

Francisco Enríquez Bermeo
Coordinador

GOBIERNOS INTERMEDIOS: ENTRE LO LOCAL Y LO NACIONAL



2017

Serie Territorios en Debate:

Es un espacio creado por el CONGOPE e Incidencia Pública para debatir entre los gestores de la política pública, la academia y la sociedad civil, sobre el desarrollo desde una perspectiva territorial, que mire a lo urbano y lo rural como un espacio diverso y articulado de construcción social.

GOBIERNOS INTERMEDIOS: ENTRE LO LOCAL Y LO NACIONAL

© *Francisco Enríquez Bermeo / Coordinador*

Serie Territorios en Debate N° 5

Primera edición:

© Consorcio de Gobiernos Autónomos
Provinciales del Ecuador – CONGOPE
Wilson E8-166 y Av. 6 de Diciembre
Teléfono: 593 2 3801 750
www.congope.gob.ec
Quito – Ecuador

Ediciones Abya-Yala
Av. 12 de Octubre N24-22 y Wilson, bloque A
Apartado postal: 17-12-719
Teléfonos: (593 2) 250 6267 / (593 2) 396 2800
e-mail: editorial@abyayala.org
Quito-Ecuador

Incidencia Pública Ecuador
Calle San Luis Oe8-78
San Francisco de Pinsha, Cumbayá
Teléfono: 593 999 012 226
e-mail: fenriquezbermeo@yahoo.com
Quito – Ecuador

Coordinador General de la Serie:

Francisco Enríquez Bermeo

Edición y corrección:

Mauricio Alvarado-Dávila

Diseño, diagramación e impresión:

Ediciones Abya-Yala, Quito-Ecuador

ISBN: 978-9942-09-470-4

Depósito legal: 005988

Derechos de autor: 052197

Tiraje: 1 000 ejemplares

Impreso en Quito-Ecuador, octubre de 2017

Las opiniones de los autores no reflejan la opinión de las instituciones que patrocinan o auspician la publicación.

Este trabajo se llevó a cabo con una subvención del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador – CONGOPE

Gobiernos intermedios : entre lo local y lo nacional / coordinado por Francisco Enríquez Bermeo. Quito : CONGOPE : ABYA-YALA : Incidencia Pública del Ecuador, 2017
178 páginas : cuadros, gráficos, tablas. - (Serie Territorios en Debate ; 5)

Incluye bibliografía

ISBN: 978-9942-09-470-4

GOBIERNO LOCAL; ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ; GOBIERNO MUNICIPAL ;
ECONOMÍA ; DESCENTRALIZACIÓN ; POLÍTICAS PÚBLICAS; DESARROLLO
TERRITORIAL ; CONSTITUCIÓN ; HISTORIA ; GLOBALIZACIÓN ;
REGIONALISMO ; SOCIOLOGÍA URBANA ; ECUADOR

320.8 - CDD

Índice

Presentación	
<i>Gustavo Baroja</i>	7
Introducción	
<i>Francisco Enríquez Bermeo</i>	9
Gobierno intermedio y desarrollo regional	
<i>Francisco Enríquez Bermeo</i>	13
Desarrollo territorial y rol de los gobiernos intermedios	
<i>Gustavo Baroja Narváez y Renata Lasso Rosero</i>	63
La descentralización desde el gobierno intermedio	
<i>Fernando Carrión Mena</i>	75
El nivel intermedio de gobierno: una necesidad de articulación	
<i>Cecilia Chacón Castillo</i>	93
Las regiones, ¿gobierno intermedio?	
<i>Santiago Ortiz y Francisco Hurtado Caicedo</i>	117
Fortalecer el rol del gobierno intermedio para incidir en el desarrollo territorial, la descentralización y la democracia	
<i>Edwin Miño y Marcela Andino Ramos</i>	153

Gobierno intermedio y desarrollo regional

Francisco Enríquez Bermeo

Tradicionalmente, Ecuador organizó su territorio en provincias, cantones y parroquias rurales. A partir de la Constitución de 2008, esa posibilidad de organización se amplió a regiones autónomas y a regímenes especiales de tres tipos: ambientales (Galápagos), étnico-culturales (circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias) y por población (distritos metropolitanos autónomos) (art. 242).

A cada nivel de organización territorial pertenece un tipo de gobierno autónomo y descentralizado, correspondiendo a la región autónoma el gobierno regional, que debe estar constituido por un consejo, electo de manera directa por la población, y un/a gobernador/a que lo presidirá (art. 251).

La conformación de regiones autónomas sólo será posible a partir de la integración de dos o más provincias con continuidad territorial, y a los gobiernos provinciales corresponde proponerlas, con la condición de cumplir con algunos requisitos de carácter poblacional y territorial (art. 244).

Con ello, la Constitución de 2008 promovió la creación de regiones y de gobiernos regionales autónomos, que vienen a ser el nivel intermedio de gobierno. Si bien esta Constitución no determina las regiones, sí establece criterios para su creación y fija un plazo tope de ocho años para su conformación a partir de su promulgación. Además, establece que, en caso de que las regiones no se conformaren en el plazo establecido, el Gobierno central definirá las regiones.

De este modo, por primera vez en la historia del país podremos contar con un nivel intermedio de gobierno que haga realidad el sueño de contar con un Estado fuerte y policéntrico a la vez» (Larrea, 2008, p. 92). El nivel intermedio de gobierno sería el encargado de generar desarrollo territorial a escala regional y, con ello, impulsar el desarrollo económico local.

El Gobierno central en 2008, mediante decreto ejecutivo, creó 10 zonas o áreas territoriales de planificación para la Función Ejecutiva, como adelantándose en la conformación de las regiones, ante la posibilidad de que hasta 2016 no surgieran las regiones. De las zonas 10 zonas de planificación, siete se organizaron integrando varias provincias de manera horizontal (de este a oeste), dos zonas metropolitanas (Quito y Guayaquil) y una última zona especial que correspondía a las islas Galápagos.

En la elaboración de la Constitución, en lo relacionado con la creación de las regiones, se debatió incluso sobre la posibilidad de eliminar los gobiernos provinciales pero no así las provincias, las que se mantendrían como parte de la división territorial pero no como instancia de gobierno, puesto que esa función la cumplirían los gobiernos regionales. Finalmente se decidió mantener los gobiernos provinciales.

Surgió entonces la duda de que existiesen dos niveles intermedios de gobierno, lo que produciría lo que se conoce como «superposición de competencias», es decir, el que estos dos niveles de gobierno asumieran competencias similares¹.

El plazo establecido en la Constitución de 2008 para la estructurar las regiones se cumplió en 2016, aunque la aprobación del Cootad en 2010 lo extendió a 2018 y luego, con las enmiendas a la Constitución aprobadas en 2016, se eliminó el plazo y se postergó de manera indefinida la confor-

1 Las competencias de los gobiernos regionales y provinciales son bastante similares. Varían en su alcance territorial, en que los gobiernos regionales son más planificadores, mientras que los provinciales son más ejecutores. Varían también en algunas competencias, como seguridad alimentaria, ambiente y regulación de organizaciones sociales, entre otras.

mación de las regiones autónomas y, por tanto, de los gobiernos regionales. Si bien esto da tiempo a los gobiernos provinciales para transformarse y consolidarse como gobiernos intermedios, queda la pregunta de si el desarrollo regional debe circunscribirse a una provincia o si vas más allá de las provincias, como está concebido en la Constitución vigente.

Un elemento más a considerar es que, en el marco de las enmiendas a la Constitución, el Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales de Ecuador (Conagopare) hizo la propuesta de que los gobiernos provinciales asumieran como competencia exclusiva el ámbito de lo rural y que sus autoridades sean electas exclusivamente por los ciudadanos de las áreas rurales, con lo que los gobiernos provinciales dejarían de ser nivel intermedio de gobierno y se constituirían en gobierno del mundo rural, fracturando aún más lo urbano con lo rural y acabando con la perspectiva de un desarrollo territorial integrado. De ahí que los gobiernos provinciales y el Congope se opusieran a esa enmienda constitucional propuesta por las juntas parroquiales.

Han transcurrido cerca de 10 años desde que se aprobó la Constitución y las regiones autónomas no se han constituido ni hay visos para su conformación en el mediano plazo. A esto se suma que los distritos y los circuitos creados en el Gobierno de Correa lo único que hicieron fue extender la presencia de la Función Ejecutiva al nivel más micro del territorio, habiendo debilitado la gestión autónoma y descentralizada de los territorios y consolidando un modelo de desconcentración de la gestión territorial del Gobierno central, lo que más bien es visto por algunos como un proceso de consolidación del centralismo estatal, aspecto que constituye un retroceso para la descentralización y la autonomía en la gestión del desarrollo territorial (Burbano de Lara, 2015).

Es decir, el fortalecimiento del Gobierno central mediante la recuperación de sus funciones de planificador, regulador y ejecutor, venidas a menos durante la «larga noche neoliberal», lo que hicieron es consolidar el centralismo estatal y debilitar los procesos de descentralización y desarrollo territorial, regional y local. Todo esto, en un contexto de auge económico, producto de un significativo incremento de

los precios de los commodities, principalmente el petróleo, a cambios en los contratos con las petroleras y también de la gestión de gobierno en materia de tributos, lo que dio al Gobierno central un protagonismo significativo en la vida nacional.

Otro factor que incide en el debilitamiento de la descentralización y el desarrollo territorial tiene que ver con la vigencia desde hace cerca de 50 años de un modelo rentista sostenido en una economía predominantemente primario-extractivista que, en lugar de invertir los recursos en el desarrollo local, los distribuye en los territorios que han constituido gobiernos seccionales. De ahí la proliferación de cantones y provincias, creados en muchos casos sin cumplir las condiciones establecidas en la ley (50 000 habitantes como mínimo para los municipios)² y más recientemente la transformación de las juntas parroquiales rurales en el quinto nivel de gobierno, a las que se ha provisto de recursos que han hecho más ineficiente el presupuesto estatal como consecuencia de la mayor fragmentación del gasto e inversión pública.

A pesar de que durante este período se han sucedido gobiernos de distinta tendencia ideológico-política, que han gobernado durante la larga noche neoliberal y el socialismo del siglo XXI, el modelo de Estado rentista se ha mantenido y más bien se ha fortalecido, al haber creado las condiciones para que en los próximos años los recursos estatales se incrementen con la explotación extractivista de la minería.

La intención de crear las regiones y los gobiernos autónomos de las mismas apuntaba precisamente a superar la fragmentación territorial, al menos en el nivel provincial, pero esto se ha postergado de manera indefinida. Se suma a ello la consolidación del modelo extractivista de «desarrollo», es decir, seguir organizando la economía del país con una alta dependencia de la extracción intensiva de petróleo y la minería, con muy bajo valor agregado, destinado principalmente a la exportación.

Las preguntas que surgen luego de aprobada la Constitución es: ¿por qué la Constitución de 2008 establece la posibilidad de crear regio-

2 Art. 22, literal a) del Capítulo III del COOTAD.

nes, a ser regidas por gobiernos regionales autónomos y descentralizados?, ¿acaso los gobiernos provinciales no cumplían ya esas funciones? ¿Qué son y para qué sirven las regiones? ¿Por qué crear otro nivel de gobierno (el regional), al que se denomina «gobierno intermedio»?

A continuación, este artículo trata de responder algunas de estas preguntas.

La geografía y la formación de regiones

Las características geográficas son un factor fundamental para entender las regiones. Deler, al referirse a lo que ahora es Ecuador y que se deriva del territorio de los Karas y luego de la Real Audiencia de Quito, afirma (citado por Ospina) que hay tres datos de la geografía física que son determinantes en la estructuración del espacio. El primero es la presencia de la cordillera de los Andes: una sucesión de montañas y tierras altas de aproximadamente 100 km de ancho que atraviesa todo el territorio y que constituye su eje meridiano. El segundo es la presencia de dos espacios selváticos separados por la cordillera: las selvas del litoral pacífico y los bosques húmedos de la cuenca amazónica, ambos de incorporación tardía al espacio territorial. El espacio amazónico, aislado por ser interior, mientras el otro, la Costa, abierto al mar y comunicado con el exterior. El tercer dato, es el golfo de Guayaquil, que tiene el sistema hidrográfico más extenso del Pacífico sudamericano, con una red de ríos de llanura caudalosos y de débil pendiente, con terrenos fértiles, cuyo manejo fue durante cerca de dos siglos, y sigue siendo, uno de los grandes desafíos para el Estado ecuatoriano (Ospina, 2004, p. 21).

Otro aspecto importante de la geografía tiene que ver con la meridianidad, que en los Andes tiene una configuración montañosa distinta a la del resto de la cordillera. Mientras que en Colombia «los Andes se expanden horizontalmente y se abren en tres ramales más bajos surcados de valles profundos» (Ospina, 2004, p. 26); en Perú, «las cordilleras parecen una sola, con valles pequeños [...], [en los que] hay una sola cadena de montañas, a veces cortada por ríos pequeños, a veces cortada por planicies de puna» (p. 26). En Ecuador se distinguen «ramales distintos,

claramente diferenciados y abiertos por profundos valles» (p. 26), en los que se forman las hoyas interandinas, que son valles altos de entre 1 500 y 2 500 m.s.n.m., a cuyos cuatro lados están las cadenas montañosas. Las hoyas tienen una variedad de pisos ecológicos y climas que han permitido diversificar los cultivos. Además, «toda hoya está abierta, tiene una salida. No es una celda encerrada por montañas [...]. Toda hoya tiene un río que la atraviesa» (p. 27). Cada hoya tiene un sinnúmero de pasos naturales hacia las tierras bajas, las selvas, tanto de la Costa como de la Amazonía.

La otra meridianidad de este territorio es la que se da en el mar, espacio en el que se encuentran los vientos alisios³ del este y del sur, que lo convierten en «el lugar de la transición climática entre la zona seca de América del Sur y la zona húmeda, al norte» (p. 28). En estas costas confluyen dos corrientes marinas: una que trae las aguas frías del sur (corriente de Humboldt) y otra que trae las aguas cálidas de la zona tropical (corriente de El Niño). El encuentro de estas dos corrientes provoca, de un lado, que un poco hacia el norte de lo que hoy es Ecuador estén las zonas más húmedas del mundo (el Darién entre Panamá y Colombia y el Chocó entre Ecuador y Colombia) y, de otro lado, más bien hacia el sur, que estén las zonas más áridas del mundo (los desiertos de Perú y Chile). Se trata entonces de un territorio de transiciones ecológicas.

Estos tres grandes accidentes físicos han marcado y marcan al Ecuador (Ospina, 2004, p. 22). «... en una escala temporal de quince siglos y en la escala espacial de más de un millón de kilómetros cuadrados hubo importantes diferencias de una región a otra y, por tanto, desfases cronológicos en la evolución y en el grado de complejidad alcanzado, correlativamente, por los grupos humanos» (Deler, 2007, p. 24), grupos humanos que correspondían a dos tipos de poblaciones: las de llanura y las de las colinas costeras. Los karas, habitantes de buena parte de los Andes ecuatorianos, ocuparon la región septentrional de los incas, repartida en las tierras altas en las que habitaban las tres cuartas partes de su población.

3 Sistema de vientos relativamente constantes en dirección y velocidad que soplan en ambos hemisferios, desde los 30° de latitud hacia el Ecuador con dirección noreste en el hemisferio norte y sureste en el hemisferio sur. <https://www.ecured.cu/>

Esa geografía generó dinámicas en la organización del territorio de relaciones verticales (norte-sur) que se complementan con las relaciones transversales entre los dos espacios selváticos (este-oeste), marcadas por la meridianidad de la cordillera.

Las relaciones entre los grupos humanos que habitan los tres grandes componentes macrogeográficos del noroeste sudamericano: las tierras altas (Sierra), las llanuras del litoral (Costa) y la cuenca amazónica (Oriente), separadas por escasos kilómetros, pero con grandes rupturas geográficas a los dos lados del macizo andino (cordilleras, colinas y planicies), mantenidas sin cambios durante cerca de dos siglos, son los elementos sobre los que se fue configurando el territorio ecuatoriano (Deler, 2007, p. 51-73).

Según Juan Manguashca (citado por Ortiz y Hurtado, 2017), hay dos corrientes sobre la formación de las regiones. Una que tiene como factor importante la estructura geográfica (antes citada) y otra se explica desde las estructuras económicas diferenciadas que persisten en el tiempo. Las dos visiones son complementarias pero insuficientes, puesto que «las regiones son construcciones de agentes sociales históricamente determinados, proyectos políticos colectivos, en que las determinaciones culturales vienen procesadas en función del acervo cultural del grupo y de las circunstancias históricas que le circundan» (Manguashca, 1991, p. 82. Citado por Ortiz y Hurtado).

Las regiones en la historia de Ecuador

El Ecuador a lo largo de su historia, incluso antes de que se constituyera como República, adoptó diversas formas de organización territorial en las que se puede distinguir un nivel regional o intermedio entre el nivel macro y el nivel local. En el siguiente apartado se hace un recuento de esas formas de organización territorial.

Jean Paul Deler, en su libro *Ecuador: del espacio al Estado nacional* (2007), afirma que, para principios del siglo XVI, en el área andina se podían distinguir entre el nivel local de los cacicazgos (que son sis-

temas organizados de producción parcelaria) y el nivel imperial de los incas (que abarcaba un vasto proceso de integración panandino), un nivel intermedio de asociación de las poblaciones andinas, «comunidades bastante grandes que fueron efectivas o simplemente iniciadas en vísperas de la conquista española» (p. 34), cuya característica es la existencia de un núcleo densamente poblado (con más de 50 habitantes por km²), en las que «las manifestaciones de parentesco cultural eran muy marcadas y existía una tentativa más o menos antigua y más o menos avanzada de organizar sistemas de alianza militar y, muchas veces, solidaridades políticas y/o económicas» (p. 34).

Durante los siglos XV y XVI, dice Deler, había en el área andina cinco comunidades intermedias: en el extremo norte, los Chibchas, cuyo núcleo eran las tierras altas de la cordillera oriental (sabanas de Bogotá y Tunja, actual Colombia), con de 2 millones a 3 millones de habitantes, los que nunca fueron incorporados al Imperio inca; los karas⁴, que ocupaban las hoyas andinas de la cordillera ecuatoriana entre Pasto y el Azuay, que se constituyeron en la región septentrional del Imperio inca (última en incorporarse tras largas e inciertas operaciones militares), con entre 1,5 millones y 2 millones de habitantes; los Chimú, territorio que comprendía el alto valle del Marañón y el litoral pacífico peruano, cuyo núcleo poblacional estaba en los oasis del norte del litoral, los cuales también fueron conquistados por los incas, con una población de 2 millones a 3 millones de habitantes; los quichuas, para los que el Cuzco era el núcleo central del imperio de los incas, repartidos en los altos valles y cuencas del sur peruano, cuya población alcanzaba a entre 3 millones y 4 millones de habitantes (la más grande), y, finalmente, los aymaras, herederos del gran Estado de Tihuanaco, localizados en el altiplano (Qollasuyu, actual Bolivia), con de 2 millones a 3 millones de personas, las que fueron incorporadas en gran parte fueron al Imperio inca, en el que las insurrecciones de carácter autonomista fueron frecuentes (p. 34, 35).

4 Se denomina Karas por ser la étnia predominante pero bajo ese nombre se incluyen a otras étnias como los Puruhá-Tiquizambi, Quito-Panzaleo y Caranqui, quienes mantenían una alianza defensiva que daba resistencia a la conquista Inca.

El papel de las ciudades

En este contexto, las ciudades fundadas por los españoles cumplieron un papel fundamental: en menos de 25 años, los conquistadores incorporaron América del Sur al Imperio español. Fueron las ciudades el signo de dominación, expresaban la posesión de tierras y de pueblos sometidos. «Tal programa de urbanización fue realizado, en forma coherente, a nivel de todo el continente» (Deler, 2007, p. 37). Manuel Castells añade que las ciudades fundadas se caracterizaban por haber mantenido una relación más estrecha con la metrópoli colonial que con el territorio circundante (citado por Deler, p. 37).

De ahí que las ciudades hayan sido desde su origen la sede del dominio colonial sobre los territorios conquistados, y desde ellas se organizaba la producción del territorio y la explotación de la fuerza del trabajo. Desde allí se administraban las minas, los obrajes y, luego, la producción de las haciendas. Cabe indicar, en todo caso, que, antes de la llegada de los españoles, los incas tenían organizado su dominio sobre los pueblos conquistados a través de una red de centros poblados que luego facilitaron a los españoles el control de la población indígena rural al haber sido concentrada en reducciones de indios que facilitaron su adoctrinamiento, el cobro de impuestos y el uso de la fuerza de trabajo. Se trataba de que los españoles crearan ciudades en territorios densamente poblados para garantizar su control. A pesar de ello, no hubo una coincidencia exacta entre la red de ciudades españolas y la red anterior de centros incas. «Esta red de fundaciones españolas, alrededor de las cuales gravitaban los centros de concentración indígena, constituía el armazón de un verdadero sistema de producción y transferencia de riquezas hacia la metrópoli» (Deler, 2007, p. 37).

La Real Audiencia de Quito e independencia

Ya en la Etapa Hispánica, la Corona española creó, en 1563, la Audiencia de Quito, que iba desde el Valle del Cauca, por todos los territorios andinos karas, hasta los confines del alto Marañón y los territorios selváticos, habiendo ratificado con ello que la administración española

se organizara en las mismas bases sobre las cuales estaban organizadas las etnias y las regiones precolombinas. Esta forma de organizar los territorios ultramarinos permaneció hasta la Independencia.

Con la independencia de la Corona española, lo que hoy es Ecuador inicialmente formó parte de la Gran Colombia, la que, mediante ley expedida el 17 de diciembre de 1819, estableció que la República estaba organizada en tres grandes departamentos: Venezuela, con capital en Caracas; Cundinamarca (o Nueva Granada), con capital en Bogotá, y Quito, con capital en Quito, que para esos años todavía se encontraba en poder de las fuerzas españolas. Posteriormente, el 2 de octubre de 1821, mediante ley, el territorio de la Gran Colombia se subdividió en siete departamentos, tres de los cuales corresponden a Ecuador.

Luego, con la Ley de División Territorial de la República de la Gran Colombia, expedida el 25 de junio de 1824, se dividió el territorio grancolombiano en doce departamentos⁵, dividido cada uno en provincias y cantones. Tres de esos departamentos correspondían al actual Ecuador: Azuay, capital Cuenca; Ecuador, capital Quito, y Guayaquil, capital Guayaquil.

Esta primera división territorial republicana da elementos de cómo se fueron constituyendo las regiones, las que inicialmente fueron tres: el Departamento de Azuay, conformado por tres provincias: Cuenca, Loja, y Jaén de Bracamoros y Maynas; el Departamento de Ecuador, por tres provincias: Pichincha, Chimborazo e Imbabura, y el Departamento de Guayaquil, por dos provincias: Guayaquil y Manabí.

5 Apure, Azuay, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Ecuador, Guayaquil, Istmo, Magdalena, Orinoco, Venezuela y Zulia.



Fuente: *Cuerpo de leyes de la Republica de la Gran Colombia, 1840*

A su vez, cada una de las ocho provincias estaba constituida por 35 cantones, que fueron los siguientes:

- Cuenca: cantones Cuenca, Cañar, Gualaceo y Girón.
- Loja: cantones Loja, Zaruma, Cariamanga y Catacocha.
- Jaén de Bracamoros y Maynas: cantones Jaén, Borja y Jeveros.
- Pichincha: cantones Quito, Machachi, Latacunga, Quijos y Esmeraldas.
- Chimborazo: cantones Riobamba, Ambato, Guano, Guaranda, Alausí y Macas.
- Imbabura: cantones Ibarra, Otavalo, Cotacachi y Cayambe.
- Guayaquil: cantones Guayaquil, Daule, Babahoyo, Baba, Punta de Santa Elena y Machala.
- Manabí: cantones Puertoviejo, Jipijapa y Montecristi⁶.

6 Fuente: *Cuerpo de leyes de la Republica de la Gran Colombia*, que comprende todas las leyes, decretos y resoluciones dictados por sus congresos desde el 1821 hasta el último de 1827. Reimpreso por la edición oficial de Bogotá publicada en tres volúmenes. Con un índice cronológico y otro alfabético de la materia de las leyes. Caracas: Imprenta de Valentín Espinal. 1840, pp. 207-211.

De la información citada se puede apreciar que cada uno de los departamentos tenía bien definidos sus centros de gravitación: Cuenca, Guayaquil y Quito, al igual que sus áreas de influencia. Cuenca gravitaba en el sur andino con proyección importante hacia la Amazonía (aunque no lo muestra el mapa), no hacia la Costa, aunque sí a la parte baja de Loja. Guayaquil gravitaba en la costa marítima del centro y el sur del país. Mientras que Quito gravitaba desde el norte de la Costa (Esmeraldas) hasta la Amazonía, pasando por el centro y el norte del área andina.

Se trata de una primera división territorial que reconoce la existencia de tres regiones: Quito que, por tradición, no sólo por la presencia del incario, sino también e incluso anteriormente de los karas (quitu-shiris) y, luego, con la presencia de la Real Audiencia durante la Etapa Hispánica, fue el centro político de dominación, desde el cual se organizó además la conquista de los pueblos amazónicos de las misiones religiosas.

Guayaquil, la puerta marítima de entrada a lo que hoy es Ecuador (la otra fue la entrada terrestre desde el norte, desde Colombia) y que para inicios del siglo XIX, con la apertura comercial, se empezaba a constituir en la principal zona abastecedora de bienes primarios a Europa (cacao) y en la zona más rica y próspera del país con gran potencial hacia el Pacífico sur.

Guayaquil y su creciente hinterland cacaotero comparten plenamente el ímpetu de cambio. Favorecido por un auge económico resultado de relaciones más estrechas con el mercado internacional, esta región se convierte en la mayor productora de cacao en el mundo. Agricultores y comerciantes hacen grandes fortunas, empobrecidos migrantes indios bajan de la Sierra a la Costa con esperanzas de una mejor vida, y Guayaquil crece hasta llegar a ser la ciudad más rica y más grande del Ecuador (Maiguashca, 1994, p. 252).

Y, finalmente, Cuenca, en donde se localizaba el más antiguo asentamiento inca en lo que hoy es Ecuador (50 años aproximadamente), con pueblos como los cañaris, que le dieron una continua y permanente resistencia a la ocupación inca, y el posterior asentamiento español para la dominación de los pueblos indígenas del Austro del país con fuerte proyección a la conquista y la dominación de los pueblos amazónicos del sur oriente de lo que hoy es Ecuador. Austro significa punto cardinal del hori-

zonte, diametralmente opuesto al norte. En ese sentido, Cuenca constituía el punto de equilibrio entre Quito, centro de dominación política del territorio, y Guayaquil, región próspera y vinculada a la extraterritorialidad.

En 1830, Ecuador se proclamó república independiente, se separó de la Gran Colombia y organizó su territorio en los mismos tres departamentos: Quito, Guayaquil y Cuenca. Para entonces, se habían configurado grupos dominantes expresados principalmente, de una parte, en una élite costeña conformada por propietarios de grandes plantaciones fuertemente vinculados al comercio internacional, favorables al liberalismo económico, y, de otra, hacendados de ideología más bien conservadora, propietarios de las tierras altas en donde había enormes reservas de mano de obra indígena.

Cuando el Departamento del Sur se separó de la Gran Colombia, en 1830, para formar la República del Ecuador, tenía una población aproximada de medio millón de habitantes, que, si se considera que en el último cuarto del siglo XVI alcanzaba los 150 000 habitantes, se necesitaron dos siglos para que la población se triplicase (Deler, 1994, p. 296).

Guayaquil fue desde la Etapa Hispánica importante en la América andina, por haber estado dotada de un valioso puerto y astilleros en el Pacífico sur y, luego, por la producción de cacao que se exportaba a Europa, cuyo eje fue el latifundio, en detrimento de la pequeña propiedad agrícola. Quito, mientras tanto, era el eje de la Sierra centro-norte, con un régimen hacendatario de producción agropecuaria sustentado en el trabajo forzado de los indios, que abastecía al mercado interno, y con un sector manufacturero textil en crisis, como consecuencia de la apertura comercial, principalmente con Inglaterra; además, era un centro de arte y cultura y la primera ciudad que proclamó la independencia frente a la Corona española⁷. Cuenca, por su parte, era el eje de la Sierra sur: rica en agricultura, pequeña minería, tejidos, artesanías, la cascarilla y el ganado (Chediak, 2012, pp. 10, 11, 12). Desde el inicio, Ecuador mos-

7 Quito junto con la actual Sucre de Bolivia (antes Chuquisaca) fueron las primeras ciudades que proclamaron su independencia de la Corona española (agosto y mayo de 1809, respectivamente).

traba fracturas sociales y regionales y no constituía un mercado interno articulado, dada su poca conectividad. La Constitución de ese año, en su art. 53, introduce la figura de prefecto para referirse al representante político del presidente de la República en el departamento (Páez, 2008).

En 1835 se dictó una nueva Constitución, en la que se suprimieron los departamentos, se mantenían las provincias y los cantones y se establecía que cada provincia tuviera un gobernador como representante del Gobierno central. Se creó además un consejo de ciudadanos honrados en cada provincia para que auxiliaran al Gobernador. La intención de la medida fue debilitar el poder de los grupos dominantes de los departamentos, fragmentando el territorio, para garantizar mayor control desde el poder central.

Para consolidar el Estado unitario [...] era necesario [...] crear una división política del país que [...] giró alrededor del [...] departamento y la provincia. [...] los federalistas insistieron en la necesidad del departamento. Los unitaristas [...] quisieron eliminarlo y reemplazarlo con la provincia. En un segundo momento [...] «los unitaristas débiles» argumentaron en favor de una provincia relativamente autónoma [...], mientras que [...] los «unitaristas fuertes» se pronunciaron por una provincia sujeta al Ejecutivo. (Maignashca, 1994, p. 361)

Para 1845 se produjo la denominada revolución «marcista» y se expidió una nueva Constitución, la que ratificó la eliminación de los departamentos, porque se suponía que debilitaban al Gobierno central, y la base de la organización del territorio fueron las provincias, para lo que se establecieron siete⁸: Pichincha, Chimborazo, Imbabura, Guayaquil, Manabí, Cuenca y Loja y el archipiélago de Galápagos⁹; eliminó la provincia de Jaén de Bracamoros y Maynas y no hacía mención a la Región Amazónica, que estaba incluida en las provincias de la Sierra. En total, cinco provincias de la Sierra, dos de la Costa y la Insular, lo que da cuenta del peso de las provincias de la Sierra en el país.

8 El art. 3 de esa Constitución indica que el territorio de la República comprende las siete provincias.

9 Se la menciona, aunque no tiene el estatus de provincia.

A pesar de ello, los marcistas no se decidieron en favor de un Estado federal y se inclinaron más bien por un unitarismo difuso, es decir, un Estado unitario que permitiera una buena dosis de autonomía a sus subdivisiones políticas. [...] se pronunciaron en favor de una provincia menos sujeta a las directivas del Ejecutivo. (Maiguashca, 1994, p. 363).

Para esos años, la población del Ecuador se mantenía en aproximadamente medio millón de habitantes.

Desde la fundación de la república hasta 1860, Ecuador sufrió continuas guerras que amenazaron con disolverlo. A pesar de que la Constitución de 1830 declaró al Ecuador como Estado unitario, la existencia de tres departamentos fuertes, cuyas capitales eran Quito, Guayaquil y Cuenca, llevó en pocos años a que se planteara la posibilidad de constituirse como Estado federal, a fin de que cada departamento conservara «su cuota de poder, como si se tratara de un Estado federado» (Maiguashca, 1994, p. 361).

En 1859, el federalismo cobró fuerza y se proclamaron no tres, sino cuatro Gobiernos, uno de los cuales, el de Loja, propuso el federalismo. Fue García Moreno quien, combatiendo a sangre y fuego a los grupos entonces denominados separatistas, unificó el Estado nacional unitario. Para esto debilitó a los municipios, y hasta planteó su eliminación, y fortaleció las gobernaciones provinciales como la instancia estatal de representación del Gobierno central en los territorios. Con esto se dio inicio a un proceso de desconcentración del Gobierno central y, además, se debilitó la descentralización encarnada en los municipios.

La primera Ley de División Territorial se expidió en Ecuador el 29 de mayo de 1861, en el primer Gobierno constitucional de García Moreno, con 13 provincias, una de ellas, denominada «Oriente», y desde entonces se identificaron los territorios amazónicos con ese nombre. Además, creó las parroquias.

La nueva organización territorial, comparada con la anterior de 1824, dividió el territorio ecuatoriano en 13 provincias, 41 cantones, 290 parroquias, 22 pueblos y cuatro misiones. Además, hizo los siguien-

tes cambios: eliminó la provincia de Jaén y Maynas y creó otras seis: Tungurahua, León (Cotopaxi en 1938), Ríos (Los Ríos en 1878), Esmeraldas, Oriente y Galápagos. La provincia de Oriente se constituía con los cantones Napo y Canelos, compuestos por pueblos en lugar de parroquias. El cantón Napo incluía el Gobierno de Quijos, que iba hasta el Amazonas. Esta ley, aparte de haber creado más provincias y haber creado parroquias, mantuvo los municipios.

La Constitución de 1861 mantuvo el Estado unitario, pero dispuso que los gobernadores provinciales fueran elegidos por sufragio directo y secreto, conformando los más votados una terna de la que el Gobierno central escogiera al gobernador (Manguashca, 1994, p. 363).

En 1869 se promulgó una nueva Ley de División Territorial, en la que se mantuvieron las provincias, reduciendo un cantón e incrementando las parroquias, que pasaron de 290 a 316 (IGM, 210, p. 9, citado por Chediak). Con esa ley, García Moreno culminó una campaña contra los departamentos que informalmente mantenían todavía su poder y las provincias semiautónomas herencia de la Constitución «marxista», con lo que se consolidó un Estado unitario fuerte. Desde entonces, la provincia fue una unidad de gestión sujeta firmemente al control del Gobierno central (Manguashca, 1994, p. 364).

En 1878 se expidió la tercera Ley de División Territorial, en la que se constituyeron la Región Oriente y el Archipiélago de Colón, integrados por las provincias de Oriente y Galápagos. Para entonces, eran 13 provincias, 43 cantones, 326 parroquias, la Región Oriente, el Archipiélago de Colón, seis territorios, tres tribus, 19 pueblos y 12 islas (incluido Galápagos) (Manguashca, 1994, p. 364).

En 1884 se expidió la cuarta Ley de División Territorial, en la que se aumentaron cuatro provincias: Carchi, Bolívar, Cañar y El Oro, con lo que el Ecuador quedó conformado por 17 provincias, 50 cantones, 326 parroquias, una viceparroquia (en Carchi), la Región de Oriente, el Archipiélago de Colón, 20 pueblos, 3 tenencias y la isla de la Plata (Chediak, 2012, p. 16).

Los criterios adoptados en esos años para expedir las diferentes leyes de división territorial apuntaron a buscar un equilibrio en las relaciones entre el Gobierno central y los poderes locales.

Bajo la Presidencia de Eloy Alfaro, en 1899, se dictó la Ley Especial de Oriente, que dio a la región un trato preferencial. Aun así, varios territorios amazónicos continuaron perteneciendo a provincias de la Sierra, por la ausencia de centros poblados medianamente grandes en esa región. En este período se consolidó el Estado unitario.

Posteriormente, los Gobiernos fueron creando una institucionalidad y una infraestructura que fue articulando el territorio en sus niveles local, regional y nacional, principalmente en el período de la denominada «Revolución juliana» y en la Presidencia de Ayora. En agosto de 1925 se expidió una nueva Ley de División Territorial, la que, además de haber fijado varios límites provinciales, determinó las jurisdicciones cantonales, habiendo mantenido las mismas parroquias de la ley anterior.

La Asamblea Constituyente de 1945 creó los consejos provinciales y la de 1946 determinó que se elegirían consejeros, los que designarían su presidente. Se estableció que en cada provincia habría un consejo provincial y que su tarea sería la de impulsar el progreso articulado al Gobierno central (Gobierno Provincial de Manabí), es decir, cumplir la función de nivel intermedio de gobierno.

Las provincias se fueron creando en el siguiente orden posterior a 1830: Esmeraldas en noviembre de 1845; Cotopaxi en abril de 1851; la denominada Provincia de Oriente en mayo de 1861¹⁰; Ambato, luego Tungurahua, en julio de 1860; Los Ríos en octubre de 1860; Carchi y Cañar en noviembre de 1880, y El Oro en noviembre de 1882. Posteriormente se fueron creando las demás provincias: Morona Santiago en noviembre de 1952; Zamora Chinchipe en enero de 1953 y Pastaza y Napo en noviembre de 1959.

10 Incluía además de las actuales provincias orientales de Ecuador a los departamentos de Putumayo y Amazonas de Colombia, Loreto del Perú y una parte del Estado brasileño de Amazonas.

Hasta antes de 1967 había en Ecuador 19 provincias, y fue en la Constitución que se aprobó ese año que se estableció que el prefecto debía ser electo popularmente. «Los consejos provinciales, de esta manera, se consolidaron en el sistema democrático, político, geográfico y administrativo del país, como organismos intermedios, fortaleciendo su función como responsables del desarrollo [...] [de] sus territorios» (Chediak, 2012, p. 54).

Galápagos se creó como provincia en febrero de 1973; Sucumbíos, en febrero de 1989; Orellana, en julio de 1998, y las provincias de Santo Domingo de los Tsáchilas y Santa Elena, en noviembre de 2007.

Como puede observarse a lo largo de la historia republicana, en Ecuador ha habido una presencia recurrente de las provincias, forjada de liderazgos locales y regionales que en muchos casos fueron dando identidad a sus pobladores.

Con la puesta en vigencia del neoliberalismo en los años 80, los gobiernos provinciales, presentes en la gestión pública desde hace varias décadas, se debilitaron y, con esto, el desarrollo regional, toda vez que las políticas neoliberales tienden a fortalecer los municipios. «... se inicia el proceso de desmantelamiento del Estado y empieza a cobrar fuerza el tema del desarrollo local, desde una perspectiva de fortalecimiento de los municipios, dejando de lado las posibilidades de construcción regional planteadas en los años 60» (Larrea, 2008, p. 88). Se profundizó un discurso sobre el desarrollo local que dejaba de lado el desarrollo regional.

En octubre de 1997, el Congreso Nacional aprobó la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social, en la que se diferencia la descentralización de la desconcentración, siendo la descentralización la transferencia de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos financieros, materiales y tecnológicos de la Función Ejecutiva a los gobiernos seccionales autónomos, mientras que la desconcentración es esa transferencia a organismos dependientes de la misma Función Ejecutiva. Además, se estableció el carácter facultativo, voluntario y no obligatorio de la descentralización, habiendo ratificado

con esto lo ya antes establecido en la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada, aprobada en diciembre de 1993, que dio lugar a que a este proceso se denominara «descentralización a la carta». Esta última ley asoció modernización con privatización.

Una diferencia importante entre estas dos leyes fue que la Ley de Modernización del Estado incluyó en la descentralización la gestión de los tributos, mientras que la Ley de Descentralización la excluyó, cerrando la posibilidad de que se avanzara en un proceso de descentralización fiscal. La Ley de Modernización habla exclusivamente de descentralización (transferencia de competencias del Gobierno central a los gobiernos seccionales autónomos), mientras que la Ley de Descentralización, además de descentralización, introduce el concepto de desconcentración, con lo que la primera ley mencionada es más favorable a fortalecer procesos de descentralización. En ese mismo año se aprobó la ley por la que el Gobierno central debe transferir a los gobiernos seccionales autónomos el 15% del presupuesto general del Estado.

Fue la Constitución de 1998 la que consolidó la denominada «descentralización a la carta», ya que estableció como principio la idea de que los gobiernos seccionales autónomos podían solicitar cualquier competencia, con excepción de la seguridad nacional, la defensa, la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y la tributaria y el endeudamiento externo (art. 226), y el Gobierno central tenía la obligación de entregar competencias y recursos. La descentralización era voluntaria para los gobiernos seccionales autónomos y obligatoria para el Gobierno central, aunque lo de «obligatorio» era relativo, toda vez que los gobiernos seccionales autónomos debían tener y demostrar capacidad de gestión de la competencia a ser asumida y esa capacidad estaba determinada por el Gobierno central. Bajo esas condiciones, se descentralizó muy poco.

La Constitución de 1998 definió los gobiernos municipales y provinciales como gobiernos seccionales autónomos, teniendo los provinciales competencias en el sector rural, mientras que los municipios las tenían en el sector urbano. Esta división de competencias fracturó aún

más la posibilidad de lograr el desarrollo territorial.

Lo acontecido en los años posteriores, principalmente a partir de 2007, fue mencionado que en la «Introducción», siendo su resultado respecto de la conformación de regiones su postergación indefinida, ante lo cual se plantea el desafío de que los gobiernos provinciales se constituyan en el principal gestor de las regiones autónomas y los gobiernos intermedios, pero sobre la base de una reconfiguración de la organización territorial.

Globalización, fenómeno que exige modificaciones a la organización del territorio

Aspecto importante a considerarse es que, a partir de los años 70, el mundo empezó a experimentar la denominada globalización, que se vio intensificada en la década de los 90 con la caída del Muro de Berlín y, luego, con la desintegración del bloque de países del socialismo real, lo que expandió el capitalismo y dio lugar a la presencia de un espacio único y múltiples territorios.

La globalización transformó las formas de producir, de comercializar y de relacionarse entre los países, como también demandó cambios en la organización territorial, en el espacio físico y en el espacio virtual. Se potenció lo local (ciudades y regiones) y aparecieron o se fortalecieron bloques de países, muchas veces en detrimento de los Estados nacionales, los que se vieron obligados a ceder parte de su soberanía.

La característica predominante de la globalización es su incesante innovación, que hace que se trate de un fenómeno económico que obliga a una comercialización a la mayor escala y la mayor velocidad posibles, en la que no son admisibles barreras arancelarias o paraarancelarias y en la que el capital transnacional tiene protagonismo importante.

Pero la globalización es también un fenómeno político, de agregación y segmentación territorial, expresado en la conformación de organizaciones supranacionales que actúan como bloques, como es el caso de la Unión Europea, la CAN, el Mercosur y el Nafta, entre otros. Blo-

ques de países que, además de actuar como dinamizadores del mercado promoviendo acuerdos comerciales, actúan también como reguladores, aunque la tendencia es el mercado libre y único. Esto ha puesto en tensión a los Estados nacionales, los que han renunciado a varias funciones a favor de los bloques supranacionales e instancias internas descentralizadas, como las ciudades y las regiones, las que compiten por recursos tecnológicos y financieros, con lo que se convierten en nuevos actores clave del escenario mundial (Bossier, 2002, p. 4).

Los bloques de países han adquirido cada vez mayor relevancia, aunque en este último período el bloque más sólido, la Unión Europea, ha empezado a dar muestras de debilidad (Brexit), ya que desde dentro hay quienes la cuestionan.

La globalización es un fenómeno económico, puesto que muchas empresas, antes de carácter local y nacional, se expanden por el mercado mundial, pero también es un fenómeno social, cultural y territorial, ya que, del mismo modo, varios movimientos sociales van adquiriendo dimensiones universales, como el movimiento de los indignados occupy, las feministas, los ecologistas, los anticapitalistas, los antiguerra y los pro derechos sexuales, por mencionar algunos. En lo cultural, la globalización ha interculturalizado más a la población mundial, puesto que ha permitido que se conozca e interactúe una diversidad de culturas, en algunos casos, con la oposición de grupos conservadores y de ultraderecha.

En lo territorial, la globalización ha ido dibujando espacios físicos y ciberespacios que configuran una nueva geografía, que obligan a que todos los países adopten un ordenamiento territorial nuevo, derivado de la expansión de un capital desterritorializado. Se han ido conformando bloques de países y se han potenciado ciudades y regiones, no necesariamente contiguas, que buscan incorporar la mayor cantidad posible de factores de éxito, de factores que los ayuden a posicionarse como «ganadores» del juego, dotándose así de una maleabilidad que les permita modificar su propio contenedor y su contenido, su forma, sus límites, su complejidad (Bossier, 2002, p. 5).

Varias regiones, principalmente las más pequeñas, tratan de ampliar su tamaño para obtener ventajas de escala y diversidad, muchas veces por encima de las fronteras nacionales. En esos procesos son importantes aspectos como la posición geográfica, las vías de comunicación y el transporte, las comunicaciones, el tejido productivo, las instituciones, el gobierno, las empresas, la cultura y la calidad la mano de obra, entre otros elementos. Todo esto permite que un territorio interactúe en el mundo globalizado, dependiendo de ello su velocidad, su flexibilidad, su maleabilidad, su resiliencia, su inteligencia, su identidad.

Factor importante de la globalización, como ya se anotó, es el uso de tecnologías y de la información en la interrelación de territorios, colectivos y personas de todo el mundo. En lo económico, el rasgo distintivo es la presencia de mercados en los que las empresas venden bienes y servicios ya no solamente en mercados locales y nacionales, sino también en mercados transnacionales y el mercado mundial. Mucha de la producción de bienes y servicios ya no se realiza en un solo espacio físico, sino también en varios espacios geográficos: cada parte de un bien se produce en un lugar distinto, hasta llegar a otro lugar para su ensamblaje como producto final.

Dotados de dinero, tecnologías, información e infraestructura, los territorios se vuelven económicamente viables, adquieren una complejidad que les permite convertirse en territorios dinámicos en la globalización. A criterio de Boissier, la globalización ha generado una nueva geografía o una nueva forma de regionalización, que «anida» territorios similares, que han dado origen a regiones asociativas contiguas geográficamente e incluso algunas sin contigüidad, regiones virtuales con procesos más complejos (Bossier, 2002, p. 6).

Procesos de regionalización se dieron en España, con la conformación de autonomías; en Chile y Perú, con regiones; en Colombia, con departamentos, muchos de ellos basados en procesos históricos de identidad y otros, en actos administrativos de una nueva división política, que en algunos casos se convirtieron en unidades territoriales más sólidas que las antiguas unidades territoriales, como es el caso de las

provincias en España, en las que, si bien las provincias se mantienen, las autonomías han adquirido mayor peso político territorial.

... ahora resulta perfectamente posible establecer una región construida a partir de un acuerdo estratégico entre dos o más regiones absolutamente distantes y discontinuas en el plano geográfico. [...] Los numerosos ejemplos de regiones fronterizas multinacionales que dan un paso adelante y conforman asociaciones más formales, refrendadas incluso mediante tratados internacionales, son claros casos de regiones asociativas, en tanto que la antigua práctica de la «hermandad» entre ciudades o regiones ha sido un anticipo de las regiones virtuales. (Boissier, 2002, p. 10)

En esos casos, las líneas fronterizas nacionales, cada vez más obsoletas, van siendo superadas por las nuevas dinámicas surgidas de la globalización, lo que ha ido socavando los cimientos de los Estados nacionales (Beck, 1998, p. 23). Globalización en la que las empresas transnacionales adquieren en lo económico un papel preponderante en la configuración del mercado mundial, facilitado por los tratados de libre comercio, con los que se extraen cada vez más mayores recursos de las economías del sur (vía industrias extractivistas, libre comercio de bienes, franquicias), pero también, y por otro lado, hay procesos globales paralelos de transferencias de recursos (remesas) desde los países del norte hacia los países del sur, derivados de los flujos migratorios crecientes.

Todo ello ha generado economías de interacción entre el norte y el sur. Los recursos de las remesas transforman las pequeñas comunidades locales de los países del sur pero, a la vez, esas comunidades proyectan su presencia en el mercado de los países del norte a través de bienes provenientes del sur, lo que ha ido configurando en las grandes urbes sociedades culturalmente diversas, producto de la presencia de los migrantes, los que van modificando la cultura nativa por una pluriculturalidad y van adquiriendo cada vez mayor protagonismo y, con esto, van transformándose en actores locales relevantes¹¹ (Beck, 1998, p. 23).

11 Los casos de los alcaldes de Londres y París son emblemáticos. El primer caso se trata de una persona cuyo origen es de familias migrantes de Paquistán y en el otro

La dinámica de la globalización es un factor amenazador, que socaba la soberanía de los Estados nacionales, restando poder a sus políticas. Permite, por ejemplo, que los empresarios transnacionales exporten puestos de trabajo allí donde son más bajos los costos laborales y las cargas fiscales; permite que se reparta el trabajo por todo el mundo y que se sirvan de los Estados nacionales para conseguir «pactos globales» para reducir o eliminar las cargas impositivas y dotarse de infraestructuras más favorables e incluso castigar a los Estados nacionales cuando se muestran poco amigos de sus inversiones.

Al ser global, la producción distingue entre el lugar de la inversión, el lugar de producción, el lugar de declaración fiscal y el lugar de residencia de las empresas, buscando establecerse en los lugares más atractivos y pagar los impuestos allí donde les resulte menos gravoso. Y todo esto, sin estar sujetos a decretos gubernamentales ni cambios de leyes, ni siquiera a debate público. Se trata de oportunidades reservadas a las empresas que se mueven en el ámbito mundial (Beck, 1998, p. 24).

Como bien afirma Beck, el Estado nacional es un Estado territorial, que basa su poder en el apego a un lugar concreto, mientras que la sociedad global tiene muchas dimensiones, las que traspasan las fronteras territoriales del Estado nacional. De ahí que las empresas pueden producir en un país, pagar impuestos en otro y exigir a un tercer país inversiones en infraestructura (Beck, 1998, p. 25).

La globalización ha dado lugar a que vivamos en una sociedad mundial, en la que los espacios cerrados no existen, puesto que no hay país ni grupo que puedan vivir al margen de los demás, sin entremezclarse económica, cultural ni políticamente (Beck, 1998, p. 30).

Cambios en Ecuador en los últimos 70 años

En el transcurso de los últimos 70 años, el Ecuador ha sufrido

caso, de migrantes de España, lo que da cuenta de la presencia de ciudades con culturas diversas.

cambios profundos. La población ecuatoriana creció cinco veces: pasó de 3 202 757 habitantes en 1950 a 16 776 977 habitantes en 2017 (proyecciones INEC). Esto generó un acelerado índice de urbanización, con dos ciudades de más de 2 millones de habitantes y ocho ciudades intermedias con poblaciones mayores a los 250 mil habitantes, las que, sumadas todas, concentran cerca del 50% de toda la población de Ecuador.

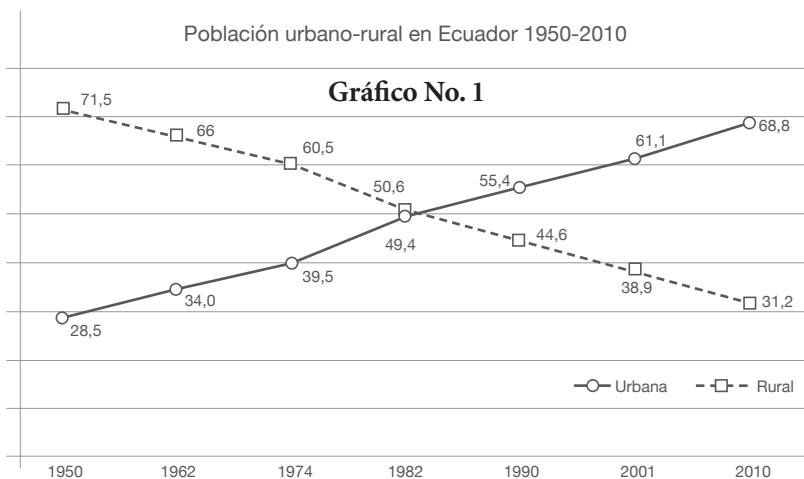
Cuadro No. 1

Ciudades	Habitantes	Ciudades	Habitantes
Guayaquil	2 617 349	Portoviejo	310 582
Quito	2 597 989	Durán	285 609
Cuenca	591 996	Machala	276 669
Santo Domingo	426 910	Loja	253 625
Ambato	369 578	Manta	253 441
TOTAL: 7 983 748			

Fuente: INEC / Elaboración: Francisco Enríquez Bermeo

Además del crecimiento poblacional, el acelerado proceso de urbanización fue consecuencia del incremento de infraestructura (vías, electricidad, servicios básicos), del proceso de industrialización y de las nuevas tecnologías de la comunicación y la información, entre otros factores. Del 28,5% que para 1950 representaba la población urbana en Ecuador, para 2010 alcanzó al 68,8% del total y para 2017 ese porcentaje bordea el 70%¹², lo que significa que en 70 años la relación entre población urbana y rural se invirtió.

12 Tradicionalmente, lo rural estuvo asociado con la vida y las actividades que se realizan en el campo (actividades agropecuarias) a poblaciones dispersas, carentes de servicios, aisladas y lejanas. Más recientemente, la presencia de otras actividades en el campo ha dado lugar al concepto de *nuevas ruralidades*. La definición de lo rural está asociada más bien a la baja densidad poblacional (concentración menor a 2.500 hab.), aunque cada país tiene su propia medida. Más allá de esto, la tendencia de la población rural es hacia la concentración en pequeños centros poblados.



Fuente: INEC, censos de población del Ecuador / Elaboración: Francisco Enríquez Bermeo.

El crecimiento urbano trajo consigo significativas transformaciones en el mundo rural. Las ciudades se extendieron sobre el campo, configurando y consolidando áreas metropolitanas, en algunos casos verdaderas regiones, que no sólo incorporan nuevos territorios a la mancha urbana, sino también desplazamientos de varias actividades desde las ciudades más grandes hacia otras áreas. En ese sentido, la afirmación de que la urbanización es un proceso modelador del espacio geográfico (Panadero, 2001) tiene mucho sentido.

El crecimiento poblacional y urbano amplió el mercado interno de alimentos y de productos agropecuarios, lo que, de un lado, transformó muchas economías campesinas orientándose más al mercado interno, y, por otro lado, se fortaleció la producción agroindustrial de alimentos. Además, en el transcurso de las últimas décadas, la producción agrícola y la agroindustrial orientadas a la exportación se diversificaron.

Estos fenómenos generaron el surgimiento en áreas rurales de centros urbanos con dinámicas sociales y laborales relativamente autónomas. Un ejemplo de ello son las zonas en las que se asientan las plantaciones florícolas, que emplean miles de trabajadoras/es que demandan servicios urbanos. Es el caso también de algunas zonas en las que se localizan las agroindustrias que, con su producción, abastecen al mercado interno.

Estas y otras transformaciones generaron cambios importantes en la dinámica nacional y en las dinámicas territoriales que han ido reconfigurando las regiones. Entonces surge la pregunta: ¿por qué algunas economías regionales crecen y otras se quedan rezagadas? Richardson (1986) define una región económica como una aglomeración de actividades económicas con una población distribuida en un lugar determinado por asentamientos geográficos o político-sociales no homogéneos. Algunos economistas (los clásicos) postulan que es la tasa de crecimiento poblacional la que determina el crecimiento económico, mientras que otros economistas (los regionales neoclásicos) consideran que el crecimiento regional de largo plazo depende de la innovación tecnológica.

En el presente siglo, en Ecuador se ha ido consolidando el predominio de lo urbano sobre lo rural, sin que esto signifique que lo rural haya perdido su propia dinámica, aunque sí ha cambiado significativamente. Las ciudades se han convertido en estructuras interconectadas. En algunos casos se han constituido en regiones, en las que las ciudades actúan como ejes vertebradores de asentamientos poblacionales de menor tamaño y de las áreas rurales contiguas. Se trata de regiones que presentan concentración de la población en una ciudad principal, con sistemas urbanos diversificados, en los que el territorio es el elemento articulador y complementario del desarrollo urbano (Cepal/Ilpes, 2000).

En definitiva, los cambios territoriales más significativos en Ecuador en los últimos 70 años tienen que ver con la reducción cada vez mayor de los espacios rurales tradicionales, con la presencia y la consolidación de dos urbes metropolitanas con poblaciones mayores a los 2 millones de habitantes y con la emergencia y la consolidación de lo

que Berdegué y Meynard, del Rimisp (2012), denominan «territorios rural-urbanos», en los que se contabilizan ocho ciudades de más de 250 mil habitantes.

Tres tipos de territorios

Para los dos autores citados, en la segunda década del siglo XXI, en América Latina, la concentración de población en las grandes metrópolis se ha detenido y el mundo rural ha cambiado de manera tal que ha dejado de existir la clásica división entre lo urbano y lo rural, lo que ha dado lugar a que convivan tres tipos de territorios: las zonas rural profundas, cada vez más reducidas; los territorios urbano-rurales, en crecimiento, y los territorios metropolitanos, estancados en su crecimiento (Berdegué y Meynard, 2012, 1). A continuación se pasa a analizar las características de cada uno de estos territorios.

La ruralidad profunda. Se trata de la vieja ruralidad, caracterizada por la presencia de espacios con poblaciones dispersas, carentes de servicios, lejanas y aisladas y dedicadas a actividades agropecuarias de autoconsumo y poco vinculadas al mercado. Son territorios que carecen de un núcleo urbano, que a lo más cuentan con un pequeño pueblo. Este tipo de territorio ha ido perdiendo peso «aunque está sobrerrepresentada en el discurso y en la práctica de los sectores gubernamentales y no gubernamentales dedicados al desarrollo rural»¹³ (Berdegué y Meynard, 2012, p. 2). Se estima que, para 2025, la población de esos territorios será menor a 25%, en Ecuador será inclusive menos, puesto que se trata del país de Sudamérica más densamente poblado por kilómetro cuadrado. Este tipo de territorios está débilmente articulado a las ciudades, a veces porque son muy distantes o por falta de cohesión social, ya que, históricamente, esas ciudades no contaron con modelos de desarrollo que las articularan a su entorno rural inmediato, habiendo reproducido la vieja dinámica colonial, en la que las ciudades estaban

13 De acuerdo al Rimisp, para 2025, este espacio contendrá en los países de la región entre 5% y 30% de la población de cada país.

más vinculadas al poder de la metrópoli que a su entorno territorial. En el caso de Ecuador, ciudades como Riobamba y Cuenca mantuvieron durante mucho tiempo dinámicas económicas débilmente articuladas a su entorno rural.

Los territorios rural-urbanos. Son espacios intermedios entre la ruralidad profunda y las grandes ciudades o metrópolis, con una fuerte tendencia de crecimiento desde hace más de 30 años y con una proyección de incremento hacia el futuro. Se estima que este tipo de territorios, para 2025, concentrará hasta 60% de la población en América Latina (Berdegué y Meynard, 2012, p. 1). Este tipo de territorio cuenta con una ciudad pequeña o mediana o una red de ciudades, fuertemente vinculadas al entorno rural, por funcionalidades económicas, sociales, culturales y ambientales. Está dotado de varios servicios modernos y cuenta con estructuras de empleo con mayor participación de las mujeres y una economía diversificada que arrojan importantes excedentes que son reinvertidos localmente.

Las ciudades metropolitanas. Son las que tienen más de 750 000 habitantes y que en América Latina han dejado de crecer desde hace algunos años (década de los 80). Se estima que, para 2025, ningún país de la región tendrá más de 40% de su población viviendo en grandes ciudades y que en la mayoría de países será incluso menor, como es el caso de Ecuador, en donde hay solo dos ciudades de este tipo (Guayaquil y Quito).

De acuerdo a los autores citados, los nuevos territorios rural-urbanos tienen una dinámica con una alta frecuencia de interacción entre sus habitantes, organizaciones y empresas, están bien cohesionados económica, social, culturalmente. Se articulan alrededor de un núcleo urbano pequeño o mediano y combinan características rurales (importante porcentaje de población que trabaja en el sector agroalimentario) y de centros urbanos (buena cobertura de servicios).

«Lamentablemente, estos espacios funcionales no tienen el necesario correlato en la organización y el gobierno del Estado, que los divide en varios municipios» (Berdegué y Meynard, 2012, p.1). A pesar

de esto, se trata de territorios integrados, en los que sus habitantes, organizaciones y empresas viven y actúan en un espacio mayor, que va más allá de las estructuras político-administrativas del Estado (distritos, parroquias, cantones, provincias). Estructuras que la mayoría de las veces «son delimitadas por agencias públicas o por investigadores con base a criterios técnicos de conveniencia funcionaria o políticos» (Berdegué y Meynard, 2012, p. 6) y que no siempre coinciden con los espacios funcionales en los que se organiza la vida social.

En este tipo de territorios, la emigración de jóvenes es baja y su tendencia es a ir acumulando capital humano y logrando mayor diversificación social. Hay territorios rurales-urbanos que tienen como núcleo ciudades que van desde 18 mil hasta 250 mil habitantes, los que, viviendo en el campo, pueden acceder a trabajar, estudiar, recrearse y realizar otras actividades en esos núcleos urbanos dotados de servicios con tecnologías modernas y conectados al mundo. Personas, organizaciones y empresas ubicadas en territorios rurales-urbanos tienen muchas más oportunidades, ventajas comparativas que las ubicadas en territorios denominados rurales profundos.

Lo que ha pasado en Ecuador en los últimos 20 años, principalmente a partir de la enorme migración de fines del siglo anterior y principios de éste hacia EE.UU., España y otros países de Europa, es que muchos de los lugares de origen de esos migrantes se han transformado radicalmente, puesto que han dejado de ser aislados y distantes y se han integrado entre ellos, a los núcleos urbanos próximos y con el mundo exterior (remesas desde allá y envíos diversos desde acá). Con esto han ido configurando un desarrollo territorial basado en el crecimiento de sus mercados, a través de una mayor articulación con los núcleos urbanos próximos más que a las grandes ciudades. «... muchos productores y emprendedores, especialmente de micro y pequeñas empresas, que carecen de recursos y capacidades para llegar directamente a las grandes ciudades y otros mercados mayores», han tenido en este tipo de espacios la posibilidad de desarrollarse (Berdegué y Meynard, 2012, p. 9).

Quizás el límite del desarrollo de este tipo de territorios rural-ur-

banos es que han tenido predominantemente una proyección local y regional, puesto que son abastecedores importantes del mercado interno, pero con muy escasa proyección al mercado regional de Sudamérica y al de Latinoamérica, a los que podrían proveer de diversos bienes, principalmente alimenticios y también manufacturados (prendas de vestir, metalmecánica, muebles de madera). Estos últimos que han logrado sobrevivir a la invasión china, puesto que han mejorado en calidad, diseño y precios como producto de importantes saltos tecnológicos y principalmente de acumulación de capital humano.

El límite anotado es consecuencia también del propio proceso de crecimiento de este tipo de desarrollo, el que irá de a poco, con el paso del tiempo, alcanzando esa proyección regional e incluso mundial. Lo cierto es que el Estado, en este tipo de crecimiento, ha tenido una muy modesta participación. Este tipo de territorios rural-urbanos y su desarrollo se han ido configurado con la acción predominante de los actores locales, y esto es lo que hay que proteger y dinamizar mediante políticas públicas nacionales y subnacionales que impidan la injerencia de grandes capitales nacionales e internacionales, los que, al ver lo rentable de este tipo de desarrollo, empiezan a manipular el mercado a través de estrategias empresariales como el dumping y otras invasivas propias del capitalismo monopólico, principalmente del capital financiero que, con su poder, empieza a copar todos los espacios del mercado, fenómeno al que se ha dado por llamar «capitalismo de casino», cuyas principales características son el despojo y la exclusión.

Ejemplos en Ecuador de este tipo de territorios son muchos, pero vamos a citar dos que son recogidos por el Rimisp en el texto citado. El primero tiene que ver con la ciudad de Ambato¹⁴ y la provincia de Tungurahua (Sierra centro), que es el centro de una amplia red de ferias que dinamizan y articulan la actividad económica y productiva del territorio de Tungurahua. [...] Este mercado regional estimuló la diversificación económica del territorio circundante. Los actores económicos peque-

14 Ambato, de acuerdo al INEC, para 2017 tiene cerca de 370 mil habitantes.

15 Cariamanga tiene un poco más de 30 mil habitantes.

ños y medianos que surgen al calor de esta red productiva y comercial acumularon poder y capacidades y son los actores sociales y políticos centrales del territorio. (Berdegué y Meynard, 2012,¹⁵)

El segundo, con la ciudad de Cariamanga, provincia de Loja (sur, frontera con Perú), ciudad en la que residen empresas que proveen insumos y servicios al sector agrícola; vincula al territorio con las redes comerciales de Cuenca, Guayaquil y con el Perú. La existencia de instituciones financieras [...] ha permitido captar una parte de las remesas y dirigir ese capital a la transformación del sistema cafetalero. Este mecanismo de inyección de capital ha sido clave para la conformación de una nueva coalición de actores ligados al café orgánico y a los mercados especiales, que ha desplazado a los antiguos comerciantes que dominaban el mercado local del café. (Berdegué y Meynard, 2012, p. 13)

En experiencias como la de Ambato/Tungurahua, el papel del gobierno provincial ha sido fundamental, no sólo como proveedor de infraestructura, sino también como instancia creadora de espacios de diálogo y concertación entre todos los actores. En los demás casos, el Estado ha sido proveedor de infraestructura y servicios imprescindibles pero insuficientes en materia de política pública.

Este tipo de territorios son no sólo una oportunidad de desarrollo local y regional, sino además nacional, pero son poco visualizados desde el Gobierno Nacional, algo apoyados desde los gobiernos provinciales y municipales, por lo que han sido insuficientemente promovidos.

Si bien todos los niveles de gobierno en el ámbito de sus competencias tienen responsabilidades en estos procesos de desarrollo territorial, es fundamentalmente el nivel intermedio de gobierno el que debe asumir esto como su prioridad. Pero esto no se da o se da parcialmente, toda vez que el rol del nivel intermedio es cumplido parcialmente por algunos gobiernos provinciales, y en la mayoría del territorio nacional, ninguno. De ahí que sea urgente y necesario crear o fortalecer el nivel de gobierno que consolide ese desarrollo territorial.

Los gobiernos intermedios

El nivel intermedio de gobierno es el que se sitúa entre el municipio y la región, y surgió en Europa con el progreso de liberalismo, extendiendo al nivel territorial superior los derechos de libre administración ya reconocidos antes a los municipios (Marcou, 2001, p. 1). En el siglo anterior, el nivel intermedio recobró fuerza como parte de los procesos de reforma del Estado que se dieron durante la década de los 40, luego de la Segunda Guerra Mundial. Los países europeos de entonces contaban predominantemente con Estados centralistas, inspirados en la idea de que un Estado es más poderoso mientras más centralizado sea.

Bajo la influencia de los EE.UU., país federal altamente descentralizado y el mayor triunfador de la guerra que acababa de concluir, Europa empezó a reconstruir sus Estados, descentralizándolos y fortaleciendo el nivel intermedio de gobierno (Carrión, 2004, p. 21).

Inicialmente fueron los países derrotados en la guerra: Italia y Alemania, los que reformaron sus Estados. En el caso de Alemania, que ya era un Estado federal, la reforma consolidó la autonomía de los *lander*, o regiones, y fortaleció el nivel intermedio de gobierno. El caso de Italia es similar, aunque se mantuvo como Estado unitario.

Luego, en las décadas de los 70 y 80, Francia reforzó los consejos regionales y amplió las competencias de los gobiernos locales. Inglaterra consolidó los gobiernos locales y Gran Bretaña permitió la conformación de parlamentos de elección popular en Escocia, Gales e Irlanda del Norte, con lo que descentralizó el poder del Estado y fortaleció el poder de los territorios. La España del postfranquismo conformó las comunidades autónomas, sobre la base de territorios regionales con poblaciones de identidad cultural, histórica e incluso lingüística que fueron, por decir lo menos, ignoradas por el Estado centralista español durante los cerca de 40 años de régimen franquista.

Posteriormente, en la década de los 90, los ex-países socialistas reestructuraron sus Estados, cuyo resultado, en el caso de Alemania, fue la reunificación de los dos Estados en los que quedó dividido su territo-

rio luego de la Segunda Guerra Mundial, bajo el modelo federal. En los casos de la Unión Soviética, Yugoslavia y Checoslovaquia, sus Estados se vieron desmembrados territorialmente con la conformación de varias repúblicas.

La forma en la que se organizan los Estados europeos es muy heterogénea, ya que no adoptan un solo modelo. Lo que sí es cierto es que, en muchos casos, las reformas de Estado descentralizaron el poder y fortalecieron el nivel intermedio de gobierno, como consecuencia de una tendencia hacia la regionalización. Expresiones de esto son las autonomías regionales de España e Italia, incluso Francia, con un Estado unitario descentralizado, y Dinamarca, en donde la región sustituyó al condado (Marcou, 2001, p. 1). En ese sentido, el nivel intermedio de gobierno forma parte de la regionalización, siempre y cuando esté dotado de cierta autonomía expresada en autoridades electas y no designadas (Sharpe, 1993).

En América Latina, las reformas del Estado que descentralizan el poder hacia sus territorios es un fenómeno que arrancó en los años 60 y 70 del siglo XX y que tiene su origen en dos hechos. El primero tiene que ver con las demandas de regiones y ciudades ricas y emergentes o enclaves económicos con dinámicas propias (Guayaquil, Santa Cruz, Mérida, Monterey), las que buscan mayor autonomía frente al centralismo estatal para integrarse a mercados regionales en los que los Gobiernos nacionales y sus ciudades capitales «representan un freno para las élites económicas locales, por lo cual reivindican [...] autonomía, reducción del tamaño del Estado (privatización), libre comercio (apertura) y relocalización de ciertas funciones» (Carrión, 2004, p. 25). Según Sturn Roland, de la Universidad de Núremberg, el secesionismo tiene como una de sus causas la privación relativa, que es la negación por parte del Gobierno central a una región próspera a aprovechar al máximo su potencial económico y político (Roland, 2014, p. 31).

El segundo hecho está dado por la ausencia o la baja presencia del Estado nacional en regiones aisladas, deprimidas y distantes de la ciudad capital, en las que los municipios, al ser la única presencia del Estado, son los que de mejor manera pueden receptor las demandas de sus poblaciones. En

países con importante presencia de población indígena, los pueblos y nacionalidades demandan autonomía sobre sus territorios ancestrales, como en los casos de Bolivia, Ecuador, Guatemala y México (Carrión, 2004: 25).

Dos momentos

Una característica de las reformas que descentralizan el poder del Estado en América Latina fue que la descentralización se dio «hacia estados o provincias, en el caso de los [...] países federales, y hacia municipios, en el de los unitarios» (Finot, 2007, p. 174), con excepción de Brasil, en donde la descentralización fue hacia estados y municipios, con predominio de estos últimos.

La descentralización en la región se dio desde fines de los 70 y continuó en los 80, y tuvo dos momentos. El primero, orientado a transferir competencias y recursos a los gobiernos locales, lo que los fortaleció, puesto que adquirieron mayor protagonismo, proceso que condujo a un fraccionamiento del territorio entre muchos municipios. El segundo momento tuvo antecedentes en los años 60 y 70 (Finot, 2007), aconteció desde los 80 como una reacción a lo que se denominó «minifundismo municipal», y cuya intención fue la de agrupar los municipios mediante el fortalecimiento de los gobiernos intermedios.

Durante el primer momento, de fortalecimiento del poder municipal, se generó una especie de polarización entre lo local y lo nacional o central, cuyas consecuencias, entre otras, provocaron el debilitamiento de la visión nacional, regional y provincial (nivel intermedio) y, en cambio, un excesivo protagonismo de los municipios.

El segundo momento, de fortalecimiento del nivel intermedio de gobierno, fue una reacción que buscaba superar las distorsiones generadas en el primero. Su finalidad era articular la gestión del nivel local con la del nivel nacional, tratando de recuperar la unidad del país en un modelo de Estado democrático y descentralizado. Varios países crearon regiones que agrupaban municipios, con el fin de generar procesos de desarrollo territorial que fuesen más allá de lo local, procesos de democratización que, además de elegir autoridades del Gobierno y

la Asamblea Nacional, permitieran elegir autoridades y asambleas del nivel intermedio de gobierno. Para esos años, la planificación nacional «cayó en descrédito como consecuencia de la crisis del centralismo de los años 80» y del neoliberalismo, y se consolidó entonces la idea de contar con una planificación regional bien articulada a los procesos de descentralización en curso (Finot, 2007, p. 174).

En América Latina, países federales como Argentina, Brasil, México y Venezuela fortalecieron sus provincias y estados para contrarrestar el protagonismo municipal y equilibrar los poderes del Estado, mientras que países unitarios como Chile, Bolivia, Colombia y Perú fortalecieron el nivel intermedio organizando regiones, departamentos y provincias. Casi todos adoptaron modelos mixtos de representación en los que la máxima autoridad, el gobernador de la región o provincia, era designado por el Gobierno Nacional, mientras que la población elegía a los miembros del consejo, como es el caso de las regiones en Chile. En otros países, como Colombia, la población eligió mediante votación popular a los gobernadores departamentales y los miembros de sus consejos.

En Ecuador, a finales de los 60, ya se elegían prefectos y consejeros provinciales, a pesar de lo cual se crearon varios organismos de desarrollo regional, como Predesur, la Cedegé y CRM, entre otros, cuyas autoridades eran designadas por el Gobierno Nacional. Se trataba de organismos dependientes de la Función Ejecutiva que duplicaban y sobreponeían funciones que estaban asignadas a los gobiernos provinciales.

A Ecuador llegó tardíamente la iniciativa de crear regiones y gobiernos intermedios. Como se anotó anteriormente, a finales de la primera década del siglo XXI (octubre 2008) y durante el Gobierno de Correa, se expidió una nueva Constitución, que permitía crear regiones y gobiernos autónomos intermedios (arts. 238, 240, 244) pero que, luego de más de nueve años de vigencia, aún no se ha creado ninguno. A pesar de que la mencionada Constitución, en su Disposición Transitoria Primera, numeral 9, fijó el plazo de un año para la expedición de una ley de descentralización territorial que regulara a los distintos niveles de gobierno autónomos descentralizados y de máximo ocho años para la

conformación de regiones autónomas y gobiernos intermedios, es decir, hasta 2016, fue en octubre de 2010 (con un año de retraso) que se expidió el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Cootad), que en cuya Disposición Transitoria Tercera amplía el plazo en dos años más para que concluya el proceso de conformación de regiones autónomas (hasta 2018).

En el año 2016, las enmiendas constitucionales eliminaron el plazo de ocho años como máximo para la conformación de las regiones autónomas, con lo que la creación de regiones y gobiernos intermedios quedó indefinidamente postergada. Luego, una vez aprobadas las enmiendas por la Asamblea Nacional, el Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador (Conagopare) planteó una nueva enmienda, con la que se pretende que los prefectos provinciales sean electos por los habitantes de las áreas rurales y no por los urbanos, para garantizar que su gestión sea exclusivamente en favor de lo rural. El pasado diciembre, cuando se anunció el segundo paquete de enmiendas, ese proyecto entró en análisis y tuvo el rechazo de todos los gobiernos provinciales y del Congole.

De pasar dicha enmienda, lo único que provocaría es una mayor dicotomía entre lo urbano y lo rural y una mayor fragmentación del territorio.

La pregunta que surge de todo esto es: ¿es necesario conformar regiones y el nivel de gobierno intermedio autónomo en Ecuador?

Para Jordi Borja, no es necesario, dado que se trata de un país territorialmente pequeño en el que la relación entre el Gobierno Nacional y los gobiernos locales o municipales puede ser directa y no requiere de la creación de otra instancia de gobierno que intermedie entre los dos (Borja, 2016).

Para Gustavo Abdo (2007), a los gobiernos provinciales les corresponde asumir el rol de intermediación entre lo nacional y lo local, toda vez que «la provincia [es] una escala territorial regional, un espacio de identidad y de gestión pública que, por historia y distritación política, facilita la intervención en la promoción del desarrollo y la competitividad», en la que el prefecto provincial, al ser la autoridad democráticamente elegida,

puede cumplir el rol de coordinador y articulador (Abdo, 2007, p. 332).

Como ya se anotó, en la conformación y el crecimiento de las regiones, los distintos niveles de gobierno nacional y subnacionales han tenido poca presencia y participación, con algunas excepciones, que también se han indicado. La ausencia del nivel intermedio de gobierno ha contribuido en el indicado retraso y pesará más con el paso del tiempo, puesto que la conformación de regiones y de gobiernos autónomos y descentralizados regionales se ha postergado de manera indefinida.

De ahí que en la conformación de regiones subsistan varios problemas relacionados con la gestión gubernamental. Uno e importante es que, al menos en los territorios rurales-urbano analizados, no exista coincidencia entre las regiones reales y la división política territorial en provincias y cantones. Otro es la fragmentación de la política pública, ya que en esos territorios operan varios gobiernos municipales, a veces incluso más de un gobierno provincial, y no hay quién esté mirando la región en su conjunto y articulando las fragmentadas políticas y gestiones locales. Otro problema tiene que ver con los limitados recursos con los que dispone cada gobierno local, lo que impide estructurar inversiones desde una perspectiva regional.

Por eso es necesario analizar desde la gobernanza y la eficacia de la gestión estatal la ausencia en Ecuador de un nivel intermedio de gobierno, que, aun siendo los gobiernos provinciales los más próximos, no llegan a cumplir con ese rol o lo hacen parcialmente.

En principio, los GAD regionales establecidos en la Constitución vigente en su art. 251 eran los que debían asumir esa responsabilidad, pero, frente a la postergación indefinida de su conformación (enmiendas constitucionales 2016), existe la posibilidad de que no se constituyan en el corto ni el mediano plazo. Un Gobierno Nacional fuerte, con presencia institucional desconcentrada que llega hasta el nivel local (circuitos y distritos), como el vigente, pero con muy poca articulación con los gobiernos locales, constituye una gran limitación para el desarrollo regional y local.

Queda también otra pregunta: ¿quién y cómo se va a llenar ese vacío de gobierno intermedio o, si no se lo llena, qué implicaciones puede tener para el desarrollo del país? Se trata de un tema que urge debatir.

Ecuador está en un momento de transición entre una administración gubernamental de más de 10 años a otra que parecía que era su continuidad, pero que, a pesar de esto, deberá proponer cómo llenar ese vacío, por lo que es indispensable reabrir el debate sobre el nivel intermedio de gobierno.

La historia y la experiencia internacional dan cuenta de que en países federales como Alemania (*lands*), Brasil (gobiernos estatales), México (gubernaciones), o las autonomías de España, y países unitarios como Colombia (gobiernos departamentales) y Chile (regiones), entre otros, el nivel intermedio de gobierno constituye una parte esencial de la gestión gubernamental y de la gobernanza. En algunos casos se trata del nivel más importante de la gestión territorial de gobierno, que incluso es más fuerte que los mismos gobiernos municipales, como las autonomías en España.

Los GAD provinciales y el Congope, dada su competencia territorial, tienen mucho interés en aportar en la construcción de propuestas respecto del nivel intermedio de gobierno. De ahí la invitación a que varios académicos y gestores de política pública expresen su opinión.

¿Qué proponen los autores invitados?

Fernando Carrión parte de la afirmación de que la globalización ha reestructurado territorios en dos sentidos: conformando nuevos territorios subnacionales que demandan descentralización y conformando nuevas regiones supranacionales, ambos procesos redefinen la articulación entre lo local y lo internacional.

Carrión pasa revista a varios conceptos y precisa que la descentralización no es un fin, sino un medio, que no pretende eliminar centralidad a lo estatal, sino redistribuirla de manera más equitativa, buscando equilibrio de poderes en el Estado. Mientras la descentralización trans-

fiere competencias y recursos, la desconcentración delega funciones y el descentramiento privatiza, haciendo perder centralidad a lo público. Diferencia también entre uniformismo y diversidad, encontrando en el primero similitudes con el centralismo, mientras que la diversidad está más asociada a la descentralización.

Afirma además que la descentralización estuvo asociada durante buen tiempo a los municipios, en detrimento del nivel intermedio de gobierno. Pero el mayor obstáculo que tiene la descentralización, y es la contrarreforma del Estado, es de un lado el régimen presidencialista, pero también la formación de empresas, corporaciones y fundaciones adscritas al Estado que proveen de servicios a la población y que reemplazan a las entidades públicas que fueron creadas para ello. Estos tres procesos no son excluyentes y pueden llevarse a cabo simultáneamente.

La descentralización, dice Carrión, implica un cambio en la estructura del Estado y no sólo en una de sus partes, por lo que no es un asunto de lo local, sino que es nacional, ya que tiene que ver con la distribución del centro o del poder a los gobiernos subnacionales a los territorios. De allí que lo nacional y lo local sean complementarios.

Durante un buen tiempo, los procesos de descentralización en América Latina fortalecieron lo local vía municipios, lo que marcó una acentuada polarización entre lo nacional y lo local e hizo perder importancia al nivel intermedio, que en nuestro caso corresponde al nivel provincial. Carrión afirma que ese fortalecimiento de lo municipal generó una hegemonía sobre los otros locales y los intermedios.

Luego hubo una fase de vuelta de la mirada hacia el nivel intermedio de gobierno, para equilibrar el excesivo peso de lo municipal, pero en Ecuador esto no sucedió sino hasta la aprobación de la nueva Constitución, en 2008, pero tuvo la particularidad de crear dos niveles intermedios que debilitaron más esa parte de la estructura del Estado. Lo deseable es que existan solo tres niveles: local, intermedio y nacional. Carrión afirma que, si bien la Constitución de 2008 mostraba avances interesantes, con la aprobación de la Cootad, en 2010, se inició una con-

trarreforma como consecuencia del hiperpresidencialismo.

Santiago Ortiz y Francisco Hurtado, por su lado, parten señalando que Ecuador no tiene resuelto el tema del gobierno intermedio y que, más bien, han sido los niveles nacional y municipal los que han tenido poder y que no ha habido quién los articule ni organice el territorio. Durante el neoliberalismo se debilitó el nivel nacional del Estado y se potenció lo local, lo que provocó mayor fragmentación institucional y desproporción de municipios. Tampoco los gobiernos provinciales se consolidaron como nivel intermedio. Durante ese período, algunas ciudades y provincias de la Costa y de la Amazonía demandaron autonomía política y autogobierno. Fue en este marco en el que llegó al gobierno Rafael Correa y convocó a una asamblea constituyente, la que elaboró una nueva Carta constitucional que fue aprobada en consulta popular en 2008. El nuevo régimen político surgido de ese proceso fue contrario al neoliberalismo y centralizó el poder en el Estado nacional.

Ortiz y Hurtado señalan que la Constitución de 2008 propuso conformar de manera voluntaria regiones producto de la unidad de dos o más provincias, las que contarían con un gobierno intermedio. Ni las provincias ni el Gobierno Nacional tuvieron el interés de conformar las regiones, y fue más este último el que amplió su presencia al nivel local, mediante la creación de distritos y circuitos dependientes de los ministerios. Construyó y mejoró el sistema vial y nuevas centrales hidroeléctricas, manteniendo el modelo primario exportador, principalmente petrolero y pronto minero, en el que los gobiernos locales y los intermedios no tienen ninguna participación. La descentralización, las autonomías y el desarrollo regional quedaron en el discurso, subordinados a un modelo de Estado centralista y desconcentrado. Durante los 10 años de Gobierno correísta, el Estado nacional recuperó el poder, debilitando las autonomías locales y consolidando una gestión económica basada en la inversión pública que debilitó las economías medianas y pequeñas.

Ortiz y Hurtado, a manera de hipótesis, señalan que uno de los factores que más incidió en frenar la descentralización fue la vigencia del modelo primario exportador, y analizan para ello el caso del sur de

Ecuador, las provincias limítrofes con Perú. Antes de esto, pasan revista a los procesos de acumulación que fueron configurando las principales regiones de Ecuador, cuyos ejes eran Quito, Guayaquil y Cuenca. Aunque señalan que la conformación de regiones no se explica solamente a partir del modelo productivo, sino también de los procesos políticos. De ahí que la descentralización debe estar articulada a un cambio del modelo de desarrollo.

El Gobierno de Correa propuso la conformación de regiones horizontales que involucren provincias de las tres regiones: Costa, Sierra y Amazonía, y la conformación de gobiernos regionales que permitan superar la dispersión institucional y que ordenen el territorio sobre la base de una coordinación entre entidades desconcentradas y descentralizadas. Todo esto con la finalidad de alcanzar un desarrollo más equitativo. Pero esa propuesta, a criterio de los autores citados, carecía de actores sociales y sujetos que la construyeran, por lo que el resultado de lo que aparece en la Constitución es un texto ambiguo, que deja a la voluntad de las provincias la conformación de las regiones, en un plazo de ocho años y luego indefinido. Otra vez, era una mirada del territorio desde arriba. Por eso es que ni las regiones ni los gobiernos intermedios llegarán a conformarse.

El Gobierno de Correa propició más bien un proceso de fortalecimiento del Estado nacional mediante la penetración del Gobierno central en todos los espacios del territorio, recurriendo a la desconcentración, expresada en la creación de zonas, distritos y circuitos. Para Ortiz y Hurtado, todo este proceso produjo el debilitamiento de los GAD provinciales.

En el caso de las provincias del sur del país (El Oro, Loja y Zamora) y su posible conformación en región, los autores citados consideran que esa posibilidad está subordinada a las concesiones mineras. La Estrategia Territorial Nacional del Gobierno está relacionada con la propuesta de cambio de la matriz productiva, en la que, durante un período (algunas fases), para su implementación, la estrategia depende inicialmente de los recursos provenientes de la minería, los que paulati-

namente van reduciéndose hasta ser reemplazados por recursos provenientes de una economía sustitutiva de importaciones y por el turismo. Pero, a criterio de Ortiz y Hurtado, esta estrategia, en lugar de propiciar el cambio de la matriz productiva, lo que provoca es una expansión de la extracción petrolera y el inicio de la minera a gran escala. Este modelo exige un Estado centralista que subordina los actores provinciales mediante la participación en la renta minera.

Concluyen Ortiz y Hurtado que, mientras se tenga un Estado centralista y fuerte y más de mil gobiernos locales débiles, habrá desequilibrio en el poder del Estado. En ese contexto, los GAD provinciales pueden cumplir un rol activo siempre y cuando cumplan con tres condiciones: consolidar sus competencias productivas y de desarrollo; consolidar su autonomía política, y superar la dependencia de los recursos del presupuesto del Estado, para lo que se deberá reformar el sistema tributario.

El Presidente del CONGOPE, Gustavo Baroja, comienza su reflexión preguntándose si son necesarios los gobiernos intermedios, y responde afirmativamente. Dice que no es posible construir una agenda urbana sin considerar el territorio. Lo dice a propósito del gran evento mundial Hábitat III, realizado en Quito octubre de 2016 y convocado por las NN.UU. y los Estados nacionales, evento en el que los gobiernos subnacionales tuvieron una participación muy limitada.

Baroja enfatiza en la necesidad de adoptar un enfoque de desarrollo territorial con el que se pueden encadenar los procesos de producción urbanos y rurales y, con esto, articular el territorio como una unidad. Esa es la única posibilidad de garantizar el derecho a la ciudad y al hábitat. Solo así, afirma Baroja, se puede detener la migración del campo a la ciudad. Precisa el papel del gobierno intermedio, los límites del gobierno nacional y señala que su principal competencia es el desarrollo productivo, pero no sólo agrícola, sino también industrial y de servicios, lo que le genera desafíos no sólo en el mundo rural, sino además en el urbano. El gran límite de los gobiernos intermedios (léase provinciales) es que no tienen los recursos suficientes ni adecuados, por lo que la descentralización es limitada e incompleta.

Las competencias asignadas al gobierno intermedio, afirma Baroja, le permiten fortalecer la identidad de la población y su tejido social, puesto que los encadenamientos productivos son más sólidos si, además, existe identidad cultural. De ese modo se va desarrollando el territorio, que es una construcción social.

La diversidad del país demanda procesos de integración que la respeten, por lo que no puede haber una sola forma de planificar, lo que genera desarrollos no uniformes ni lineales, sino diferenciados. Es allí, dice Baroja, en donde deben intervenir los gobiernos intermedios para lo que él denomina interdependencia territorial.

En ese proceso es fundamental el rol de articulación entre las políticas nacionales y las locales, puesto que hay necesidades que superan el ámbito local y, por tanto, deben adquirir un ámbito territorial. El plan nacional debe complementarse con los planes locales, y ese es precisamente el rol de los gobiernos intermedios. Si no se lo hace, pasa como ahora: no se cumplen los objetivos, y, en este punto, Baroja pone como ejemplo la universalización del acceso a la educación, en la que el Gobierno Nacional no coordinó adecuadamente con los locales.

Baroja recupera la participación ciudadana como un aspecto crucial en la construcción de la política pública, más aún si es de carácter territorial, la que no sólo debe acompañar la gestión, sino que debe formar asimismo parte de la toma de decisiones. Nuevamente, en esa tarea, los gobiernos intermedios son actores estratégicos para la generación de espacios de diálogo y concertación y, por consiguiente, de construcción de políticas públicas y particularmente territoriales, construcción que exige la democratización de la sociedad.

La existencia de gobiernos provinciales con consejos provinciales integrados por alcaldes y presidentes de juntas parroquiales es una ventaja potente, afirma Baroja, que permite emitir políticas territoriales que consideren la perspectiva de las parroquias y de los municipios. Este potencial no ha sido debidamente aprovechado, a pesar de que hay experiencias valiosas que demuestran que parroquias y municipios pue-

den pensar y actuar más allá de sus propias jurisdicciones. Ese potencial ha sido aprovechado muy limitadamente, asevera Baroja.

La articulación entre lo urbano y lo rural, de lo concentrado y lo disperso, es un desafío del gobierno intermedio. Esta relación ha sido históricamente perversa, puesto que ha beneficiado a ciertas áreas urbanas en detrimento de lo rural e incluso de lo urbano-marginal. Esto debe ser modificado, según Baroja, de lo contrario, se pone en riesgo la sostenibilidad del desarrollo. Llama a superar la relación desigual entre lo urbano y lo rural, a través de una visión territorial.

Por todo ello, Baroja explica que es indispensable fortalecer los gobiernos provinciales como la instancia que debe consolidarse como nivel intermedio de gobierno.

Finalmente, la viceprefecta de Tungurahua, Cecilia Chacón, parte haciendo un ligero análisis comparativo de los gobiernos intermedios de algunos países latinoamericanos y Ecuador (países federales y unitarios). Luego hace un recuento del nivel intermedio de gobierno en la historia republicana del país, tanto del régimen dependiente (gobernaciones) como del régimen autónomo (gobiernos provinciales). Todo ese análisis tiene la intención de reflejar las tensiones entre centralismo y descentralización y autonomía.

En ese marco de tensiones, Chacón aporta con una visión que mira al centro desde la provincia y reflexiona sobre la lectura del territorio desde la centralidad y la tecnoburocracia centralista, en las que el centralismo subestima la capacidad de las provincias al considerarlas incapaces de asumir competencias y ver los modelos alternativos que se han forjado. Una minoría técnica decide de espaldas a una mayoría social, y se subvaloran la participación ciudadana y las capacidades de los gobiernos provinciales. Chacón pone en discusión la duplicidad de acciones entre organismos de la Función Ejecutiva desconcentrados y los gobiernos subnacionales, los que, en lugar de coordinar, interfieren la acción local, sin desconocer la falta de articulación territorial en la gestión de gobiernos locales y provinciales. Además, reflexiona sobre la

desterritorialización de la gestión al asumir los municipios que su competencia es lo urbano, dejando lo disperso a la acción discrecional de los gobiernos provinciales. A esto se suma el poco interés de los actores institucionales para establecer acuerdos supraprovinciales.

Chacón reflexiona también sobre territorios ganadores y territorios perdedores, en los que el debate sobre competitividad, asociatividad, complementariedad colectiva y solidaridad territorial no se abordó desde la perspectiva de ampliación de servicios y coberturas, sino que el diálogo se degeneró más bien en la defensa de poderes localistas. La regionalización establecida en la Constitución de 2008 se diluyó en argumentos como que las provincias no fueron consultadas, que no se vieron las empatías económicas de las provincias y que no se compensaba a las más pequeñas, entre otros. Las provincias propusieron en cambio que se potencien los gobiernos provinciales para convertirlos en gobiernos intermedios.

Chacón se pregunta: ¿en qué fase de la reforma del Estado estamos?, y establece dos fases en ese proceso: la fase de reformas normativas y de diseño del Estado, que es la que correspondió al período neoliberal, y la fase de reformas estructurales, que corresponde al Gobierno de Correa y que significaron en descentralización una nueva relación entre lo local y lo nacional, un rediseño de lo estatal que va más allá de la transferencia de competencias, puesto que incluye lo fiscal y la dimensión de lo plurinacional. Todo esto reconfigura el modelo de gobernabilidad que, si bien ahora deja indefinida la conformación de regiones y gobiernos intermedios, e pasa porque se requiere de más tiempo. Y liga ahí territorio y modelo de desarrollo económico, el que va más allá de la organización político-administrativa del territorio.

Chacón pone como ejemplo el G7 (Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Bolívar, Napo, Pastaza y Manabí) como una experiencia de gestión del nivel intermedio, que fue una alianza de provincias anterior a la Constitución de 2008 y que buscó durante cuatro años unir competencias, encontrar soluciones a problemas y conformar un frente para la conquista de demandas y oportunidades territoriales.

Cita también la experiencia de participación en la provincia de Tungurahua como ejemplo de la existencia de un espacio en el que intervienen todos los actores de la provincia. Es el lugar que se construyen acuerdos que luego son negociados con el Gobierno central y otras entidades, en los que el principio primordial es todos deciden, todos acatan. Esto ha permitido crear mandatos, agendas, proyectos, programas y realizaciones que dan cuenta de un proceso bien cohesionado de desarrollo territorial, en el que el gobierno provincial tiene un rol protagónico como facilitador, articulador y, por tanto, de gobierno intermedio. Concluye diciendo que la legitimidad de los gobiernos intermedios no debe construirse solamente desde el marco normativo de la Constitución, sino también desde la legitimidad otorgada por la ciudadanía.

A manera de conclusión, se puede afirmar que el presidencialismo, el centralismo del Gobierno central, el no cambio de la matriz productiva manteniendo el país en el viejo modelo primario extractivista, ahora remozado con la minería, son, entre otros factores, los que han detenido el proceso de descentralización y en ello han postergado indefinidamente la posibilidad de constituir el nivel intermedio de gobierno. Queda por discernir si serán los gobiernos provinciales los que puedan ir asumiendo ese rol, para lo que esperamos que este libro aporte en un debate que debe continuar.

Referencias Bibliográficas

- Abdo, Gustavo (2007). Construcción del nivel intermedio de gobierno: avances y desafíos. En Fernando Carrión M. (Comp.), *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas* Quito: Flacso, Senplades, GTZ, PDDL, Prodesimi.
- Beck, Ulrich (1998). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, S.A.
- Berdegú, Julio, y Meynard, Francisca (2012). *Las ciudades en el desarrollo territorial rural*. Serie Claves para el Desarrollo Territorial. Santiago de Chile: Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Borja, Jordi (2016). Intervención en Hábitat 3 Alternativo. Quito: Flacso.

- Bossier, Sergio (2002). Globalización, geografía política y fronteras. *Aldea Mundo*, 7(1). Documento preparado para el VI Congreso Nacional de Ciencia Política (Entre la soberanía y la globalización: la Ciencia Política frente al Milenio). Santiago de Chile.
- Burbano de Lara, Felipe (2015). “El complejo ensamblaje estatal en el Ecuador posneoliberal. Retorno del Estado, recentralización y dominio territorial” (borrador). Quito: Flacso.
- Carrión, Fernando (2007). Autonomía regional. En Fernando Carrión M. (Comp.), *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*. Quito: Flacso, Senplades, GTZ, PDDL, Prodesimi.
- Chediak, María Isabel (2012). *Organización del Ecuador: nueva iniciativa de ordenamiento territorial y perspectivas a futuro*. Tesis de Grado. Quito: PUCE.
- CGLU, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (2016). “Informe global sobre la democracia local y descentralización”, capítulo 3: Regiones, ciudades pequeñas y zonas rurales: un enfoque territorial del desarrollo. Barcelona.
- Constitución de la República del Ecuador (2008).
- Deler, Jean Paul (1994). Transformaciones regionales y organización del espacio nacional ecuatoriano entre 1830 y 1930. En *Historia y región en el Ecuador: 1830-1930*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- _____ (2007). *Ecuador: del espacio al Estado nacional*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Instituto Francés de Estudios Andinos, Corporación Editora Nacional.
- Elorriaga Pisarik, Gabriel (2012) La importancia de los gobiernos intermedios. *Nueva Revista de Política, Cultura y Arte*, 110, enero. España. Universidad Internacional de la Rioja (UNIR).
- Finot, Iván (2007). Los procesos de descentralización en América Latina. *Investigaciones Regionales*, 10, primavera. Madrid: Asociación Española de Ciencia Regional.
- INEC (2016). “Proyecciones de población de la República del Ecuador 2010-2050”.
- Larrea, Ana María (2008). Territorios y autonomías en la nueva Constitución. En *Entre el quiebre y la realidad: Constitución 2008*. Quito: Abya-Yala.
- Maignashca, Juan (1991). *Historia y región en el Ecuador: 1830-1930*, volumen 30, Quito: Biblioteca de Ciencias Sociales, Proyecto Flacso-Cerlac, IV, Corporación Editora Nacional.
- _____ (1994). El proceso de integración nacional en el Ecuador: el rol del poder

- central, 1830-1895. En *Historia y región en el Ecuador: 1830-1930*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Marcou, Gérard (2001). *Los entes locales intermedios en Europa. Experiencias y reformas*. París: Universidad París 1, Panthéon-Sorbonne UMR.
- Ojeda Guamán, John Eduardo (2007). *La autonomía municipal en el Ecuador: Concepto y su evolución histórica. Análisis desde el punto de vista constitucional y legal*. Tesis de grado. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Área de Derecho, Maestría en Derecho Administrativo.
- Ortiz, Santiago, y Hurtado, Francisco (2017). *Las regiones, ¿gobierno intermedio?*, Serie Territorios. Debate, 5. Quito: Abya-Yala, Congope.
- Ospina, Pablo, Báez, Sara y Ramón, Galo (2004). *Una breve historia del espacio ecuatoriano*. Quito: Camaren.
- Páez, Andrés (s/f). *Los consejos provinciales en la historia constitucional del Ecuador: una breve aproximación al tema*. Quito.
- Panadero, Miguel (2004). Los territorios homogéneos como base del desarrollo. En F. Pillet Capdepón y J. Plaza Tabasco (Coords.), *Lecciones de desarrollo rural. Una aproximación desde y para Castilla-La Mancha*. Castilla-La Mancha: UCLM y Cedercam.
- República de la Gran Colombia (1840). *Cuerpo de leyes 1821-1827*. Reimpreso por la edición oficial de Bogotá, publicada en tres volúmenes. Caracas: Imprenta de Valentín Espinal.
- Richardson, Harry W. (1986). *Economía regional y urbana*. Madrid: Alianza.
- Rohrer, Finlo (2006). “El retorno de las ciudades-Estado”, BBCMundo, 14 de julio, [news.bbc.co.uk/hi/spanish/misc/newsid_5180000/5180742.stm](https://www.bbc.com/news/hi/spanish/misc/newsid_5180000/5180742.stm), Acceso: 27 de marzo de 2012.
- Roland, Sturn (2014). *Autonomía regional, autodeterminación y secesión. Un primer acercamiento teórico*. Universidad Erlangen-Nürnberg.
- Sharpe, L. (1993). The European meso: an appraisal. En *The rise of meso government in Europe*. Londres.

web consultadas:

<https://www.ecured.cu/>