobrepone a la tradición y la costumbre imperantes en la sociedad, en función del bien supremo de garantizar el orden social.

Es el moderno Estado-nación, independientemente de que la nación asuma diversos derroteros definitorios en torno a las ideas de pueblo, de etnia, de lengua común, de historia o de destino compartido, que se conjugan en un nosotros identificado frente a los otros, y

sus pretensiones legítimas a construir su propio Estado. Surge de ahí el nacionalismo, fuente fundamental de los conflictos que dividirán a las naciones en su pretendido derecho a construir su propio Estado.

Según Heller (2014), la especificidad de la organización estatal está en su carácter de unidad soberana de acción y decisión en un determinado territorio. El género próximo del Estado es la organización, la estructura de efectividad organizada en forma planeada para la unidad de la decisión y de la acción. La diferencia específica, con respecto a todas las demás organizaciones, es su calidad de dominación territorial soberana.

El Estado moderno surge como una organización burocrática subordinación, formalizadas en un derecho estatuido y racional, que da sentido a una jerarquía administrativa donde se inserta el estamento de los funcionarios públicos con su específico estatuto, y cuyas características definitorias. Garcia-Pelayo (1989) lo ha sintetizado así:

- Carecer de propiedad sobre el objeto, los medios y el producto de la gestión, de modo que hay una separación entre función y propiedad.
- No ser elegidos por los administrados, sino nombrados por la autoridad superior.
- Estar dotados de un específico saber (mostrado en el caso típico-ideal a través de pruebas objetivas, como exámenes, concursos, etc.) y de un status jurídico y social.
- Tener como profesión única o principal el servicio a la organización burocrática.
- Actuar leal y metódicamente y sometiendo rigurosamente su actividad a las formas y contenidos de unas normas o de unos precedentes, aunque ello contradiga sus propios criterios y convicciones.

El tipo ideal de organización burocrática ha sido objeto de profundas transformaciones, entre las que se pueden mencionar:

- La penetración de grupos de intereses de la sociedad en los procesos de decisión del Estado (a lo que responde el modelo neocorporativo), cuya institucionalización genera una concertación en las decisiones y acciones estatales a su favor y en detrimento del interés general al que el Estado debe servir.
- La proliferación del llamado gobierno por contrato, es decir la asunción de tareas que tradicionalmente llevaban a cabo los entes de la burocracia estatal por parte de empresas privadas.
- El impacto de la tecnocracia, es decir la presencia decisiva de los técnicos (los que poseen saberes especializados acordes con las nuevos retos y necesidades que imponen los imperativos tecnológicos de la actualidad) en detrimento de los políticos, a los que pretenden sustituir como nueva clase política en virtud de lo cual se hace énfasis en que el Estado del presente es más tecnoburocrático que burocrático, en el sentido tradicional del término, pues intenta armonizar la razón técnica de la tecnocracia con la razón jurídica de la burocracia.
- Se puede incluir aquí la llamada circulación de las élites, entendida como el surgimiento de una estrecha relación entre las grandes empresas y la alta burocracia estatal, cuyos dirigentes gerenciales fluctúan entre las

esferas pública y privada en deterioro del interés general de la sociedad.

En conclusión, un desafío de la actualidad está en la armonización de la inevitable tensión entre la lógica burocrática y la lógica democrática, desde el momento en que el Estado moderno pasó a legitimarse en la democracia, bajo el principio de la soberanía popular. En este sentido, junto a la llamada legitimidad de origen, se ha insistido en la llamada «legitimidad funcional» de las instituciones del Estado, referida a su capacidad de respuesta a las exigencias ciudadanas, manifestada a través de mecanismos de democracia representativa (de manera especial el Parlamento), sea bajo mecanismos de democracia participativa (referendos y consultas populares), a lo que se suman las demandas provenientes de la sociedad civil y sus diversas formas de organización.

En consecuencia, han surgido neologismos que atienden a novedosos campos de estudio, como son los casos de:

- Gobernanza: asociado a la capacidad de gobernar en tiempos de globalización.
- Transparencia: unido a la idea de claridad, pulcritud y publicidad de la acción de los entes públicos.
- Accountability: asociado a la idea de responsabilidad, proactividad y compromiso de las organizaciones, cuya pretensión es asumir el reto de una mejor funcionalidad del Estado ante la cambiante y fluida sociedad democrática del presente.

La clásica división territorial del Estado entre Estado unitario y Estado federal, sin por ello perder su centralidad en el tema, se ha complementado con la distinción entre Estados centralizados y Estados descentralizados, los primeros caracterizados por una concentración del poder en un solo centro, y los segundos por una asunción progresiva de competencias del centro a las unidades de poder regional y local.

La historia muestra Estados que al centralizarse promovieron la democratización de sus habitantes; caso emblemático en la superación del descentralizado feudalismo por el característico Estado nacional hoy abrumadoramente predominante. Además, las dictaduras, incluidas las construidas bajo el principio de la democracia totalitaria, tienen una tendencia natural a concentrar el poder en un solo centro, por lo demás personalizado en la figura del dictador.

En síntesis, la descentralización es una política de Estado con tendencia a predominar en las democracias contemporáneas, a diferencia de las dictaduras y su tendencia a recentralizar el poder.

Con la política de descentralización se pretende el logro de dos grandes metas: por una parte, la convicción de la mayor eficacia y eficiencia que ofrecen las unidades de poder descentralizado para cumplir los cometidos del Estado; y, en segundo lugar, el logro de la democratización, en la medida en que se involucra más directamente a las comunidades con las decisiones que las afectan. En suma, el paso de un modelo de democracia descendente a un modelo de democracia ascendente.

A ello se agrega que, si bien es cierto que la democracia tiene en el principio de la mayoría uno de sus postulados fundamentales, no es menos cierto que la negociación y el consenso están también presentes ineluctablemente en las decisiones democráticas, constituyendo un estímulo para la creación en los procesos de

descentralización de instancias en las que se debate y decide su marcha, dado el necesario involucramiento en ellas de unidades centrales, regionales y locales del poder del Estado.

Bobbio (1986) destaca la diferencia entre la democracia ideal y sus promesas, y la democracia real, incapaz de satisfacerlas. Para el autor ello no significa una degeneración de la democracia, sino un proceso de adaptación de los principios abstractos a la realidad. La democracia no es una forma de gobierno perfecta, a lo más es perfectible. La historia demuestra, y sigue demostrando cotidianamente, sus avances y retrocesos, sus transformaciones, sus peligros y posibilidades. Así, el siglo XX ha sido denominado con justeza el siglo de la democratización.

La descentralización se alinea a un fin común dentro de las administraciones públicas, el cual es la modernización estatal, con un componente de democratización puesto que un Estado capaz de ceder a otros niveles territoriales parte de su poder económico y político, funciones administrativas, potestades fiscales y legislativas, al menos en teoría, es un Estado garante del buen vivir dentro del territorio (Costa et al., 2011).

El proceso de descentralización en Ecuador

La descentralización política entraña un fraccionamiento horizontal de las competencias fundamentales del gobierno y su distribución entre los órganos centrales y los regionales, de modo que estos pueden ejercer toda la gama de las atribuciones estatales: las legislativas, las ejecutivas y las judiciales, en el ámbito de su respectiva jurisdicción territorial.

Según Borja (2019) este tipo de descentralización comprende, por tanto, a las tres funciones clásicas del Estado: la legislativa, la ejecutiva y la judicial, a las que corta horizontalmente. Cada una de las unidades territoriales puede ejercer un cúmulo de esos tres órdenes de poder dentro de su jurisdicción, de acuerdo con el esquema de distribución de competencias señalado por la Constitución federal. En esta forma de organización estatal se produce, dentro de determinados límites, una cierta independencia de los tres poderes regionales respecto de los tres poderes federales.

En la década de los años 90 se desarrollaron las condiciones para el inicio del proceso de descentralización y autonomías en el Ecuador. La descentralización queda consagrada con la Reforma a la Constitución de la República de l998, donde se define al Estado ecuatoriano como pluricultural y descentralizado; para lo cual se reconoce de la diversidad étnica con la creación de las circunscripciones territoriales indígenas, se establece la transferencia de recursos y competencias y se diseña un modelo de gestión estatal desconcentrado, entre otros (Carrión, 2007).

Posteriormente se advierten algunos problemas y vacíos: la nueva Constitución no legisló, por ejemplo, sobre la construcción de un modelo de Estado descentralizado y tampoco sobre el espacio del gobierno intermedio y la división territorial del país; y cuando redactó las normas legales produjo un mecanismo de transferencia de recursos y competencias regresivo en lo económico y nada práctico en lo administrativo; pero también añadió un nivel más de gobierno con la creación de las juntas parroquiales rural que fortalecen la fragmentación territorial. A ello debe sumarse, afirma Carrión (2007), que el Congreso Nacional no legisló las leyes secundarias que se requerían, evidenciando que no existía un acuerdo global sobre las competencias a nivel subnacional, ni

claridad sobre la transferencia de recursos. Señala igualmente que se nota una tendencia de superposición de funciones y la fragmentación en la organización política territorial.

La Constitución de la República aprobada en 2008 en el artículo 1 establece que:

- El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.
- La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución.
- Los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible (Asamblea Nacional Constituyente, 2008).

En principio, el sistema de gobierno presidencialista, en resumen, consiste en la determinación y fijación de la separación de los poderes a través de la Constitución de un Estado; generalmente los poderes de un Estado son: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El primer poder (el ejecutivo), recae en la o el Presidente de la República de un país elegido mediante voto popular, constituyéndose de esta manera en la máxima autoridad de un Estado, ejerciendo la representación del mismo, tanto de forma interna como externa.

El segundo poder (el legislativo), recae en las personas que fueron electas por las y los ciudadanos de una determinada circunscripción territorial de un Estado, para de esta manera tener su participación, su voz, su voto, en la toma de decisiones del Estado, y, sobre todo, en la elaboración de normativas que garanticen mecanismos de gestión y acción para alcanzar un desarrollo del país.

En cuanto al poder Judicial, a diferencia de los otros dos poderes ya señalados, sus integrantes no son de elección popular, generalmente, son electos por ternas propuestas por el poder ejecutivo y otra terna por el poder legislativo, lo que implica desde ahí, la falta de confianza sobre una separación del poder.

En el Ecuador, respecto a la elección de los integrantes del Poder Judicial, esto se practica mediante otros poderes, porque el Estado ecuatoriano, está conformado por cinco poderes: El Ejecutivo, el Legislativo, el Judicial, el Electoral y el de Participación Ciudadana y Control Social, siendo este último poder, nombrado Poder de Participación Ciudadana, el que opta por la elección de los integrantes del Poder Judicial.

Si bien es cierto que el Consejo de la Judicatura del Ecuador, elige a los Jueces que integrarán las diferentes Salas de la Corte Nacional de Justicia mediante la práctica de un Concurso de Méritos y Oposición, también es cierto que ese Consejo de la Judicatura es seleccionado por el Quinto Poder que tiene el Ecuador, y es además quien elige a los integrantes del máximo órgano de administración de justicia constitucional, que es la Corte Constitucional del Ecuador.

Por lo tanto, llama la atención este modelo presidencialista, porque si los demás poderes del Estado son integrados por personas de elección popular, al menos, deberían existir otros mecanismos de elección del Poder Judicial, en la que no tenga intromisión ninguno de los demás

poderes, pues de lo contrario, no se estaría frente a verdadera separación de poderes.

Este cuestionamiento se hace mucho más extenso por cuanto en la Constitución de la República se establece que el Ecuador es un Estado Unitario, por lo que al tener esa particularidad se establece que el poder se centre en una sola persona y se extienda por todo el territorio del Estado, de tal manera que la o el Presidente de la República no tan solo es el Jefe de Estado, sino también Jefe de gobierno, teniendo doble función, y por lo tanto, doble poder, ya que de él dependería incluso la gestión y administración de la Función Judicial, provocando de esta manera que el Poder Judicial se encuentre en manos de cada gobierno de turno y no al servicio de la ciudadanía, mucho menos al servicio del Estado ecuatoriano, y solo responderá a los intereses del gobierno y de quienes se encuentren en el poder.

A lo indicado se le debe sumar la forma de gobierno que posee el Ecuador, que es el de descentralización, pero, si existe un sistema presidencialista y a la vez un Estado Unitario, la descentralización solo estaría en una simple teoría, toda vez que es el Ejecutivo quién posee la administración total del Estado.

Se debe recordar que por la descentralización existe la autonomía, a su vez, la descentralización permite realizar competencias que le hayan sido atribuidas por la Constitución y la Ley o un gobierno descentralizado, no teniendo entonces injerencia alguna el Ejecutivo; sin embargo, por el Estado Unitario, existe un poder central, sin el cual dependería los otros gobiernos, que en Ecuador son: Regionales, Provinciales, Cantonales y Parroquiales. Estos tienen derecho a percibir las rentas del Estado, incluso el presupuesto que emplea el Estado debe ser compartido para los diferentes Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD). Hasta la normativa tributaria debe ser de la mano sobre lo que considere el ejecutivo, y sobre todo también, de lo que apruebe el legislativo, es decir, la política tributaria está determinada desde el gobierno central, dominada por el poder ejecutivo, quedando de esta manera una descentralización en doctrina y no así en la práctica o en la gestión.

En conclusión, en el Estado ecuatoriano, no se definió exactamente en la Constitución una forma real y práctica sobre el sistema presidencial que comprenda la separación de poderes, porque al señalarse el Estado Unitario, este poder se centra en el ejecutivo. Sumado a eso, la elección de los integrantes del Poder Judicial es a través de poderes del Estado, conllevando a una intromisión de poderes para la administración de otro poder; cuando en sí el poder judicial al menos, es el que debería tener una forma de elección también, pero mediante requisitos especiales, pues el Poder Judicial, es el más importante y su independencia debe estar garantizada, para que de esta manera frene los excesos del poder de la administración pública.

La elección presidencial debe ser mediante el sufragio no obligatorio, esto es, el voto popular, que no dependa de un quinto poder ni tampoco de la obligación, sino de la voluntad.

En cuanto al poder legislativo, este debe tener mayores funciones, no tan solo de legislar y fiscalizar, la asamblea al estar integrada por representantes de la ciudadanía, debe ejercer acciones de control a los órganos y organismos públicos, no teniendo un Contraloría General del Estado, guiada y administrada por el Ejecutivo; por lo tanto, la asamblea debe responder en actividades de control; toda vez que, una cosa es la existencia de ministerios para cumplir con la

atención del servicio público, y otra cosa son las entidades regladas para proteger los intereses públicos en general y no tan solo de uno o dos poderes del Estado.

Conclusiones

En Ecuador, la modernización estatal está prevista en la Carta Magna vigente, no obstante, persiste una forma de gobierno con limitadas funciones descentralizadas en la práctica.

El Estado ecuatoriano no ha diseñado exactamente en su Constitución una forma real y de práctica sobre el sistema presidencial que comprenda la separación de poderes.

En Ecuador, no se puede hablar de un sistema de gobierno único, por el contrario, es mixto, toda vez que, en principio, el Estado es «Unitario» sin embargo, su forma de gobierno es descentralizada, pero esa forma de gobierno descentralizada lamentablemente se define por la organización territorial, más no por la forma administrativa de gobierno.

El presidencialismo está compuesto por el Jefe de Estado, también Jefe de Gobierno, empero, en Ecuador, el Presidente de la República es responsable del poder ejecutivo, y también ejerce la representación y responsabilidad de la Administración Pública, por lo que no se considera en la práctica que exista descentralización.

Referencias bibliográficas

Asamblea Nacional Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito, Ecuador.

Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Borja Cevallos, R. (2019). *Descentralización*. https://derechoecuador.com/descentralizacion/

Carrión, F. (2007). *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas.* Quito: FLACSO-Ecuador.

Combellas, R. (1997). *El estado y la democracia*. https://es.scribd.com/document/504562301/ricardo-combellas-el-estado-y-la-democracia

Costa Cevallos, M., Aguirre, G.B. & Maldonado Ordóñez, J. (2021). Indicios sobre el estado situacional de la descentralización en Ecuador. *Revista Derecho del Estado*, 51, 167–195. https://doi.org/10.18601/01229893.n51.06

García-Pelayo, M. (1989). *Las transformaciones del Estado contemporáneo.* Madrid: Alianza.

Gigli Box, M. C. (2007). *Política y Estado en Max Weber* IV Jornadas de Jóvenes Investigadores, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Heller, H. (2014). *Teoría del Estado*. Madrid: Fondo de Cultura Económica de España.

Serrano C. & Acosta P. (2011). *El proceso de descentralización en el Ecuador. Proyecto gobernanza subnacional para el desarrollo territorial en Los Andes.* Ecuador: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

Conflictos de intereses

Los autores declaran que no existe conflictos de intereses.

Contribución de los autores

José Fabián Molina Mora: Conceptualización, metodología, redacción-revisión y edición, y aprobación de la versión final.

Ingrid Joselyne Díaz Basurto: Conceptualización, redacción-revisión y edición, y aprobación de la versión final.

Pamilys Milagros Moreno Arvelo: Conceptualización, redacción-revisión y edición, y aprobación de la versión final.