

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* Nº 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 Narvárez 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

# Las regiones, ¿gobierno intermedio?

---

*Santiago Ortiz y  
Francisco Hurtado Caicedo*

## Introducción

El Ecuador no ha encontrado una solución al problema del gobierno intermedio. Históricamente han existido dos niveles de gobierno con poder en el territorio: el nivel central –que se consolidó el siglo XIX– y el nivel municipal –que viene desde la colonia–, pero entre los dos no se ha logrado fortalecer un nivel de gobierno que sirva de enlace y organice el territorio.

En las últimas décadas se han planteado al menos tres propuestas para solucionar este vacío. En el período neoliberal se pensaba que, con recursos y mayor descentralización fiscal, los gobiernos provinciales se podían fortalecer. Con la ley del 15% (1997) se buscaba fortalecer los gobiernos provinciales y municipales con mayores trasferencias para que pudieran cumplir sus funciones. Si bien se logró mejorar su participación fiscal (consiguieron llegar al 19% del presupuesto), el creciente financiamiento no se acompañó de responsabilidades administrativas. Esto fue garantizado por la Constitución de 1998, que permitía que los gobiernos locales pudieran pedir competencias, excepto en seguridad, moneda, relaciones exteriores y gobierno. Así, se implementó un proceso de descentralización «a la carta», en el que los gobiernos subnacionales podían reclamar al Gobierno central una amplia gama de competencias a su gusto.

Sin embargo, como en ese período el Estado central se debilitó a causa de las reformas neoliberales, no había un «centro» que coordinara el proceso. ¿Cuál fue el resultado? Incoherencia en los diversos componentes de la descentralización, mayor fragmentación institucional y multiplicación de municipios (Faust 2005, p. 15). En ese marco, los consejos provinciales no lograron posicionarse como gobiernos intermedios que ordenaran el territorio y sirvieran de enlace con el Estado central.

Lo que sí permitió este proceso fue que se potenciaron diversas dinámicas locales. En varias regiones se potenciaron procesos económicos, sociales y políticos: en las zonas étnicas, por la emergencia del movimiento indígena que se planteaban mayor autogobierno, y en las ciudades y zonas más desarrolladas, porque autoridades y elites locales impulsaron procesos de modernización y exigieron mayor poder político. Se destacan casos como Cotacachi, Saquisilí y Guamote, entre las primeras, y Quito, Guayaquil y Cuenca, entre las segundas. La obtención de mayores recursos fiscales e inclusive el acceso a créditos de organismos multilaterales permitió que las autoridades locales emprendieran proyectos y obras que les legitimaron ante su población.

A partir de ello subieron un peldaño en el terreno político: exigir autogobierno. Ello sucedió sobre todo con las elites de Guayaquil y de varias provincias de la Costa y la Amazonía, que plantearon demandas de *autonomía política* y llevaron adelante consultas en las que la tesis de la autonomía fue aprobada con más del 90%. Sin embargo, el sistema político vivía una crisis profunda: los presidentes Bucaram, Mahuad y Gutiérrez fueron derrocados ni tampoco había partidos políticos con propuestas de reforma estatal coherentes. Esto impidió que las consultas sobre autonomía realizadas a finales del siglo anterior no lograran trascender y reformar la institucionalidad. Ante este vacío en el centro, ante la fragmentación institucional y la crisis del sistema político, las élites locales no pudieron consolidar su propuesta de reforma autonómica.

En ese contexto irrumpió el movimiento político Alianza PAIS<sup>1</sup>, que accedió al Gobierno en 2007. El presidente Rafael Correa impulsó la convocatoria a una asamblea nacional constituyente para replantear las reglas de juego. Se propuso una Carta Magna con un régimen de desarrollo que contaba como principal pivote al Estado. Al contrario de los gobiernos neoliberales previos, se planteó un discurso con una propuesta universalista de derechos: redistribuidor en lo social y neodesarrollista en lo económico, que se combinaba con declaraciones ecologistas y poscapitalistas. Esta propuesta, aprobada en la Asamblea de Montecristi y luego refrendada en consulta popular en septiembre de 2008, se concretó en medio de un contexto de expansión económica, de aumento de remesas y de renegociación de la deuda con la banca internacional. Todo ello, en torno a un modelo de Estado centralizado, reacio a repartir el poder, confrontado con el antiguo régimen de la partidocracia y las élites oligárquicas.

Es cierto que Alianza PAIS propuso en la Constituyente conformar regiones como gobierno intermedio. Su propuesta original fue cambiar la organización territorial del Estado reconociendo un estatus de gobierno a las regiones por sobre las provincias. Para esto se estableció un proceso de consulta popular con un estatuto que norme la forma de gobierno, las funciones, las competencias, etc. Así, las provincias que tomaran la iniciativa debían unirse con al menos otra provincia vecina. Esta propuesta se extendía a las ciudades de más de un millón de habitantes que podían constituirse como distritos metropolitanos. Sin embargo, cedieron ante las élites locales, que se convirtieron en sus aliados políticos para su batalla fundamental contra los partidos políticos de derecha. En consecuencia, el bloque de asambleístas constitucionales de Alianza PAIS –que era mayoritario– se limitó a establecer un articulado que preveía un «proceso voluntario» para conformar regiones con poder ejecutivo y un espacio parlamentario de elección popular, es decir, un gobierno intermedio. Sin embargo, a la postre, ni las provincias quisieron transitar ese sendero, que

1 Patria Altiva i Soberana, que propuso a Rafael Correa Delgado como candidato presidencial en 2006 y no presentó candidatos a diputados.

al final era un suicidio en términos institucionales, ni tampoco el Gobierno central tuvo interés en llevarlo a cabo.

Por el contrario, el poderoso Estado central evidenció su interés de afirmar su presencia local a través de la planificación territorial y la desconcentración de las dependencias ministeriales, organizando nueve «zonas» –incluidas Quito y Guayaquil– con «distritos» y «circuitos», que le permitían organizar los servicios públicos en los territorios, sin tomar en cuenta una entidad de gobierno regional ni los gobiernos provinciales o cantonales, los que, de una manera paradójica, fueron cambiados de nombre por «gobiernos autónomos descentralizados» (GAD). Por un lado, impulsó un modelo de desarrollo que redistribuyó la riqueza mediante mayor inversión social; por otro lado, construyó infraestructura vial y megaproyectos energéticos y de transporte para promover nuevos procesos de acumulación del capital, al tiempo que se reafirmó el modelo primario exportador centrado en el petróleo, la agroindustria y el probable inicio de la megaminería, en un contexto de creciente demanda mundial de materias primas y de reprimarización latinoamericana. Este es un modelo en el que los GAD no tienen participación alguna.

Inclusive su proyecto de cambio de la matriz productiva se quedó en el camino debido a la reprimarización de la economía, con lo cual quedó encarpetado su proyecto de regiones «equipotentes», tal como planteaba la Constitución de 2008. Es decir, se dio un desfase entre su discurso descentralizador, autonómico y de desarrollo regional, que sirvió más en el terreno del discurso para captar las banderas de las élites locales y la oposición, con una práctica de presencia predominante del Estado central mediante la desconcentración. En ello incidió también su modelo de afirmación de la estatalidad desde el centro, privilegiando la acumulación del capital en las grandes empresas estratégicas del Estado y con el concurso de los poderosos monopolios nacionales e internacionales. Es decir, no se trataba de promover una economía sustentada en la agricultura campesina, en la pequeña o la mediana empresa industrial, mucho menos en la innovación tecnológica y el bioconocimiento,



así como el cambio de matriz productiva<sup>2</sup>. Así, se consolidó un Estado fuerte que destinó significativos montos de inversión a infraestructura y a una política redistributiva que buscaba la equidad social, un Estado que privilegió la desconcentración sobre la descentralización, la concentración del poder sobre la redistribución del mismo, con un modelo de desarrollo que subordinó la economía regional a los ejes nacionales de acumulación primario exportadores, anulando o debilitando el desarrollo local y regional.

En resumen, en las últimas cuatro décadas se han propuesto tres opciones para configurar un gobierno intermedio: la descentralización a la carta, impulsada en los 90; las autonomías, que se expresaron en la consulta popular llevada adelante por las élites de Guayaquil y otras zonas de la Costa, y; las regiones, diseñadas por la Constituyente de Montecristi, pero ninguna de estas opciones ha servido para resolver el problema del vacío del gobierno intermedio. Por ello, el problema tradicional de la falta de coordinación multinivel y el vacío del gobierno intermedio persisten<sup>3</sup>.

En este artículo nos focalizamos en la tercera opción, es decir, en el análisis de la propuesta de regionalización planteada en la Constitución de Montecristi de 2008. Analizaremos por una parte la esfera normativa y cómo ésta no logra concretarse debido en parte a la política de desconcentración y en parte al modelo de desarrollo, todo lo cual impide la formación de regiones con estatus de gobierno. Examinaremos estas variables escrutando el caso del sur del Ecuador, limítrofe con Perú, en donde, como consecuencia de la desconcentración, en un contexto de

---

2 El desarrollismo clásico tenía una visión nacionalista de la industria de sustitución de importaciones (ISI). Estaba orientado a potenciar la industria y el mercado interno, con un modelo nacionalista y Estado-céntrico. El neodesarrollismo del siglo XXI tenía rasgos comunes con el viejo desarrollismo, como potenciar el mercado interno, pero, dada la globalización, limitaba sus expectativas a una industria con ventajas comparativas, promovía las exportaciones primarias y establecía regulaciones al capital financiero y a las transnacionales.

3 Para un balance de los diversos modelos de descentralización, ver Barrera 2015, Larenas-Guerrero 2014.

consolidación del inicio de la explotación de minerales metálicos a gran escala, fue imposible la constitución de un gobierno regional autónomo. Antes de entrar en ese terreno presentamos una breve digresión sobre el concepto de región que asumimos en este artículo y su aplicación al contexto histórico geográfico de Ecuador.

## Región política y región económica

La idea de región alude en su concepto más usual a una porción de territorio o división territorial determinada por diversas características, que pueden ser étnicas, climáticas, topográficas, productivas o sociales. A continuación, se propone repensar la región a partir del modo en que los procesos políticos nacionales establecen la incorporación de determinados territorios al capitalismo global<sup>4</sup>.

Según Juan Maiguashca, hay dos corrientes sobre el concepto de región: una que considera que es fruto de la estructura geográfica y otra que la explica a partir de estructuras económicas diferenciadas que han persistido a través del tiempo. En su opinión, «ambas son necesarias, pero no suficientes: lo regional es un fenómeno político, por tanto, hay que explicarlo en la vida social, escapando a determinaciones estructurales. 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». (Maiguashca 1991, p. 182).

Adicionalmente plantea que el Estado es el actor principal que contribuye a la formación de la nación (Maiguashca 1991, p. 357) mediante tres procesos: la penetración política administrativa con el control administrativo y militar del territorio; la homogenización normativa mediante leyes y elementos culturales cuyo fin es transformar la población del país en una entidad colectiva y homogénea, y; la incor-

---

4 Es evidente que no todo el territorio se ha incorporado a ciclos de circulación del capital global. Algunos territorios, por ejemplo, aquellos vinculados a la producción agrícola campesina, son la base de un mercado de consumo interno.

poración social incluyendo en el sistema político grupos de la sociedad antes no incluidos (Maiguashca 1991, p. 358). Todo ello se concentra en el sistema político en tanto las élites nacionales o regionales tienen propuestas específicas que transforman la relación del poder y de la autoridad.

Siguiendo a este autor, se puede señalar que el conflicto entre centro y periferia «ha sido el principal fenómeno político en la historia ecuatoriana» (Maiguashca 1991, p. 182). La historia del Estado y los poderes regionales en Ecuador ha tenido, como el péndulo, momentos centralistas y otros descentralistas. Mientras hasta mediados del siglo XIX predominaron los poderes regionales, con los Gobiernos de García Moreno y Eloy Alfaro se consolidó, bajo diversos signos políticos, el poder central. Sin embargo, con la crisis del cacao a inicios del siglo XX, nuevamente el poder central se debilitó y aparecieron movimientos regionalistas que sólo se subordinaron al centro a mediados de ese siglo como resultado del auge del banano y, sobre todo, con las dictaduras militares que tuvieron a su favor el boom petrolero. Este proceso, llamado *desarrollista*, se transformó nuevamente en el período neoliberal cuando el Estado nacional se debilitó, hubo mayor intervención de los organismos transnacionales y se fortalecieron los poderes locales, que exigieron descentralización e incluso autonomías.

Los últimos diez años, por otra parte, dan cuenta de un proceso de recuperación del poder central del Estado con un modelo primario exportador. Recuperación en doble sentido: centralista porque recupera las competencias decisivas y debilita la autonomía local y estatista porque copia la gestión económica con la inversión pública debilitando el papel de las agriculturas y las economías pequeñas y medianas, regulando la inversión privada.

Al respecto, David Harvey (2007) considera que las tensiones entre las lógicas del poder capitalista global y las lógicas del poder político-territorial de los Estado-nación derivan en la conformación de regiones entendidas como «configuraciones [geográficas] relativamente estables, esto es, economías regionales que consiguen durante un tiem-

po cierto grado de coherencia estructural en la producción, distribución, intercambio y consumo» (Harvey 2007, p. 88) de determinados productos. Considera este autor que sus fronteras pueden estar no tan bien delimitadas o ser borrosas, pero que los flujos que circulan por ellas dan suficiente coherencia estructural para identificarlas.

Desde la perspectiva de Harvey, se puede situar para el caso del Ecuador un legado histórico de conformación de regiones con fronteras más o menos estables que consolidan distintos ciclos de circulación del capital (el cacao, el banano y el petróleo), procesos determinados por las élites locales que han configurado dichos procesos de acumulación en el espacio. A partir de los estudios de Deler (1992) y Carrión (1992) se sabe que, espacialmente, las configuraciones regionales en Ecuador se han articulado al poder bicéfalo entre Quito y Guayaquil: el primero, articulador de un mercado de consumo interno desde la agricultura y bienes manufacturados de la Sierra, y el segundo, articulado a la incorporación de monocultivos en el Litoral para la exportación, desde inicios de la república con el cacao y en el siglo XX con el banano, ambos productos vinculados con el capital comercial y financiero. Tanto el ciclo de circulación del cacao como el del banano conformaron regiones para garantizar su exportación (Hurtado Caicedo, 2017).

Esa diagonal entre Quito y Guayaquil y su progresiva ampliación hacia Cuenca constituyen el centro neurálgico de mayor desarrollo capitalista que se consolidaría con la posterior incorporación del enclave petrolero nororiental articulado por Quito al capitalismo global. Así, en 1972, una región para la circulación del capital petrolero se consolidó en el territorio de las actuales provincias de Napo, Sucumbíos, Orellana, Pichincha y Esmeraldas con el inicio de la explotación de petróleo en el nororiente amazónico y su exportación a través del Sistema de Oleoducto Transecuatoriano que atraviesa los Andes hasta la refinería de la provincia de Esmeraldas y su puerto. Los ingresos obtenidos por petróleo intensificaron el proceso de urbanización del Ecuador (Hurtado Caicedo, 2017).

En esa medida, con base en estas dos aproximaciones conceptuales, en el presente artículo, la conformación de regiones y el proceso de

descentralización no se explican exclusivamente por la determinación estructural del modelo productivo de un país, sino que su configuración está también articulada al proceso político por el cual las disputas y los arreglos entre el poder del capital global, el Gobierno central y las élites regionales inciden y configuran el modo en que una región se consolida, no sólo en términos de los ciclos de circulación del capital, sino también en la forma que el Estado adopta para facilitar dichos flujos.

Al respecto, para Ana María Larrea (2011), la conformación de regiones político-administrativas es un elemento clave en la Constitución del Ecuador, pues están orientadas a articular el cambio institucional –el ámbito político referido por Maignushca– con el cambio del modo de acumulación –el ámbito de la circulación del capital de Harvey–, con el fin de superar las desigualdades territoriales. Para esta autora, el proceso de descentralización debe impulsarse «con una clara articulación a la propuesta de transformación del modo de desarrollo y en el marco de una nueva estrategia de acumulación en el mediano y largo plazo» (Larrea 2011, p. 110).

Así entendida la *conformación de regiones*, a continuación, se analizan las tensiones entre la propuesta estatal diseñada en la Constitución del Ecuador vigente desde octubre de 2008 y la práctica real en la conformación de regiones en el Ecuador, con énfasis en el caso del sur del país.

## La propuesta de región en la Constitución de 2008

En el marco de la crisis política, social y económica de inicios de siglo XXI, con un Estado central debilitado y con la emergencia de élites locales que pugnaban por autonomía, apareció una nueva fuerza política, el movimiento Alianza PAIS, que propuso la convocatoria a una Asamblea Constituyente. Esta, que se reunió en Montecristi entre 2007 y 2008, elaboró una nueva Constitución que incorporó varios cambios a la organización político-administrativa del Estado. En el marco de un modelo de desarrollo Estado-céntrico se propuso como una de las innovaciones fundamentales las regiones, como nuevo nivel del Estado tendiente a sustituir las provincias y convertirse en gobiernos intermedios.

Los autores de la Constitución consideraban que las regiones tendrían varias ventajas: podrían agrupar a provincias amazónicas, andinas y costeñas de manera horizontal complementando ventajas de cada una (reservas ambientales, recursos naturales, ciudades, talento humano), y, sobre todo, podrían potenciar el desarrollo a través de cadenas productivas y mercados internos vinculados con el exterior al conectar porciones del territorio con puertos marítimos y aéreos de exportación. Este trazo político en la geografía modificaba las tradicionales regiones naturales de Sierra, Costa y Amazonía, que van en sentido vertical siguiendo la línea norte sur determinadas por el macizo andino.

Así, Alianza PAIS optó por la región transversal como gobierno intermedio con mayor nivel de atribuciones y competencias que la provincia. Pero, en la medida en que tuvo que negociar con las élites locales y las autoridades elegidas provinciales, no logró trazar el mapa definitivo en la propia Asamblea, sino que las estableció como una opción voluntaria de las mismas provincias. Para ello se estableció un procedimiento: la región se formará por iniciativa de al menos dos provincias colindantes con un estatuto que se pondría a consideración de la población mediante consulta popular, cubriendo otros requisitos de procedimiento. Esta entidad tendría un gobierno regional de elección popular con facultades legislativas y ejecutivas en los ámbitos del desarrollo productivo, cuencas hidrográficas, ambiente, infraestructura vial y capacidad para planificar y ordenar el territorio. Otra innovación es que, aparte de las siete regiones transversales, se prevé que las ciudades metropolitanas puedan erigirse como ciudad-región –distritos metropolitanos–, con las mismas funciones de la región y siguiendo el mismo procedimiento<sup>5</sup>. Se

---

5 La creación de regiones tuvo como antecedente el diseño del período desarrollista cuando los Gobiernos militares impulsaron corporaciones regionales para el desarrollo económico y el fomento de infraestructura. Estas instituciones –que dependían en buena medida del Estado central– se fueron debilitando hasta finales del siglo anterior. La Asamblea de Montecristi retomó esa innovación, pero le dio un sustento político con la elección de autoridades regionales y con un trazado transversal a la geografía, que seguía de alguna manera el trazado de la Junta de Planificación de los años 70.

debe advertir desde ya que la mayor parte de competencias se adscribieron con carácter privativo al Estado central e incluso competencias que eran descentralizables en la Constitución del 98 se centralizaron en la Constitución de 2008, como salud, educación y ambiente.

De todos modos, esta, que fue la principal innovación de los constituyentes, implicaba modificar el esquema institucional que se había mantenido en el país: un Gobierno central y múltiples municipios con instancias provinciales débiles. Hay que reconocer que la región era una solución interesante para tres problemas. En primer lugar, la necesidad de un gobierno intermedio en un país en donde las instancias que priman son el Estado central y los municipios, de manera que hay una gran dispersión institucional y no hay gobiernos de nivel intermedio que ordenen el territorio. En segundo lugar, consolidar una entidad que coordine entre las entidades desconcentradas del gobierno central –como gobernaciones, delegaciones ministeriales y dependencias públicas sectoriales– con los gobiernos locales descentralizados. Y, en tercer lugar, consolidar un gobierno que potencie las fortalezas del territorio y que impulse el desarrollo de manera más equitativa.

Como se mencionó anteriormente, en Montecristi ya se notó que la propuesta centrada en las regiones de Alianza PAIS y de los técnicos de la Secretaría de Planificación y Desarrollo (Senplades) no era producto de las élites locales. En realidad, no había actores de dimensión regional interesados en una arquitectura regional, ni el consenso en las propias fuerzas gubernamentales ni tampoco la adhesión de actores provinciales que se resistían a dar un cheque en blanco a los asambleístas: no querían que se impusiera un mapa regional en la Constituyente. En el caso de las regiones, el as bajo la manga del Gobierno fue cediendo en la negociación con varios actores gremiales y locales, pues estaba en juego la conformación de una coalición que derrote a la derecha.

El resultado, como se ve en el texto, fue una fórmula ambigua: se crean las regiones como nivel de gobierno, pero el proceso es voluntario y su concreción depende de la iniciativa de las provincias. Las regiones deberán ser constituidas en un plazo de ocho años, regulación

establecida en una de las transitorias de la carta constitucional. A esta ambigüedad se agrega el hecho de que, para ser aprobadas las regiones específicas, se deben superar tres vallas: la Corte Constitucional, la consulta popular y la Asamblea Nacional, que deberán aprobar el estatuto regional como ley de la república.

Este ejemplo muestra que, en la reforma estatal, un tema neurálgico como el de las regiones y los gobiernos intermedios no pudo llegar a buen término. La propuesta se pintaba muy bien en el plano técnico, pero no tomaba en cuenta ni los problemas de integración física de las provincias, ni las identidades culturales diferenciadas ni la ausencia de actores sociales y políticos con dimensión regional interesados en conformar gobiernos regionales. Es decir, una arquitectura política sin sujetos que la construyan. Si se quiere, una mirada del territorio desde arriba y desde el centro del poder.

## Consolidación de la desconcentración

Desde 2008, cuando se aprobó la constitución, y 2010, en que se aprobó el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial y Descentralización (Cootad), y hasta la actualidad, ninguna provincia tomó la iniciativa de conformar regiones. Aquellas desplegaron una estrategia de bajo perfil para sobrevivir sin confrontar con el poderoso Estado central, del cual dependían las transferencias fiscales. De hecho, buena parte de los personajes políticos que se habían legitimado en sus provincias en el período anterior tomaron el camino de adherirse a Alianza PAIS, participando como candidatos de ese movimiento y alineando a sus seguidores con la fuerza política que obtuvo la mayoría en todas las funciones del Estado y que gobernó durante una década con Rafael Correa (2007-2017).

Entre tanto, ¿cuál fue la conducta del gobierno? Como se había señalado antes, luego del período de crisis política, Alianza PAIS llegó al poder con un programa de fortalecimiento del Estado. Este programa se expresó en la Constitución y luego en las reformas realizadas en la primera administración de Rafael Correa, en la que impuso nuevas regulaciones y control a los bancos, se renegoció la deuda externa, vol-



vió eficiente a la recaudación tributaria y reorientó la mayor parte de las regalías petroleras<sup>6</sup> hacia el Estado. Respaldo en dicha expansión económica, se produjo un inusitado proceso de fortalecimiento del poder del Estado en el territorio, lo que Michel Mann llama «poder infraestructural» (2007), que se expresó en la penetración en el territorio mediante el proceso de desconcentración del Estado central con los llamados *zonas, distritos y circuitos de planificación*, al tiempo que se desarrollaban las capacidades logísticas del Estado: el mejoramiento de la red vial estatal, el proceso de concesión y mejoramiento de los puertos marítimos, la consolidación de varios proyectos hidroeléctricos en el territorio y la mejora de la red eléctrica nacional y varios proyectos multipropósito en la Costa.

Senplades se constituyó en la autoridad nacional de planificación y en la responsable de diseñar una política de desconcentración y de conformación de niveles administrativos de planificación: zonas, distritos y circuitos a nivel nacional. Las primeras se conforman por provincias, «de acuerdo a una proximidad geográfica, cultural y económica. Cada zona está constituida por distritos y estos a su vez por circuitos»<sup>7</sup>. Desde este nivel se coordinan las entidades del sector público, a través de la gestión de la planificación y las políticas en el área de su jurisdicción. Los ministerios que tienen servicios a la ciudadanía –como Educación, Salud, Interior, Inclusión Social– se organizaran también en esos niveles de gestión. Senplades plantea que esos servicios garantizan equidad territorial, permiten mejorar la calidad de vida y realizan una mejor gestión de recursos en el territorio.

El distrito es la unidad básica de planificación y prestación de servicios públicos. Coincide con el cantón o unión de cantones. Se han conformado 140 distritos en el país. Cada distrito tiene un promedio de 90 000 habitantes. Sin embargo, para cantones cuya población es muy alta como Quito o Guayaquil, se establecen varios distritos. El circuito

6 En la última década, debido a los altos precios de venta del petróleo, el gobierno recibió significativos ingresos provenientes del impuesto a la renta y de las regalías extraordinarias fijadas a las empresas petroleras.

7 <http://www.planificacion.gob.ec/3-niveles-administrativos-de-planificacion/>

es la localidad donde los servicios públicos están al alcance de la ciudadanía, está conformada por la presencia de varios establecimientos en un territorio dentro de un distrito. Corresponde a una parroquia o conjunto de parroquias, existen 1 134 circuitos con un promedio de 11 000 habitantes<sup>8</sup>.

Todo ello se realizó mientras el proceso de descentralización avanzaba de manera modesta y los gobiernos locales vieron reducido su porcentaje de participación en el presupuesto, del 19% que tenían a inicios de la década a un 10% para 2016 (Congope 2013, p. 19)<sup>9</sup>, al tiempo que vieron limitadas sus competencias<sup>10</sup>.

El proceso de desconcentración no se explica si no se toman en cuenta varios factores: en primer lugar, este significativo «retorno del Estado» tuvo amplia legitimidad, pues Alianza PAIS logró mediante sucesivos comicios constituirse en la principal fuerza política, habiendo logrado superar la fase de inestabilidad que vivió el país hasta el año 2006. Ese respaldo se expresó también en un alto nivel de confianza en la gestión de gobierno, en el liderazgo de Correa y en el mejoramiento de los índices de credibilidad en las instituciones.

Un segundo factor fue su discurso de justicia social. Como se señaló antes, en la propia Constitución se plantea un discurso universalista

---

8 <http://www.planificacion.gob.ec/3-niveles-administrativos-de-planificacion/>

9 Aunque aumentó el volumen de los recursos derivados por el *boom* económico, se redujo el porcentaje de participación en el presupuesto estatal.

10 La Constitución de 2008 y el Cootad son profundamente centralistas. Aunque hablan de «gobiernos», «autónomos», «descentralizados», reducen de manera significativa las potestades políticas, las competencias y los recursos de los gobiernos locales establecidos en la Constitución de 1998. El Estado central no sólo monopoliza educación, interior, inclusión social y salud, en donde está el 80% del presupuesto público, sino que establece como competencias privativas más de 10 áreas de competencia, como los sectores estratégicos, los recursos naturales, las reservas y áreas de conservación y las telecomunicaciones, entre otras. Al mismo tiempo se establece una serie de «ganchos» que le permiten controlar los gobiernos locales en el financiamiento, la presentación de proyectos al Banco del Estado, la planificación, las compras públicas, establecidos en la abundante legislación secundaria y reglamentaria.

para garantizar la igualdad de los ciudadanos en el acceso a los derechos y, por tanto, el imperativo de dotar de servicios públicos a toda la población, en condiciones de equidad. Esto implica que el Estado central se haga cargo de la provisión de esos servicios<sup>11</sup>. Todo ello se refrenda en los planes nacionales de desarrollo y, en general, en las políticas públicas que tienen como norte superar el déficit de inversión social.

Un tercer factor tiene que ver con el acceso al Estado de una élite tecnocrática de clase media que asumió el comando de las instituciones con una visión programática que orientó las políticas públicas. Esa tecnocracia se sintió representante de los intereses generales de la sociedad, imponiendo un estilo de ejecución de las políticas que no tomó en cuenta a la sociedad civil ni valoró a los actores sociales organizados. La gestión pública se basó igualmente en la desconfianza a los gobiernos locales, a los que se veía como instituciones rezagadas, inmersas en el clientelismo y la ineficiencia<sup>12</sup>.

Otro factor fue que el Estado contó con amplios recursos para impulsar su presencia en el territorio, con un gasto público que llegó a significar más del 40% del PIB en 2014-2015 (BCE<sup>13</sup>), el más alto en términos relativos de América Latina. Esos recursos provenían de la expansión económica producida por el auge de las exportaciones primarias, la expansión de la economía y el mercado interno y la ampliación de la recaudación tributaria. De esta manera, el Estado se convirtió en un actor central de la vida económica y política del país.

A partir de ese respaldo político, con una importante presencia tecnocrática, con el fortalecimiento fiscal y con el discurso universalista, se produjo un cambio del modelo económico, superando la orientación neoliberal. El Estado reasumió varios roles en campos como la regu-

11 Otros países han asumido un camino más descentralizado para concretar la equidad, como Uruguay, Argentina o Brasil.

12 Esa falta de valoración de las sociedades y espacios públicos locales probablemente impidió que Alianza PAIS formara liderazgos que le permitiera disputar las elecciones de 2014, cuando perdió las alcaldías de las 20 ciudades principales del país.

13 <http://info.be-analytic.com/gasto-p%C3%BAblico-ecuador>

lación de la empresa privada y los bancos, el financiamiento del desarrollo, la construcción de infraestructura, la ampliación de los servicios públicos (Ramírez 2012, p. 61). Igualmente se reforzaron funciones en la redistribución, con políticas sociales que redujeron la pobreza y ampliaron la cobertura de la educación y la salud pública.

Pero el cambio no se produjo solamente a niveles económico y de orientación de políticas públicas. Durante ese período se desarrollaron las tecnologías logísticas del Estado (Mann, 2007, p. 60) que se expresaron en al menos cuatro aspectos: la reforma institucional se realizó en torno a un Ejecutivo fuerte que concentraba todas las funciones del Estado (Legislativo, de Control, Electoral y Judicial). El Estado central se reservó las áreas estratégicas y las competencias más significativas, coordinadas centralmente tanto por el propio presidente de la República y el vicepresidente, así como por el organismo de planificación, Senplades, y por la Secretaría General de la Administración Pública (SNAP). También se produjo una inédita reforma en el campo legal, que se inició con la nueva Constituyente y continuó con la aprobación de múltiples leyes, todo lo cual permitió al Estado regular profundamente la vida económica, social y política del país.

Por otra parte, se produjo un importante proceso de modernización de la infraestructura en el territorio en el campo de las vías, los puertos, los aeropuertos, los sistemas eléctricos y de comunicaciones, la construcción de edificios públicos, etc. Esto se dio al tiempo de la incorporación al Estado de los avances de la revolución informática, que le permitió concentrar la información estadística, documental y de gestión del conjunto de los programas públicas nacionales y locales.

El desarrollo del poder del Estado ecuatoriano implicó un cambio importante en las relaciones entre el centro y la periferia, entre el Estado central y los GAD, y, por tanto, la priorización de la desconcentración ante la descentralización. Los procesos de descentralización fueron marginales y se subordinaron a esa inédita presencia estatal, que cuenta además con la planificación, los tributos y los procedimientos administrativos, aparte de los sistemas de control.

El Estado retomó la rectoría en la política pública y estableció a través de la Constitución y el Cootad las reglas de juego en cuanto a funciones, competencias y recursos para los diversos niveles de gobierno. Pero lo fundamental fue que el Estado central priorizó la desconcentración reorganizando los servicios públicos en el territorio, especialmente de ministerios como Educación, Salud, Interior e Inclusión Social, con un modelo homogeneizador de la política pública.

Si bien estas reformas superaron los problemas de la descentralización a la carta del período neoliberal, la reforma introducida debilitó a los GAD tanto en el plano político, reduciendo su control territorial, como en el plano presupuestal, en el que, pese a que se elevaron los ingresos de los GAD, el porcentaje de participación disminuyó.

La nueva configuración del poder entre centro y periferia implicó que en un territorio relativamente pequeño como Ecuador no haya coordinación significativa entre el Ejecutivo central y los gobiernos locales. Los GAD provinciales se mantuvieron, pero a costa de debilitarse políticamente como autoridad, aparte de que se mantenía la amenaza de las regiones y se veían superponerse cinco niveles de gobierno (central, regional, provincial, cantonal y parroquial), con una multiplicación y una superposición de más de mil instancias de gobierno de carácter subnacional. Las provincias, que venían de asumir diversas áreas de competencias antes de Montecristi, vieron limitado su campo de acción, no lograron tributos propios, y sus funciones siguen orientadas hacia el sector rural, limitando sus capacidades de gobierno sobre las ciudades y el conjunto del territorio provincial.

Es paradójico que incluso las grandes ciudades que pudieron haber asumido funciones de carácter regional, mediante una consulta popular de un estatuto, no quisieron iniciar ese camino, es decir, la configuración de ciudades metropolitanas con rango de región autónoma. Esto, a pesar de que el país se urbanizó y tuvo importantes avances en términos de construcción de infraestructura y equipamiento urbano.

En suma, tanto el carácter ambiguo de la región en la Constitución como el desinterés de los gobiernos provinciales que no quieren

perder –como es natural– sus potestades y este inédito proceso de desconcentración impidieron la consolidación de regiones «equipolentes», tal como planteaba la Constitución. Al igual que en el período neoliberal, en el que se presentaron dos opciones, tampoco en el período posneoliberal en el que plantearon configurar regiones, éstas pudieron concretarse, tanto por la falta de voluntad de los actores locales como por la desidia del Gobierno central, que puso su prioridad en la desconcentración y no llevó adelante ningún programa consistente que incentivara la conformación de regiones. El retorno del Estado privilegió la penetración territorial con las zonas, los distritos y los circuitos, y los gobiernos locales se encontraron debilitados y a la defensiva.

### La región minera del sur

Pese a las propuestas de impulsar regiones equilibradas tanto en el plano económico como en los planos político e institucional, una mirada al sur del Ecuador da cuenta del modo por el cual la expansión de la frontera minera y la imposición de una arquitectura desconcentrada por parte del gobierno central amenazan con profundizar procesos de desarrollo geográfico desigual (Harvey, 2007). Y esto se constata en la conformación de un territorio minero a través de infraestructuras que conectan los enclaves mineros, las ciudades intermedias y el puerto para la exportación de minerales, jerarquizando así la circulación del capital minero por sobre otros capitales, como el agropecuario, el manufacturero y el turístico. En consecuencia, se plantea que la conformación de regiones con un desarrollo productivo equilibrado está fuertemente interferida por la expansión de las concesiones otorgadas para minería en el sur.

A continuación, nos centramos en revisar el modo histórico por el que se articularon al territorio del Ecuador las actuales provincias de El Oro, Loja y Zamora Chinchipe, la llamada Zona 7 en el sur del Ecuador que, además, debió enfrentar el conflicto diplomático y armado de baja intensidad con Perú hasta 1995. Y sólo después el modo en que se está consolidando una región minera en el sur.

## Antecedentes históricos

Las provincias del sur del Ecuador se incorporaron de manera lenta y desigual al territorio nacional.

Sobre El Oro, su zona baja se incorporó tempranamente al territorio, por la exportación de cacao y posteriormente de banano, a través de Puerto Bolívar. Mientras que la ciudad de Loja fue uno de los centros articuladores de la producción de oro, tanto en Zaruma y Portovelo, como de la producción de pequeñas minas auríferas en territorios amazónicos. Sin embargo, para la Época Republicana, pasó a estar prácticamente aislada por su doble frontera: al sur con el Perú y al norte con el resto del país, hasta 1970. Así, se conformó en Loja una oligarquía terrateniente con pocos vínculos al mercado externo (Ospina, Hollenstein y Poma, 2012).

Zamora, por su parte, recién se vinculó de manera estable al territorio después de la firma del Protocolo de Río de Janeiro, en 1942, y de la necesidad del Estado de establecer presencia física en la frontera. Sin embargo, la falta de presupuesto y una ambigua decisión estatal de incorporar estos territorios<sup>14</sup> mantuvieron aisladas a estas provincias (Esvertit Cobes, 2008 y 2015). Sólo a partir del proceso de colonización encargado desde finales del siglo XIX a las misiones franciscana y salesiana en la zona, las nacionalidades Shuar y Achuar empezaron a modificar sus patrones de asentamiento en centros y aldeas, disminuyendo sus procesos de resistencia (Salazar, 1989; Descola, 1989; Esvertit Cobes, 2008).

A esos cambios se sumaron los producidos por la colonización provocada por las leyes de Reforma agraria en la década de los 60, que intensificó la presencia de colonos «entre los Andes orientales y la red fluvial conformada por los ríos Upano, Namangoza y Zamora» (Salazar, 1989, p. 65). Así, el mercado de consumo interno del Ecuador se amplió hacia las provincias amazónicas a través de la ganadería y, en menor medida, la agricultura, provocando además un conflicto entre

14 Por ejemplificar, si bien a finales del siglo XIX se destinó presupuesto para mejorar los caminos a la Amazonía, esos dineros se ejecutaron para combatir la Revolución liberal en ciernes.

los territorios ancestrales de las nacionalidades Shuar y Achuar con la titularización de tierras individuales privadas de campesinos colonos.

Resta decir que fueron los ingresos provenientes de la exportación del petróleo con los que se consolidaron las conexiones terrestres hacia esta región y provocaron la creación del Programa Regional para el Desarrollo del Sur (Predesur) como organismo regional de desarrollo que operó desde 1972 hasta 2009. Este particular proceso de incorporación del sur al territorio del Ecuador se transformó significativamente con la firma de la paz entre Ecuador y Perú en 1998, la que derivó en una Plan de integración bifronteriza conformado por ejes políticos, económicos, sociales, energéticos y mineros, así como de infraestructura y seguridad. La región del Predesur coincide con la actual Zona de Planificación No. 7.

### **La estrategia territorial nacional**

Es en este contexto histórico se inscribe la propuesta del Gobierno Nacional actual de plantear una Estrategia Territorial Nacional (en adelante, ETN), que busca un «reequilibrio territorial y disminuir los desequilibrios sociales, para alcanzar el Buen Vivir» (Senplades, 2013). A continuación, se analizan las contradicciones entre el proceso de planificación implementado y la política pública que tiene por resultado el inminente inicio de la minería a gran escala en Ecuador.

La ETN también incorpora un concepto de *región funcional*, plantea la construcción de regiones autonómicas en un plazo de ocho años como un nuevo nivel de gobierno descentralizado; propone propiciar una estructura nacional policéntrica de asentamientos humanos, impulsar el Buen Vivir y la soberanía alimentaria en los territorios rurales, jerarquizar y hacer eficientes las infraestructuras para la movilidad, la energía y la conectividad, y propone finalmente un uso racional de los recursos naturales renovables y no renovables (Senplades, 2009).

En efecto, la ETN jerarquiza los centros urbanos en nodos de articulación internacional, Quito y Guayaquil; de estructuración nacional, entre los que aparece Machala; nodos de vinculación regional, como



Loja, y nodos de sustento local: Zamora, Zaruma y Portovelo, Huaquillas y Arenillas en esa misma zona. Según esa jerarquización se determinan las funciones que debe cumplir cada nodo en términos de educación, salud, producción, movilidad, energía y conectividad, en el marco de los niveles de planificación previstos: zonas, distritos y circuitos (Senplades, 2009). Para cada zona se diseña una agenda zonal de planificación y procesos de desconcentración de la actividad estatal del gobierno.

Ahora bien, esta ETN y la conformación de zonas de planificación tienen relación con la propuesta de cambio de la matriz productiva que plantea, en un horizonte de 16 a 25 años, cuatro fases, en las que el peso de la acumulación dependiente de bienes primarios para sostener la economía deberá reducirse paulatinamente (a través de un proceso de sustitución selectiva de importaciones, impulso del sector turístico y de inversión pública, sobre todo en investigación y desarrollo). Esta estrategia de acumulación espera que, para la cuarta fase, «el tamaño relativo de [bioservicios y su aplicación tecnológica] y de los servicios turísticos, tenga un peso superior al generado en el sector primario» (Senplades 2009, p. 97), es decir, una drástica disminución de ingresos provenientes del extractivismo.

Ahora bien, pese a que en este plan nacional la dependencia del presupuesto del Estado de la renta extractiva está considerada como una fase transitoria, una mirada crítica a la política pública de intensificación y expansión actividades mineras y petroleras da cuenta de una dificultad real de superar dicha dependencia. En la práctica, durante estos diez años del Gobierno Nacional en el poder, la frontera extractiva petrolera se ha extendido hacia las provincias de Pastaza y Morona Santiago y se ha reformado el marco institucional y normativo para facilitar el inicio de la extracción industrial de minerales metálicos a gran escala (oro, cobre y plata, principalmente) en todo el territorio.

El Gobierno actual no sólo que ha mantenido e incrementado la producción de los bloques petroleros en el nororiente amazónico, sino que, también, en el año 2012 promovió la XI Ronda Petrolera, con la intención de concesionar los bloques del suroriente amazónico

(Acosta, 2009). Adicionalmente, la Asamblea Nacional autorizó en el año 2013 al Gobierno central para que pueda explotar los bloques 31 e ITT15, ubicados en la zona oriental y más biodiversa del Parque Nacional Yasuní, amenazando el territorio intangible de pueblos indígenas en aislamiento voluntario.

Por otra parte, según el Colectivo Minka Urbana<sup>16</sup>, el desarrollo acelerado de condiciones para el inicio de la mega minería supone, al 2017, la concesión del 11% del territorio nacional a empresas transnacionales públicas y privadas. En este contexto, la expedición de la Ley de Minería en 2009 y varias reformas que buscan atraer la inversión extranjera directa (IED) significan el inminente inicio de la fase de explotación de cinco proyectos de minería catalogados como estratégicos que se suman a aproximadamente otros treinta proyectos que se publicitan en el catálogo de inversiones 2015-2017 para concretar la IED (Acosta y Sacher 2011; Acosta y Hurtado Caicedo 2016).

En efecto, en los últimos tres años, los proyectos Mirador y Frutal del Norte, en Zamora Chinchipe, y el proyecto Río Blanco, en el macizo del Cajas, en la provincia de Azuay, consiguieron ya la autorización estatal para la explotación de minerales (Acosta y Sacher, 2011; Acosta y Hurtado Caicedo, 2016; Hurtado Caicedo, 2017).

Una mirada al catastro de bloques y concesiones para la explotación de recursos del subsuelo advierte del festín petrolero y minero que se ejecuta, con impactos significativos en el territorio de todas las provincias amazónicas: Morona Santiago, Napo, Orellana, Pastaza, Sucumbíos y Zamora Chinchipe, y en el sur del Ecuador: Azuay, Cañar, El Oro y Loja. Sólo la provincia de Manabí aparece como un territorio sin extracción de minerales ni petróleo.

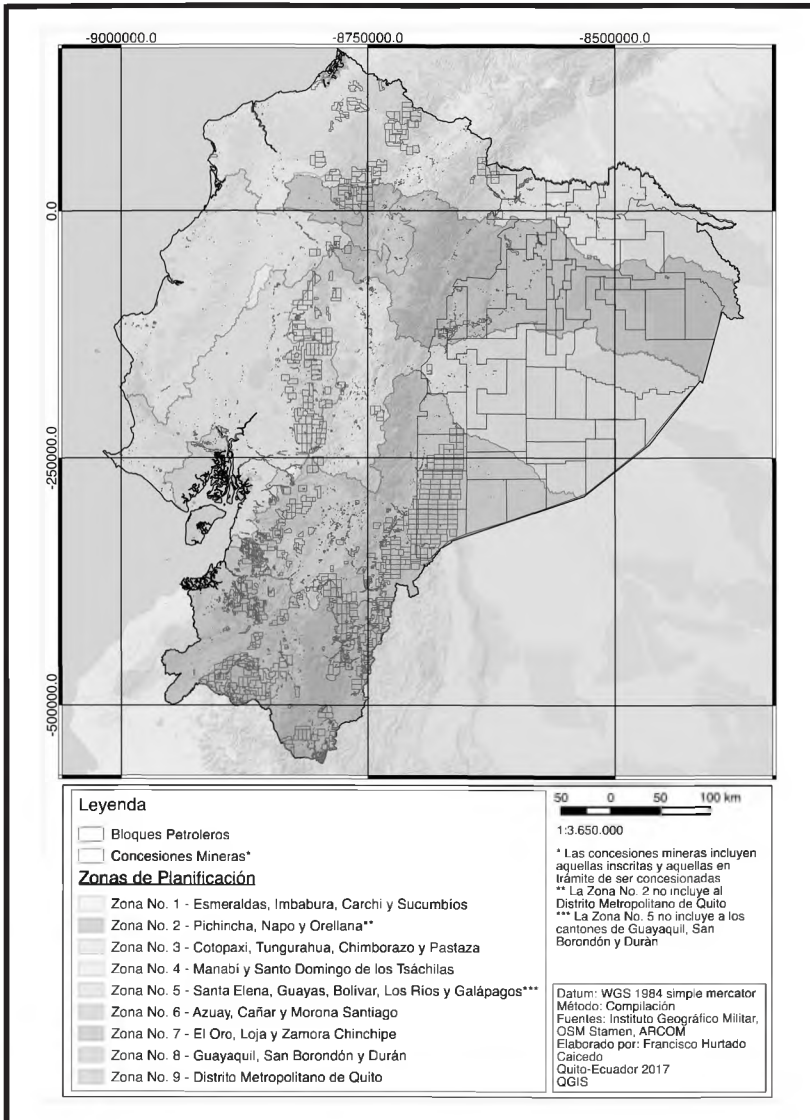
---

15 shpingo, Tambococha y Tiputini.

16 Colectivo conformado por académicos, investigadores, artistas, comunicadores y activistas cuyo objetivo es construir solidaridad desde la ciudad con los procesos de resistencia contra la mega minería en el campo. <https://www.facebook.com/MinkaUrbana/>

## Mapa No. 1.

### Bloques petroleros y concesiones mineras en las zonas de planificación



Elaborado por: Francisco Hurtado Caicedo

De ese modo, pese al intento de planificar y ejecutar políticas que cumplan con la ETN y el cambio de la matriz productiva, lo que se avizora es una expansión de la actividad petrolera y el inicio de la explotación de minerales metálicos a gran escala, cuyo eje gravitante es el sur del Ecuador. Como se advierte en el mapa No. 1, los bloques petroleros y las concesiones mineras afectan a todo el territorio amazónico y a una importante extensión territorial de la zona sur del Ecuador, poniendo en duda la intención de equilibrar el desarrollo de los territorios previstos en la planificación nacional y las agendas de las zonas 6 y 7 del país.

En efecto, la nueva ETN desarrollada en Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 incorpora explícitamente el proceso de consolidación de la minería en el Ecuador. Así, el territorio de las provincias de El Oro, Loja y Zamora Chinchipe –y una parte de Azuay y Morona– ha sido determinado como zona de desarrollo de la industria minera metálica (Senplades, 2013).

Este impulso en la entrega de concesiones mineras en vastas zonas de las provincias del sur y su articulación a infraestructuras construidas en la región ponen en riesgo otras actividades productivas, como la agricultura y el turismo. Sobre este punto, a continuación, se da cuenta de la consolidación de una región, en los términos planteados por Harvey, que pretende asegurar el ciclo de circulación del capital minero en las provincias de El Oro, Loja y Zamora Chinchipe, hecho en el cual inciden las disputas políticas de las élites locales, principalmente de las ciudades Machala y de Loja.

### **La infraestructura de la región**

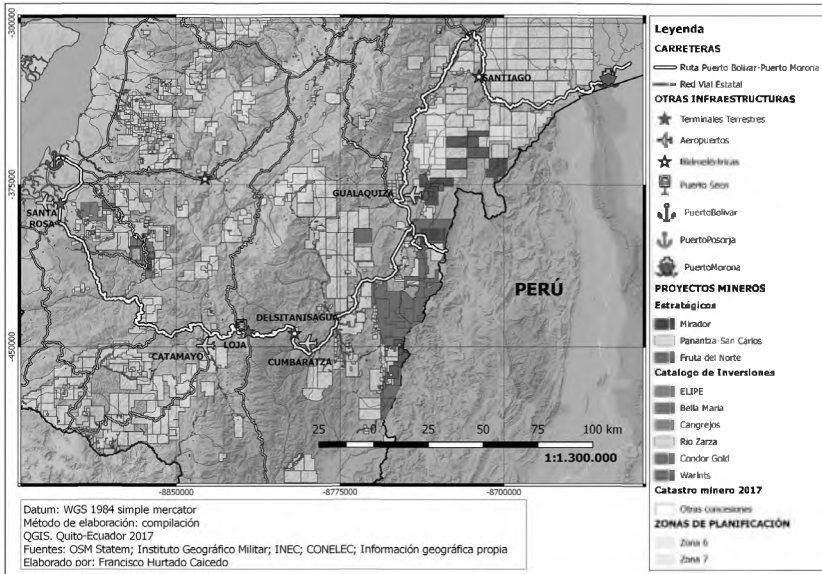
El Plan Binacional de Integración Fronteriza firmado entre Ecuador y Perú y la política pública de construcción de carreteras ejecutada por el Gobierno actual se orientan por un deseo de integrar esos territorios al capitalismo global<sup>17</sup>, al consolidar una carretera que conecta Puerto Bolívar con el puerto fluvial Morona, atravesando múltiples

---

17 Ambas políticas se ejecutan en el marco de la Iniciativa de Integración Regional Suramericana (IIRSA), que pretende interconectar físicamente la región sudamericana.

centros urbanos, como Machala, Loja, Zamora, El Pangui, Méndez y Santiago (mapa No. 2). Se pretende desde ahí navegar hacia el Marañón, un nuevo deseo de que el Ecuador se incorpore al flujo comercial de la cuenca del Amazonas y la costa atlántica de Brasil (Hurtado Caicedo, 2017). Dicha ruta es parte de otra interconexión en el sur del Ecuador, que, partiendo también desde Puerto Bolívar, va por Cuenca hacia la Amazonía (mapa No. 2)<sup>18</sup>.

**Mapa No. 2.**  
Región minera del sur



Elaborador por: Francisco Hurtado Caicedo

¿A qué se debe que esta vez el deseo capitalista de conectar a las provincias de El Oro, Loja y Zamora por una carretera se haya consolidado? Se trata de sustentar con infraestructura el desarrollo minero y el

18 Diario de campo de la tesis elaborada por Francisco Hurtado Caicedo (2017) para obtener el grado de magíster en Ciencias Sociales en Flacso Sede Ecuador.

ciclo de circulación de minerales a gran escala para su exportación. El eje vial entre Puerto Bolívar y Puerto Morona atraviesa 17 cantones de las provincias de El Oro, Loja, Zamora Chinchipe y Morona Santiago, en los que habitan aproximadamente 712 000 personas. El 91% de esa población (647 836 personas) vive en las ciudades de Machala, Loja, Santa Rosa, Piñas, Catamayo, Zamora, Yantzaza y Gualaquiza. Así, esta ruta cumple su rol normativo de conectar las ciudades intermedias y pequeñas del Ecuador (Hurtado Caicedo, 2017).

Pero el otro rol que cumple esta carretera es conectar una serie de concesiones mineras y de infraestructuras que pretenden garantizar el ciclo de circulación de la extracción de minerales metálicos para su exportación (mapa No. 2). Según la información que proporcionan el Ministerio de Minería, la Agencia de Regulación y Control Minero (Arcom) y el Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos, tres proyectos emblemáticos se consolidan en la zona: Mirador, Fruta del Norte y Panantza-San Carlos. A estos se suman veinte proyectos de minería metálica a mediana y gran escala, once bloques para subasta minera; siete proyectos privados en fase de exploración, y otras varias concesiones entregadas en esas cuatro provincias (Hurtado Caicedo, 2017).

Todos estos proyectos mineros tienen conexión, a través de la ruta estatal, con los aeropuertos de Santa Rosa en El Oro, Catamayo en Loja y Cumaratza en Zamora Chinchipe, así como las pistas aéreas de Gualaquiza y de Patuca. También se han construido y mejorado las terminales de buses en las ciudades de Santa Rosa, Loja, Zamora, El Pangui y Gualaquiza. Estas infraestructuras aportan a la circulación de mano de obra en esta región minera (mapa No. 2) (Hurtado Caicedo, 2017).

Por su parte, la carretera garantiza el acceso para la consolidación del proyecto hidroeléctrico Delsitanisagua, y para la próxima construcción del proyecto hidroeléctrico Santiago y que espera producir 3.600 megavatios, constituyendo el proyecto de mayor producción eléctrica en el país. Ambos proyectos energéticos beneficiarían directamente a las empresas mineras del sector (Hurtado Caicedo, 2017) (mapa No. 2).

Finalmente, Puerto Bolívar, por el que se exportarán en un futuro los minerales metálicos, fue concesionado, en agosto de 2016, a la empresa transnacional turca Yilport, que cuenta con experiencia en el manejo de puertos marítimos y en la exportación de minerales. Así se consolida la región para el ciclo de circulación del capital extractivo en el sur del Ecuador. El Gobierno ha invertido significativos montos de dinero en infraestructura pública que garantiza la incorporación de territorios al capitalismo global minero (Hurtado Caicedo, 2017).

Ahora bien, esta configuración territorial, que facilita el flujo de circulación del capital extractivo, debe entenderse además en relación con las disputas y los acuerdos políticos de estas provincias respecto del Gobierno Nacional, que busca subordinar los GAD y las élites locales, tal como lo plantea Maiguashca (1991) y como se detalla a continuación.

### *El dominio de élites dependientes del extractivismo<sup>19</sup>*

Al llegar al terminal terrestre de Loja aún se puede observar un rótulo de grandes dimensiones en el que se describe la importancia de la conexión entre Puerto Bolívar y el río Marañón a través de la carretera que conecta el sur del Ecuador en sentido oeste-este. Para el actual alcalde Loja, José Bolívar Castillo, la ruta más directa para consolidar el sueño nacionalista de salir al Amazonas es el proyecto descrito anteriormente pero con una variante en la que él personalmente insiste: la carretera del sur que sale de Machala, después de atravesar Loja y Zamora, debería continuar en dirección oriente por el alto Cenepa hacia el puerto de Saramiriza, ubicado entre las confluencias de los ríos Santiago y Morona con el río Marañón en el Perú, evi tando así el tramo hacia Méndez y Puerto Morona en la provincia de Morona Santiago.

Pero, esta *propuesta lojana* está vinculada a un deseo local de beneficiarse de una porción de la renta que la explotación y la exportación

19 Esta sección se basa sobre todo en el diario de campo de la tesis elaborada por Francisco Hurtado Caicedo (2017) para obtener el grado de magister en Ciencias Sociales en Flasco Sede Ecuador.



de minerales a gran escala generen o, dicho de otro modo, intenta vincular políticamente el territorio de la ciudad de Loja a la región minera que el Gobierno actual ha impulsado.

... evidentemente, el eje vial que hemos planteado nosotros de Puerto Bolívar, Loja, Zamora, Cenepa, Santa María de Nieva, Saramiriza, que es el punto más occidental de alta navegabilidad del Marañón, permite conectar la cuenca del Pacífico con la cuenca amazónica [...], por eso es que este callejón de Puerto Bolívar al Marañón exhibe impudicamente en las breñas de sus cerros los minerales metálicos y no metálicos, una zona altamente mineralizada.<sup>20</sup>

La ciudad de Loja se inserta en la circulación que propone esta carretera a través del renovado aeropuerto nacional Catamayo y el terminal terrestre ubicado en el norte de la ciudad. Por su parte, la Alcaldía promueve el proyecto de consolidar un parque industrial y un puerto seco, este último, con el fin de no sólo acopiar y distribuir los bienes de consumo urbano, sino también como posibilidad de intermediar con la carga de minerales que en un futuro podrían atravesar por la ciudad. «Eso nos va a dar mucha viada para desarrollarnos en varios aspectos. Nosotros no estamos temerosos de la minería, todo lo contrario»<sup>21</sup>, afirma el alcalde, y sostiene que cuenta con el apoyo de la Asociación de Cámaras de la Producción de Loja, que agrupa a artesanos, mineros, industriales grandes y pequeños, comerciantes, constructores, operadores turísticos y agricultores. La Universidad Técnica Particular de Loja es otro actor que impulsa la mega minería a través de su labor de vínculo con la comunidad (Hurtado Caicedo, 2017).

Por su parte, en Machala, tanto el gobierno provincial de El Oro como el Municipio de Machala confirman que la decisión política de concesionar Puerto Bolívar a la empresa turca Yilport y potenciar las actividades del puerto para la exportación de minerales significan un impulso para el desarrollo de la provincia que depende, en su gran

---

20 Entrevista a Bolívar Castillo, alcalde de Loja, el 21 de marzo de 2016, realizada por Francisco Hurtado como parte del trabajo de campo para su tesis de maestría.

21 Entrevista a Bolívar Castillo.



mayoría, de la exportación de banano y de la producción de camarón. Ambos GAD confirman que la concesión de Puerto Bolívar significa el cumplimiento de una oferta de campaña del Gobierno actual<sup>22</sup>. Al respecto, Rafael Correa afirmó en agosto de 2016 que Puerto Bolívar «será el más grande [...] y podrá ser competitivo con otros puertos de la nación. Éste ayudará en la exportación de minerales [...] y beneficiará la exportación del banano»<sup>23</sup>. El prefecto de El Oro, por su parte, el día en que se otorgó la concesión del Puerto Bolívar señaló que «la firma y el anuncio de las regalías ‘deja un sabor de esperanza’ a los gobiernos locales y cree que deberán ser veedores para un manejo correcto»<sup>24</sup> por parte de la empresa extranjera.

Relevante es añadir que la ETN del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 determina a la ciudad de Loja como nodo de estructuración nacional, y ya no a Machala que, es nodo de estructuración regional. En efecto, el edificio de Predesur es actualmente la sede de la institucionalidad pública de la Zona de Planificación No. 7, nuevo centro de poder político de la Función Ejecutiva de la que dependen las tres provincias. Y la Agencia de Regulación y Control Minero (Arcom) tiene su oficina principal en la provincia de Zamora.

Así, el discurso político al que se hace referencia devela una alianza entre un sector de las élites locales de El Oro y de Loja con las élites del Gobierno Nacional, con el fin de consolidar una región minera del sur que anhela participar de la renta que produzca la exportación de minerales metálicos a gran escala provenientes de los proyectos mineros en el sur del Ecuador.

22 Entrevistas a la jefa de Planificación del GAD El Oro y al director de Planificación y Ordenamiento Territorial del GAD Municipal de Machala el 16 de marzo y 18 de marzo de 2016, respectivamente, realizadas por Francisco Hurtado como parte del trabajo de campo para su tesis de maestría.

23 «Correa: Puerto Bolívar será el más grande del país». En *Eltiempo.com.ec* de 21 de agosto de 2016. Disponible en <http://www.eltiempo.com.ec/noticias/ecuador/4/380395/correa-puerto-bolivar-sera-el-mas-grande-del-pais>.

24 «Yilport apuesta a Puerto Bolívar como un atracadero de minerales». Diario *El Comercio* de 9 de agosto de 2016. Disponible en <http://www.elcomercio.com/actualidad/yilport-concesion-puerto-bolivar-mineria.html>

Sin embargo, también se advierten críticas por parte de los industriales de Machala y de Loja, que lamentan la profundización de una visión primario-exportadora respecto de la producción de minerales y creen en la necesidad de desarrollar procesos de industrialización locales que aprovechen la producción minera y agrícola de la zona para generar valor agregado y fuentes de trabajo (Hurtado Caicedo 2017). A estas críticas se suma la divergente posición de los GAD de Zamora Chinchipe y Morona Santiago. En ambas provincias existe, por una parte, una crítica al modelo primario exportador y, por otra parte, la necesidad de aumentar la asignación de recursos y competencias para impulsar el desarrollo de los territorios rurales e indígenas de esas provincias. Para Salvador Quishpe, el Gobierno central asigna recursos suficientes siempre que los GAD acepten la profundización del extractivismo en la región; si los gobiernos locales se oponen, como en su caso, obtienen menos recursos (Quispe, 2015).

Así, se observa cómo los centros urbanos con mayor población y peso político en el sur del Ecuador, es decir, Machala y Loja, subordinan su política al modelo de profundización del extractivismo mientras que el gobierno provincial de Zamora Chinchipe aparece como único lugar crítico a la visión del Gobierno central, que deriva en una dificultad de gestión de las competencias asignadas por los bajos recursos que recibe esa provincia, si se quiere un proceso de negociación en conflicto entre la élite local y el Gobierno central.

De ese modo, las élites lojanas y machaleñas no han tenido interés en constituir un gobierno regional para la Zona 7, sino que se subordinan a la arquitectura desconcentrada del Gobierno Nacional. Así, lo que se constituye en realidad no es una región equipotente con cambio de la matriz productiva en la que las actividades agrícolas, industriales, turísticas y comerciales estén equilibradas, sino que, a partir de los arreglos político-territoriales locales con el Gobierno central, se configura una región político-económica que reproduce el modo histórico en que el Ecuador se ha incorporado al ciclo de circulación del capital extractivo global (antes cacao, banano y petróleo) a partir del posible inicio de la

explotación de minerales metálicos a gran escala y de miles de hectáreas concesionadas. Con ello, se interfiere el desarrollo de las distintas ventajas productivas de estas provincias, profundizando el desarrollo geográfico desigual en la zona.

Resta decir que en los dos últimos años los procesos de resistencia contra las actividades mineras se han reactivado y podrían jugar un rol frente al deseo de consolidar la región minera del sur. Los niveles de conflicto social y político se han elevado especialmente en Zamora Chinchipe, Morona Santiago y Azuay<sup>25</sup>, donde Alianza PAIS ha sufrido no pocas derrotas en el campo político electoral. Así, en las elecciones seccionales de 2014, sus candidatos fueron derrotados ante los candidatos de la oposición.

## Conclusiones

En este artículo hemos sostenido con Maiguashca (1991) que la región no es sólo geográfica ni sólo económica, sino que, además, se constituye políticamente en tanto hay actores interesados en construir instituciones y gobernar el territorio. Harvey (2007), por su parte, plantea que la región surge como configuración espacial estable en medio de la tensión entre el poder capitalista global y las lógicas del poder político-territorial. Es fundamental, tal como refiere Larrea (2011), que el análisis de la conformación de regiones tome en cuenta la articulación entre el proceso político y el modelo productivo del país que las determinan.

Con estos enfoques examinamos el caso ecuatoriano. Por una parte, se configura un proceso pendular de relaciones de poder centro-periferia, desde períodos en los que gravitan más las élites regionales

25 A finales de 2015 e inicios de 2016 26 familias fueron violentamente desplazadas de sus tierras en el norte de Zamora Chinchipe para beneficiar al proyecto minero Mirador de la empresa Ecuacorriente S.A.; y entre agosto de 2016 y febrero de 2017 el gobierno nacional desplazó cuatro Centros Shuar y militarizó la provincia de Morona Santiago para permitir la construcción del campamento de la empresa ExplorCobres S.A. para el proyecto Panantza-San Carlos.

y locales, a periodos de concentración del poder en los que gravitan las élites nacionales. Esto es precisamente lo que sucede desde un proceso de descentralización y de demandas de autonomías en el período neoliberal, a un proceso neodesarrollista marcado por el retorno del Estado central y la desconcentración en detrimento de la descentralización.

En este marco, la propuesta de regiones transversales planteadas en la Asamblea de Montecristi, con gobiernos regionales que sirvan de enlace entre lo nacional y lo local, fracasa. No hay ninguna iniciativa en esta década de conformación de región como forma de gobierno intermedio, no hay actores regionales con la capacidad de confrontar al poder central y exigir la distribución del poder. Esa propuesta de regionalización quedó en el papel, entre otros motivos, porque no tomó en cuenta los problemas de integración física del territorio, la diversidad de las identidades locales y provinciales ni la ausencia de sujetos sociales y políticos con dimensión regional interesados en conformar gobiernos regionales. Como se señaló antes, una arquitectura política hecha desde arriba sin sujetos que la construyan.

Se impone, en cambio, la arquitectura central del Estado con zonas, circuitos y distritos, en la que no se reparte el poder ni se cede en la gestión de los recursos, que se mantienen en manos del Gobierno central, aunque sí se impulsa la inversión social a través de la ampliación de la cobertura de los servicios públicos que se combina con un discurso universalista de igualdad de derechos.

Este inédito proceso de centralización de poder desde el Ejecutivo fue posible, como se ha visto, por la legitimidad conseguida por la fuerza gobernante en las urnas, por la legitimidad de su discurso de justicia social y por el acceso al comando del Estado de una élite tecnocrática que impuso un estilo de ejecución vertical de la política pública. Esto se sustentó obviamente en el ingente aumento de recursos del Estado, que permitió un amplio despliegue de inversión en infraestructura física en el territorio. Todo ello se expresó en un diseño institucional y normativo que facilitó una alta concentración de las competencias y poder en el Estado central.

Por otra parte, el ideal de regiones equipotentes con la articulación de cadenas de valor desde la agricultura, la industria y el turismo que fortalezcan el mercado interno agrupando provincias amazónicas, andinas y costeñas de manera horizontal, complementando ventajas de cada una también, quedó de lado. En este sentido se confirman la perspectiva de Harvey (2007) así como las de otros geógrafos que han estudiado el Ecuador, de un legado histórico de conformación de regiones primario exportadoras, primero con el cacao, luego con el banano y más tarde con el petróleo.

Desde esta perspectiva, un análisis a las provincias del sur del Ecuador da cuenta de la configuración de una nueva región en la llamada Zona 7 que privilegia el ciclo de circulación del capital extractivo minero a través de infraestructuras que conectan a los enclaves mineros, las ciudades, los puertos y los aeropuertos para la exportación de minerales, jerarquizando así la circulación del capital minero por sobre otros capitales, como el agropecuario, el manufacturero o el turístico. Una nueva región extractiva, la región minera del sur, que, vía la lógica del poder infraestructural del Estado, profundiza la integración productiva del país a los flujos globales de materias primas que se consumen en los países más desarrollados en desmedro de otras actividades productivas del mercado interno. En consecuencia, se plantea que la conformación de regiones con un desarrollo productivo equilibrado está seriamente postergada.

Esta configuración territorial que facilita el flujo de circulación del capital extractivo y esta configuración centralizada de las instituciones es el marco en el que la fuerza política predominante en el Estado nacional subordina a los actores de estas provincias, ya sea por la vía de las alianzas y participación en la renta minera, de las negociaciones en conflicto o, incluso, por la vía de la represión y el abuso de la fuerza pública.

Resta decir que el caso del sur de Ecuador da cuenta del fracaso en la intención política inicial de 2008 de conformar gobiernos intermedios autónomos que coordinen la relación entre el Gobierno central y los territorios locales –provinciales y municipales–. En resumen, la tercera opción de configuración de gobierno intermedio en los últimos

cuarenta años, es decir, el gobierno regional, se ha frustrado al menos hasta el presente. Hace pocos meses se realizó una enmienda constitucional para ampliar el plazo de conformación, pero esto no toma en cuenta todos los factores que impiden su constitución. Con ello, el problema de la coordinación entre los cinco niveles de gobierno queda intacto. Ojalá que se pueda buscar en los próximos años una solución, que buena falta hace, para no tener el desequilibrio entre un Estado fuerte y más de mil gobiernos locales débiles. Pero esa solución no es meramente técnica, sino que demanda un acuerdo político tendiente, sobre todo, a la superación de procesos de desarrollo geográfico desigual, pero también a un mayor equilibrio de poder entre el Estado central y los gobiernos locales.

Los GAD provinciales podrían cubrir ese vacío siempre y cuando se vean fortalecidos en las tres dimensiones de la descentralización: por una parte, consolidando las competencias vinculadas al desarrollo, como las referidas a la economía, el desarrollo productivo, la gestión de cuencas, los temas ambientales y de infraestructura; en segundo lugar, consolidando su autonomía política, ganando representatividad y afirmando su responsabilidad en la coordinación de los GAD, así como en la planificación y el ordenamiento territorial, y en tercer lugar, reformando el sistema tributario para que pueda cobrar impuestos, superando su actual dependencia de las transferencias del Estado. Esto implica además resolver la confusión existente en la gobernabilidad rural, por la multiplicación de instancias locales sin capacidad institucional ni técnica, que más bien fragmentan el territorio.

## Referencias Bibliográficas

- Acosta, Alberto (2009). *La maldición de la abundancia*. Quito: Abya-Yala y Comité Ecuménico de Proyectos.
- Acosta, Alberto, y Hurtado Caicedo, Francisco (2016). *De la violación del mandato minero al festín minero del siglo XXI*. <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=215028>.
- Acosta, Alberto, y Sacher, William (2012). *La minería a gran escala en Ecuador*.

- Análisis y datos estadísticos sobre la minería industrial en el Ecuador.* Quito: Ediciones Abya-Yala.
- Carrión, Fernando (1992). Evolución del espacio urbano ecuatoriano. En *Nueva Historia del Ecuador. Ensayos generales I*, Vol. 12, Enrique Ayala Mora (Ed.), 37-72. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Deler, Jean Paul (1992). Estructuras espaciales del Ecuador contemporáneo. En *Nueva Historia del Ecuador. Ensayos Generales I*, Vol. 12, Enrique Ayala Mora (Ed.), 73-134. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Esvertit Cobes, Natàlia (2008). *La incipiente provincia amazónica: Amazonía y Estado ecuatoriano en el siglo XIX*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar y Corporación Editora Nacional.
- \_\_\_\_\_ (2015). Ferrocarriles hacia el Oriente. Articulación del territorio y construcción nacional a inicios del siglo XX en Ecuador. *Procesos: Revista ecuatoriana de historia*, 41, 141-169.
- Faust Jörg (2008). *Political fragmentation, decentralization and development cooperation: Ecuador in the Latin American context*. Bonn: DIE.
- Descola, Philippe (1989). Del hábitat disperso a los asentamientos nucleados: un proceso de cambio socioeconómico entre los Shuar. En Norman E. Whitten Jr. (Ed.), *Amazonía Ecuatoriana. La otra cara del progreso*. Quito: Abya-Yala.
- Harvey, David (2007). *El nuevo imperialismo*. Madrid: Ediciones Akal.
- Hurtado Caicedo, Francisco (2017). *Entre el encanto y el desarrollo geográfico desigual de las carreteras. La ruta de los minerales en el sur del Ecuador*. Tesis de maestría. Quito: Flacso.
- IIRSA (2013). *Cartea de proyectos 2013*. Santiago de Chile: Unasur-Cosiplan.
- \_\_\_\_\_ (2014). *Cartera de proyectos 2014*. Montevideo: Unasur-Cosiplan.
- \_\_\_\_\_ (2015). *Cartera de proyectos 2015*. Montevideo: Unasur-Cosiplan.
- Larrea Maldonado, Ana María (2011). Territorio, descentralización y desarrollo. En Ana María Larrea Maldonado, *Modo de desarrollo, organización territorial y cambio constituyente en el Ecuador*. Quito: Senplades.
- Maignashca, Juan (1991). La cuestión regional en la historia ecuatoriana (1830-1972). En Enrique Ayala y Segundo Moreno (Coords.), *Nueva historia del Ecuador* (pp. 182-225). CEN Grijalbo.
- Mann, Michael (2007). El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas. Proyecto de Modernización del Estado* (pp. 182-225). Buenos Aires.
- Ospina, Pablo, Hollenstein, Patrick y Poma, José (2012). Territorios rurales y globalización: la fragmentación territorial de la provincia de Loja. En Raúl H. Asensio, Fernando Eguren y Manuel Ruiz (Eds.), *Perú:*

*el problema agrario en debate. Sepia XIV. Seminario Permanente de Investigación Agraria* (pp.149-176). Lima: Sepia.

Salazar, Ernesto (1989). La Federación shuar y la frontera de la descolonización. En Norman E. Whitten, Jr. (Ed.), *Amazonía ecuatoriana. La otra cara del progreso*. Quito: Abya-Yala.

Senplades (2009). Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural. Quito: Senplades.

\_\_\_\_\_ (2013). Buen Vivir. Plan nacional 2013-2017. Todo el mundo mejor. Versión resumida. Quito: Senplades.

\_\_\_\_\_ (2015a). *Agenda zonal Zona 7-Sur. Provincias de: El Oro, Loja y Zamora Chinchipe*. 2013-2017. Quito: Senplades.

\_\_\_\_\_ (2015b). *Agenda zonal Zona 6-Austro. Provincias de: Azuay, Cañar y Morona Santiago*. 2013-2017. Quito: Senplades.