

Francisco Enríquez Bermeo
Coordinador-editor

Organización del Estado en el territorio a partir del covid 19

Serie Territorios en Debate - Segunda Etapa - N° 11



Organización del Estado en el territorio a partir del Covid 19 / editado por Francisco Enríquez Bermeo. Quito : CONGOPE : Ediciones Abya Yala : Incidencia Pública Ecuador. 2021

viii, 303 páginas : cuadros, gráficos. - (Serie Territorios en Debate. Segunda etapa ; 11)

Incluye bibliografía

ISBN: 9789942097507

TERRITORIO ; ESTADO ; ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ; DESCENTRALIZACIÓN ; AUTONOMÍA ; POLÍTICAS PÚBLICAS ; ECONOMÍA ; ASPECTOS SOCIALES ; PANDEMIA ; COVID-19 ; QUITO ; ECUADOR. I. ENRÍQUEZ BERMEO, FRANCISCO, EDITOR

320.12 - CDD

Primera edición: 2021

© **Consortio 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 2506 267 / 3962 800

e-mail: editorial@abyayala.org / abyayalaeditorial@gmail.com

Quito-Ecuador

Incidencia Pública Ecuador

Calle San Luis Oe8-78

San Francisco de Pinsha, Cumbayá

Teléfono: 593 999 012 226

e-mail: incidenciapublica.ecuador@gmail.com

Quito-Ecuador

Coordinador general de la serie: Francisco Enríquez Bermeo

Edición: Francisco Enríquez Bermeo

Corrección: María Victoria Toral

Diseño y diagramación: Antonio Mena

Impresión: Ediciones Abya Yala, Quito-Ecuador

ISBN: 978-9942-09-750-7

Tiraje: 1000 ejemplares

Impreso en Quito-Ecuador, junio de 2021

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

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.

Índice

| | |
|---|-----|
| Presentación | VII |
| <i>Pablo Jurado Moreno</i> | |
| Introducción | 1 |
| <i>Francisco Enríquez Bermeo</i> | |
| Capitalidad y autonomía en América Latina: el caso de Quito | 17 |
| <i>Fernando Carrión M.</i> | |
| Los intransitables “chaquiñanes” del poder territorial del Estado: el viejo debate y prácticas de unitaristas vs. federalistas en Ecuador y realidades de la descentralización | 67 |
| <i>Patricia Sánchez y Gaitán Villavicencio</i> | |
| Autonomía descentralizada: ¿cuándo? | 115 |
| <i>Fernando Cordero Cueva</i> | |
| El centralismo chileno cede | 175 |
| <i>Carolina Tobá</i> | |
| Territorio y poder estatal en México en la crisis actual | 205 |
| <i>Emilio Pradilla Cobos</i> | |
| Organización política del Estado en el territorio en el covid 19 | 243 |
| <i>Francisco Enríquez Bermeo</i> | 243 |
| Autores y autoras | 301 |

Los intransitables “chaquiñanes¹” del poder territorial del Estado: el viejo debate y prácticas de unitaristas vs. federalistas en Ecuador y realidades de la descentralización

Patricia Sánchez* y Gaitán Villavicencio**

Resumen

Comenzamos esbozando algunos hechos y comentarios que permitan entender mejor el larguísimo proceso de constitución, fortalecimiento y degeneración del Estado Unitario, Centralizado y Presidencialista en la etapa republicana del Ecuador, desde 1830 al 2020, desde la presidencia de Juan José Flores a la de Lenin Moreno, a partir de los diferentes gobernantes, sus iniciativas, debates y conflictos para la construcción del actual tipo de Estado en sus respectivos contextos históricos.

Partimos de que toda propuesta de descentralización profunda o de autonomía implica, como formulación y decisión política y proceso, una redistribución real y efectiva del poder estatal entre los niveles territoriales que se aprobase constitucionalmente, y entre el Estado y la sociedad, si realmente quiere ser exitoso y garantizar una convivencia social sin exclusión. Sin embargo, debemos decir que estos presupuestos, políticos y operativos, no se han cumplido hasta la fecha en América Latina, peor en Ecuador.

Posteriormente, hacemos una evaluación analítica sobre lo sucedido en el último medio siglo en el país con relación a nuestro objeto de trabajo, desde 1980 a 2020, donde tenemos en cuenta no solamente el accionar político sino también la legislación impulsada al respecto, desde las Constituciones hasta las leyes específicas y conexas; así como también hacemos un recuento crítico de las experiencias exitosas habidas en la gestión de los gobiernos a fines del siglo XX. Es en estas últimas décadas que se ha comenzado a plantear, de manera sistemática y con mayor profundidad, las temáticas de la descentralización, regionalización, federalismo y autonomía como temas pendientes en la agenda pública y como parte de las reformas al Estado y del Sistema Político. También estas temáticas han sido retomadas por los claustros académicos y algunas ONG.

¹ Palabra quichua, es un estrecho, zigzagueante y culebrero sendero autoconstruido en el páramo andino y que permite acceder al “anejo” indígena desde una vía de tercer nivel carrozable.

* patriciasg60@hotmail.com

** gaitanvillavicencio@hotmail.com

Finalmente, los fines de la reforma territorial del poder del Estado son: El desarrollo económico y social, nacional y local; el bienestar para todos; y la democracia participativa. Debe ser una propuesta nacional y de Estado, que debe traducirse en mecanismos legales e institucionales concretos, viable y sustentable. Es una redistribución real del poder y de sus manifestaciones que incide en todos los niveles, tanto territorial, funcional como sectorial. Significa la reorganización total del Estado. No hay proceso descentralizador o autonómico sin consensos sociales y partidarios, como de acuerdos planteados en el ámbito nacional.

Palabras clave

Descentralización, Autonomía, Regionalización, Federalismo, Estado Unitario. Centralismo.

Introducción

Los últimos acontecimientos políticos del país –como la crisis económica, la pandemia de la Covid-19, la corrupción impune, el desempleo creciente, la crisis fiscal, las prácticas neoliberales, un diseño estatal ineficiente y costoso, entre otros– han puesto una vez más, ante la faz de la ciudadanía y la opinión pública, una serie de temas pendientes en las reformas al Estado y del sistema político y partidario, planteados, de manera dispersa e intermitente, por varios actores políticos y sociales en las últimas décadas. Entre éstos merecen tenerse en cuenta, y debatirse, los referentes al desarrollo local, descentralización, federalismo y autonomía, ya que se encuentran íntimamente vinculados no sólo teóricamente sino en la aplicación política y operativa-institucional con el modelo de desarrollo y los logros concretos de bienestar y equidad.

Toda propuesta de descentralización profunda o de autonomía implica, como formulación y decisión política, un proceso de redistribución real y efectiva del poder entre los niveles territoriales del Estado, aprobados por la Constitución, y entre el Estado y la sociedad, si realmente quiere ser exitoso y garantizar una convivencia social sin exclusión. Sin embargo, estos presupuestos, político y operativo, no se han cumplido hasta la fecha en América Latina, peor en Ecuador.

Pensamos que, con el inicio de la tercera década del 2020, luego de que logremos superar prioritariamente el azote de la pandemia e inmunizar a la comunidad gracias a las vacunas, podremos enfrentar colectivamente la

reactivación económica de nuestro país y superar las profundas desigualdades. Pero necesitamos un Estado vigoroso, con mayor participación de la sociedad, líderes políticos desinteresados y proactivos y la participación de todos los actores políticos, sociales y económicos, sin exclusión de ninguno.

Metodológicamente, este ensayo se desarrolla desde un enfoque histórico-genético-estructural crítico, cuyos objetivos han sido describir y analizar las modificaciones hechas al Estado, en su concepción, institucionalidad y territorialidad, y en el accionar concreto de los actores en los diferentes momentos históricos y en la acción social. Por las circunstancias actuales impuestas por el coronavirus esta investigación se basa predominantemente en fuentes documentales, como en los periódicos de mayor tiraje de las ciudades de Quito (El Comercio) y Guayaquil (El Universo y Expreso).

El proceso histórico de construcción del Estado Unitario Centralizado y Presidencialista²

En Latinoamérica, desde la conquista y el período colonial, la conformación de las ciudades y de sus *hinterlands* agrícolas se dio siguiendo la ocupación del territorio de la población indígena a través de la violencia y del despojo, lo que inclusive implicó que los colonizadores construyan muchas de sus ciudades aprovechando los materiales y sistemas constructivos, como por ejemplo el sistema de caminos, de las poblaciones locales. Otros asentamientos respondieron solo a las necesidades de comunicación de conquistadores y colonos con la metrópoli. Esta situación permitió el crecimiento y fortalecimiento de las localidades y, posteriormente, de las

2 Debemos comenzar señalando que hay una gran bibliografía nacional, desarrollada desde la segunda mitad del siglo XX hasta la actualidad, que trata una parte de nuestro tema, que van desde los trabajos de historia de Julio Estrada o Jorge Salvador Lara con “enfoques” desde la bicefalia urbana nacional (Quito vs. Guayaquil), José Antonio Gómez, Wellington Paredes, Guillermo Arosemena; otros que intentan hacer un trabajo descriptivo y analítico sobre las propuestas e iniciativas concretas, desde el bloque al poder y de sus expresiones políticas como los aportes académicos de Rafael Quintero, Juan Maiguashca, Agustín Cueva, Gonzalo Abad, José Moncada, Alejandro Moreano, René Báez, Lautaro Ojeda, Jean-Paul Deler, Raymond Browley, Augusto Barrera, Fernando Carrión, Enrique Ayala, entre otros.

regionalidades³, a partir de grandes localidades matrices que en el caso de Ecuador fueron Quito, Cuenca y Guayaquil, conformando la Real Audiencia de Quito, entre los años 1563 y 1822, y que terminaron absorbiendo a todas las otras localidades en sus particulares dinámicas económicas, políticas, sociales, culturales, ecológicas y urbanísticas-arquitectónicas. Así mismo, se fueron desarrollando sólidas tramas de poderes locales, vinculados a la propiedad de la tierra y a la producción agropecuaria, que confabularon, diferenciadamente, contra el proceso de conformación del Estado Nacional y, en muchos casos, fueron partidarios de posturas secesionistas.

Uno de los poderosos argumentos de estas élites locales tradicionales fue el del condicionamiento de las regiones geográficas denominadas, por sus geógrafos (Pedro Vicente Maldonado, Manuel Villavicencio y Teodoro Wolf) como “naturales”, que obligaron a unas particulares formas de producción que sustentaban el entramado hegemónico y de dominación. De modo que ese discurso no hizo otra cosa que justificar una estructura de poder basada en el acaparamiento ineficiente de la tierra y en el encuadramiento y sobreexplotación de los grupos sociales subalternos (a través de las encomiendas, obrajes, haciendas y plantaciones).

La regionalidad de las tres localidades que conformaban el territorio de la Real Audiencia de Quito, sin lugar a dudas, estructuró, desde la etapa colonial hasta la actualidad, un modelo de ocupación y uso del territorio que se fue desarrollando paulatinamente, generando una serie de distorsiones, desequilibrios y desigualdades que afectan de maneras diferenciadas la distribución de la población, la fragmentación y discontinuidad entre las unidades territoriales, la inexistencia de encadenamientos productivos, la incomunicación real entre los centros poblados, el carácter rígido y excluyente del régimen político que, actualmente, se expresa solamente en las coyunturas electorales.

De acuerdo a Jorge León (2007):

La conquista y el sometimiento colonial a los pueblos originarios, cuyo desarrollo había logrado sustentarse en el control de varios pisos ecológicos, configuró un patrón de ocupación espacial basado en la concentración de centros

3 La regionalidad hace referencia a un localismo, a un territorio concreto, como un factor de identidad y de desarrollo humano como articulador de lo local-regional, genera un acendrado sentimiento de pertenencia.

de poder administrativo, militar y político-religioso que tenían funciones de afianzar y consumir la apropiación de las tierras y administrar las poblaciones indígenas [...] Esa malla de poder colonial, sumamente eficaz para el control desde la corona, resultó un débil soporte para la formación de espacios nacionales que fueron producto de acuerdos de élites, antes que de procesos de construcción de identidad sociocultural o incluso de extensión de mercados. (p.78)

En el sentido de lo hasta aquí dicho, presentaremos una breve sinopsis de los debates políticos, económicos y sociales y de las acciones de los actores nacionales y locales en la construcción del Estado Nacional y sus instituciones, durante el período de la Independencia hasta el inicio y desarrollo actual de la República, es decir, desde 1820 a 2020. Años en los que Unitaristas, Federalistas y Secesionistas, se enfrentaron militar y retóricamente, llegando hasta los planteos guayaquileño contemporáneo, predominantemente fiscalistas.

La conformación de la Provincia Libre de Guayaquil, luego de su independencia de la corona española y ruptura de la dependencia expoliadora del Virreinato de Lima, el 9 de octubre de 1820, comprendía la ciudad-puerto y su región natural, la actual región geográfica costera, y con buenas relaciones con el centro sur andino, conformado por Cuenca y Loja. Sus líderes, encabezados por el liberal José Joaquín de Olmedo, formularon una Constitución de corte federalista, de formato estadounidense, basadas en el modelo francés de Montesquieu y la experiencia económica inglesa, que se denominó “el Reglamento Provisorio Constitucional de Guayaquil”⁴ abogando por el libre comercio (art. 3) y la libertad de imprenta, que chocó frontalmente con el centralismo napoleónico de Bolívar, quien inclusive amenazó militarmente e integró a Guayaquil y su región a la Gran Colombia, persiguió y desterró a Olmedo a Lima⁵.

⁴ Este documento se lo entiende mejor si primero se lee el “Acta de la Independencia 9 de Octubre de 1820, y después el I Decreto de la Junta de Gobierno de 26 de Octubre de 1821, con su slogan: “Guayaquil Independiente en 9 de Octubre; Guayaquil Libre en 8 de Noviembre de 1820”

⁵ Olmedo participó en las Cortes de Cádiz de 1812, cuando España estaba ocupada por las tropas napoleónicas. Fue como diputado por la Real Audiencia y llegó a ser secretario de las Cortes, donde además tuvo una participación muy activa en la formulación y promulgación de la Constitución de 1812, conocida popularmente como “La Pepa”, la más avanzada que tuvo España hasta la II República. Fue desconocida por Fernando VII y los diputados perseguidos, Olmedo escapó a Londres y después regresó a Guayaquil. Mucha de esta información es tomada del suplemento Memorias Costeñas y de la columna histórica de Guillermo Arosemena del diario Expreso de Guayaquil.

La independencia ocurrió en un territorio profundamente regionalizado: la sierra centro-norte, la costa y la sierra centro-sur conformaban espacios, incluso jurídicos, y no se diga socio-económicos, diversos:

Tanto es así que para muchos historiadores los departamentos de Quito, Cuenca y Guayaquil encontraron en un nombre neutro y sin historia, Ecuador, una solución de compromiso para separarse de la Gran Colombia y mantener una precaria unidad. J. León (2007, p. 102).

Gómez J. y Paredes W. (2000) señalan que:

En la gesta revolucionaria de Guayaquil, como en toda la americana, la masa popular, pese a haber sido inducida a la acción por los líderes insurgentes, tuvo una participación limitada. Fueron las élites, dueñas de poder económico y la ilustración, las que llevaron la iniciativa. Estrato de la sociedad colonial formado por comerciantes y hacendados, que generalmente eran los mismos, tanto criollos como españoles, que se vieron separados por sus particulares intereses económicos. No fueron la cuna ni la raza las que los fragmentaron y enfrentaron, sino las ideas y la defensa de los negocios de cada segmento. (p.14)

De acuerdo a Jordi Borja (1988):

El Estado moderno que se construye a partir de la Independencia adopta, casi podríamos decir inevitablemente, un modelo fuertemente centralizado. No solamente por razones económicas, administrativas e ideológicas de carácter general, como ocurre en Europa (creación de la infraestructura básica y de un esquema de administración pública, urgencia de cohesionar la nación embrionaria). También por razones específicas: poder político –militar que conquista el centro y debe construir el Estado– Nación combatiendo tanto a los vecinos para consolidar las fronteras, como, y sobre todo, a los caudillos locales y regionales; territorios escasa y desigualmente poblados pero dotados de ciudades – capitales fuertes (o que crecerán mucho en poco tiempo como Buenos Aires), lo cual favorece el centralismo de la capital; primacía del interés por parte de los grupos políticamente dominantes de consolidar el poder del Estado y no promover el desarrollo de la sociedad civil y la participación popular (al contrario, la mayoría de los ciudadanos quedan de LEGGE o de FACTO excluidos del sistema político formal). (p.27).

En 1830 cuando se derrumbó la Gran Colombia, el Departamento del Sur se constituyó en la República del Ecuador⁶ y se promulgó la primera Constitución, de 1830 o de Riobamba, por parte de los líderes terratenientes (“encomenderos y hacendados”) y comerciantes de las de las 3 regionalidades, las ciudades-regiones de Quito, Guayaquil y Cuenca. Las tres denominadas tanto por Ayala (2011) como por Federica Morelli (1998) como “**identidades territoriales**” que se autoconvocaron, nombrando como primer presidente al venezolano General Juan José Flores. También se iniciaron una serie de conflictos principalmente con separatistas y secesionistas republicanos⁷ que provocaron algunas guerras civiles e internacionales con los vecinos. El Estado Unitario presidencialista creado era muy débil y tenía una escasa presencia en el territorio nacional, lo que fue aprovechado por los “caciques” y/o “gamonales” locales tradicionales⁸, que actuaron como representantes ungidos y delegados del Estado Unitario Centralista y su gobierno. La primera Constitución impuso los Concejos Cantonales-Municipios como las Provincias-Gobernaciones, con lo que se le da orden constitucional a varios aspectos de la “ley sobre la División Territorial de la República de Colombia de 25 de junio de 1824”, impulsada por Bolívar y promulgada por Francisco de Paula de Santander; frente a las rivalidades regionales de las oligarquías y terratenientes de la República de Colombia como del ex – Departamento del Sur.

6 Enrique Ayala sugiere que “la designación de Ecuador a nuestro país, fue el resultado de un acto de compromiso entre las elites regionales. La elección de un nombre neutro, sin historia, de carácter eminentemente geográfico, fue un mero compromiso de las elites para que los representantes de los Departamentos de Guayaquil y Cuenca no se sintieran avasallados por el predominio de Quito, a la que consideraban solamente una parte del país que se fundaba. Aunque el espacio se denominaba Real Audiencia de Quito, los poderes regionales, no tenían una clara identificación con ese nombre, estaban preocupados por el equilibrio regional de los actores” (Báez Sara, Ramón, Galo y Ospina, Pablo, 2004, p. 127).

7 Juan Manguashca propone que “los criollos utilizaron la idea de *república* como un mito fundador y como utopía para unificar a la nación. “Como mito fundador, la república se refirió a la revolución independentista como un hecho anticolonial. Es decir, al contrario de lo que sucedió en Francia, donde el republicanismo tuvo que ver con una oposición de clase, en la América Latina y en el caso concreto del Ecuador el republicanismo significó la oposición nación contra imperio. De este modo, la república fue una especie de partida de nacimiento de los pueblos latinoamericanos y, como tal, enfatizó el aspecto unitario más que los conflictos internos de las nuevas nacionalidades” (Báez Sara, Ramón, Galo y Ospina, Pablo: 2004, p. 130).

8 Generalmente son grandes propietarios territoriales, de haciendas o plantaciones, ricos y con vinculaciones políticas en la capital de la República o de la provincia, actúan como delegados del gobierno de turno. Existieron hasta inicio de la segunda mitad del siglo XX.

Otro actor político y social que también colaboró activamente en este proceso fue la Iglesia Católica.

Otro aspecto de unidad, fue sin duda el de la religiosidad, leída en su complejidad. Nos referimos tanto al integrismo religioso de las elites serranas, que llegaron a imaginar una utopía religiosa que aspiraba crear en este espacio la “verdadera religión” lejos de la corrupción europea. Con esta propuesta, cientos de curas movilizaron al “pueblo católico” y a las elites en los sucesos de 1809 y 1812, que encontraron un punto de unidad, a pesar de sus grandes diferencias (ibid: 85-96) Pero la religión tocó otros aspectos todavía más profundos: el barroco de los jesuitas, el milenarismo de los franciscanos, integraron de manera sincrética muchos elementos de la religiosidad andina: cruces de quishuar, el árbol sagrado de los andes, sobre huacas andinas; panes convertidos en momias para celebrar el día de difuntos con rezos incluidos; exvotos pintados con vírgenes que simulaban a la pachamama; San Juan degollado para ser integrado en los rituales de sangre de las cosechas para propiciar la fertilidad, en fin, un mundo de sincretismos que produjeron encuentros entre españoles, mestizos, indios y negros que matizaban las grandes diferencias étnicas, clasistas y regionales que habíamos anotado. (Báez S, Ospina P y Ramón G. 2004. p. 126).

De acuerdo a la ley de División Territorial de 1824, en sus artículos 11, 12 y 13, en el momento de crearse la República del Ecuador, en 1830, existían los Departamentos de Ecuador, Azuay y Guayaquil. Además, había 8 provincias con sus respectivas capitales y 35 cantones.

Vale destacar que el segundo presidente, el liberal Vicente Rocafuerte, fue un gran teórico del federalismo, muy conocido en la región, escribió tres libros al respecto. Conoció mucho las experiencias estadounidense y mexicana, sin embargo, nunca intentó implantar en Ecuador un modelo federalista. El escenario de caos y conflictos secesionistas que tuvieron lugar durante su mandato lo impulsaron, seguramente, a un modelo unitarista con mano dura⁹, basado en la educación y la obra pública como forma de lucha contra el militarismo bolivariano imperante, encabezado por Flores.

Pero el fortalecedor del Estado Unitario Centralizado fue, sin dudas, el conservador guayaquileño Gabriel García Moreno, quien logró, a partir de

⁹ Por esta situación para varios autores conservadores, que no vale la pena mencionar, es considerado como un “déspota ilustrado”.

1861, la unificación nacional, redefiniendo y consolidando un sistema presidencialista basada en una cohesión social legalizada en una Constitución católica, llamada popularmente la “carta de la esclavitud”. Algo así como el positivismo de Augusto Comte, asentado en el progreso a partir de la educación impartida por comunidades religiosas extranjeras y el desarrollo de la obra pública. Además, fortaleció los poderes presidenciales y la centralización, apoyado por la Iglesia Católica como poder temporal político e ideológico¹⁰.

El Santo del Patíbulo, como lo intituló el siempre recordado Benjamín Carrión (1959), impulsó la primera propuesta de integración nacional de las dos regiones geográficas, costa y sierra, a partir del inicio de la construcción del ferrocarril y el desarrollo de caminos más transitables, como el mejoramiento de la vía Flores.

Después del asesinato de García Moreno y la guerra del Pacífico, se dio en el Ecuador, y en los países del Pacífico Sur, un desarrollo económico propiciado por el auge de las exportaciones del nitrato y el guano; y desde la dictadura de Ignacio “de la Cuchilla” Vintimilla, como lo llamaba Juan Montalvo, hasta la Revolución Liberal de 1895, debido al segundo “boom” de la agroexportación cacaotera.

El continuismo laico y “obrista” modernizante de Eloy Alfaro, con la Revolución Liberal de 1895, consolida más el Estado Unitario Centralizado y Presidencialista. Impulsó la separación real de la Iglesia y el Estado, implantó el laicismo en la educación pública, el matrimonio civil, la profesionalización de los militares y fomentó la integración nacional, a través de su máxima obra el ferrocarril Quito-Guayaquil. Se inició el desarrollo del capitalismo con la implantación y expansión de los ingenios azucareros.

Los aportes de la primera dictadura institucional de las FF. AA, iniciada el 9 de julio de 1925, impulsó algunas cuestiones sociales que la revolución de 1895 no había hecho, tampoco el liberalismo plutocrático. Seguramente, gracias a la profesionalización promovida por el liberalismo y por el nivel educativo de su oficialidad, impulsó cuestiones de la seguridad social, la pro-

10 El republicanismo al encontrar severos límites en su aplicación por la vía de la modernización secularizadora, se transformó con García Moreno en un ideal ético religioso, que se plasmó en su idea de crear una “república católica” para impulsar la “modernidad católica”. En esta república, García buscaba que la legitimidad de la autoridad y de las instituciones derivaran de la ley religiosa y no solo de la ley civil, y que la “identidad colectiva” se fundamenta en las creencias religiosas, el “pueblo cristiano”, y no en las ideas seculares de igualdad o fraternidad.

tección de las comunas indígenas y sus territorios, los derechos de los trabajadores, la profesionalización de la Policía Civil; en general, la diversificación de las funciones del Estado Unitario Centralizado que sirvieron para enfrentar el complicado siglo XX. Luego siguió la presidencia del lojano Dr. Isidro Ayora, que gracias a la Misión Kemmerer¹¹ modernizó el Estado Unitario en sus componentes económicos, monetario, bancario-financieros y de control, durante su gobierno, se creó el Banco Central, la Contraloría General del Estado, Caja de Pensiones, la Superintendencia de Bancos, el Ministerio de Bienestar Social y Trabajo, y un conjunto de leyes conexas, como la Ley de Impuestos Internos, la Ley de Monedas, Ley General de Bancos, Ley sobre los contratos de prenda agrícola, Ley de Aduanas, etc., y el arreglo de la deuda interna y la reanudación del pago de la deuda externa.

Después se han turnado en el poder central del Estado, en primer lugar, los populismos tradicionales o clásicos del Ecuador: el Movimiento Nacional Velasquista (1933-1972) de José María Velasco Ibarra, que fue presidente constitucional durante 5 mandatos, de los cuales solo concluyó uno (1952-1956), ya que “siempre se caía sobre las bayonetas” militares, según expresión suya, y 2 veces se declaró dictador (estuvo 12 años en el poder y durante 40 años fue el referente político nacional). Con sus mandatos fortaleció al Estado Unitario presidencialista, ya que unificó a las élites con sus enciclopédicos y fogosos discursos y articuló a las masas urbanas y artesanales, “mi chusma”, que si bien no lo entendían eran atraídos por el sentimentalismo y la emotividad que transmitía, con su imagen ascética de un cura de pueblo. Su gran logro fue incorporar al sistema político electoral a grupos sociales hasta ese momento excluidos y un paquete de obras públicas que sirvieron de referencia.

Debemos mencionar la presidencia de Galo Plaza Lasso, 1948-1952, quien inició el más grande proceso de modernización del Estado en la historia republicana, gracias al apoyo de los EE.UU y, a través de la institucionalización de la planificación nacional, implantó el nuevo modelo económico de explotación bananera, discutido y aprobado con las transna-

11 Es el nombre dado a una comisión de expertos que hizo propuestas de reformas fiscales, bancarias y monetarias a varios gobiernos, principalmente en Latinoamérica, entre 1919 y 1931. Dichas «misiones» fueron lideradas por el economista estadounidense Edwin Walter Kemmerer, que fue contratado por varios gobiernos latinoamericanos con el fin de mantener su estabilidad económica.

cionales fruteras estadounidense para evitar la “economía de enclave”¹² en el país, por medio de la cual la producción era desarrollada por productores nacionales pero en la comercialización participaban las transnacionales fruteras, a través de los “cupos” en la compra de la fruta y el control de los buques refrigerados; con lo que amplió la frontera agrícola, impulsó la vialidad, creó el Banco de Fomento para financiar la producción del “oro verde”, entre otras obras modernizantes. Inició la agroexportación bananera, que se mantiene hasta la actualidad.

Luego llegaría Concentración de Fuerzas Populares (CFP), 1952-1981, fundada por Carlos Guevara Moreno, populista clásico, inspirado en los planteamientos del líder Jorge Eliecer Gaitán de Colombia y de la organización de los sectores poblacionales en “comités barriales” ante la escasa clase obrera existente, que le sirvió de sustento y base electoral para captar un conjunto de gobiernos seccionales durante tres décadas; posteriormente asumió la conducción del movimiento Assad Bucaram, que en 1979 lleva al poder a su sobrino político, Jaime Roldós Aguilera, quien falleció trágicamente en mayo de 1981. Le sucedió en el poder su vicepresidente Oswaldo Hurtado, de la Democracia Popular-Democracia Cristiana, quien comenzó a tomar medidas neoliberales, como el aumento de los precios de los combustibles y la *sucretización* de la deuda externa.

Debemos destacar que, después del gran crecimiento demográfico de los dos centros primarios nacionales, Guayaquil y Quito, entre las décadas de 1950 y 1960, comenzó a producirse el boom de las ciudades intermedias costeñas, vinculadas a la ampliación de la frontera agrícola como consecuencia de la agro exportación bananera, es el caso de las ciudades de Quevedo, Machala, Santo Domingo de los Tsáchilas, Esmeraldas y el eje Manta-Portoviejo, como también las de Cuenca y Ambato en la sierra, por otros motivos vinculadas al mercado interno.

El líder empresarial ultraconservador León Febres Cordero Ribadeneyra, con el aval del Partido Social Cristiano (PSC), populista neoliberal, inicia un segundo grupo en la tipología populista; logró unificar a la derecha ecua-

12 Se entiende como “economía de enclave” aquella en donde territorialmente se concentran todas las fases del ciclo productivo y predomina la ley del dueño o inversionista por encima de la ley del Estado Nacional, éste pierde su soberanía. Fue lo que sucedió en las bananeras centroamericanas, o en las plantaciones cañeras e ingenios antes de la revolución cubana.

toriana en la alianza electoral denominada “Frente de Reconstrucción Nacional”, que triunfó para el período 1984-1988, y se caracterizó por haber institucionalizado una gestión basada en el neoliberalismo en política económica y proponer diversas reformas al Estado para su achicamiento. Tuvo vínculos muy conflictivos con el Congreso Nacional y el Frente Unitario de los Trabajadores (FUT) por su autoritarismo e intransigencia.

Posteriormente, en siglo XXI, destacamos la Revolución Ciudadana, encabezada por el neopopulista autoritario, nacionalista y “anti política” (repudia visceralmente a los partidos políticos) Rafael Correa, quien comienza una tercera variante en la tipología populista. Gobernó entre 2007-2017 con el movimiento Alianza PAIS, durante una época de gran bonanza económica gracias al aumento de precios de los *commodities*, particularmente del barril de petróleo en el mercado internacional hasta 2016; rápidamente fue perdiendo apoyo popular. Todo lo que ingresó en divisas lo invirtió en obras públicas de gran envergadura, que lamentablemente han quedado inconclusas o que no daban respuesta a la demanda social sino a la voluntad del gobierno. Dos objetivos de este gobierno fueron convocar a una asamblea constituyente y promulgar una nueva Constitución, la del año 2008, caracterizada por su garantismo jurídico-social y por las 5 funciones del Estado y un hiperpresidencialismo, que gestionó y controló con mano de hierro y sin oposición política. Intentó modernizar el Estado Unitario a través de una novedosa descentralización. Pero su comportamiento autoritario y acaparador del poder hizo inviable sus propuestas y en la práctica fueron regresivas.

Actualmente, el continuismo beligerante de Lenin Moreno se ve abocado a una triple crisis: la económica, la sanitaria agudizada por la pandemia del coronavirus y las fallas en el funcionamiento del Estado. Todas potenciadas por la incapacidad, derechización y corrupción del régimen y por poner, en el orden del día, lo relacionado con las reformas al Estado, como el debate entre descentralización, federalismo y autonomía.

La descripción realizada hasta aquí exige que hagamos algunas puntualizaciones, para entender mejor lo presentado:

- 1.- Desde el gran impulso dado por García Moreno, en 1861, al fortalecimiento del Estado Unitario Centralizado y Presidencialista, todos los

- gobiernos que lo sucedieron, sin excepción, hasta la actualidad no lo han cuestionado y más bien han apuntalado su vigencia.
- 2.- Lo que ha sucedido es que este tipo de Estado, a lo largo de más de 190 años, se ha ido hipertrofiando, degenerando y tornándose más ineficiente, como consecuencia de una exacerbada centralización, un corrupto y autoritario hiperpresidencialismo y una burocracia insensible e inoperante. Todas las experiencias de modernización o renovación del Estado han fracasado hasta ahora, podemos decir que no ha habido ni liderazgo ni decisión política para concretarlas plenamente.
 - 3.- Todos los presidentes, sin excepción, han sido centralistas y nunca desearon compartir el poder. Aunque en su vida política como opositores o congresistas hayan vociferado contra el centralismo absorbente que atrasa pueblos; cuándo ascendieron a la primera magistratura cambiaron totalmente, particularmente desde los dictadores militares o Velasco Ibarra en adelante.
 - 4.- Como parte del ethos cultural político estas prácticas también han sido asumidas por los prefectos y alcaldes, que también se oponen a compartir el poder con sus ciudadanos. Lo que influye a que en los niveles regionales-provinciales y municipales-locales primen las "tiendas políticas", del clientelismo electoral, y no los partidos políticos.
 - 5.- Durante este largo período de construcción y expansión del Estado Unitario cesaron los afanes secesionistas, éstos se ubicaron en los imaginarios colectivos de ciertas élites, pero nunca tuvieron una trascendencia ni nacional ni provincial-local, fueron los casos de las "ciudades-Estados", Guayaquil Singapur; o la República del Pacífico, en la década del '90 del siglo XX. Podemos decir, que fueron nomás "sueños de perros".
 - 6.- Desde la segunda mitad del siglo XX, se incrementaron los reclamos colectivos contra el centralismo, por las ineficiencias del gobierno de lejanía o central, por el incremento de situaciones de corrupción y el alto nivel de impunidad, entre otras causas. Podemos destacar que en situaciones de crisis económica, cuando se pone en cuestionamiento al Estado, como en las décadas del '30 y del '60, con el triunvirato militar, en los '90 con la década perdida, o en la actualidad con la aparición de algunas propuestas de cortes federalistas y/o autonomistas, casi intrascendentes pero demos-

trativas de un problema y de un descontento. La sociedad ecuatoriana exige una reforma verdadera e integral del Estado Unitario y centralista actual, lo cual ha revivido en cenáculos y medios de comunicación que plantean de manera creciente propuestas sobre federalismo, autonomía y descentralización, pero sin respuesta ciudadana y popular.

Crisis del Estado Unitario, revalorización de los poderes locales y más fraccionamiento territorial

Sucintamente, a continuación, vamos a esbozar algunos comentarios que permitan entender mejor el larguísimo proceso de constitución, fortalecimiento y degeneración del Estado Unitario, Centralizado¹³ y Presidencialista en la etapa republicana: sobre la regionalidad inicial de los poderes locales tradicionales¹⁴ y su fortalecimiento histórico en la conformación político-administrativa de las provincias y cantones en Ecuador.

Desde la disolución de la Gran Colombia, en 1830, hasta el año 2020, en Ecuador se han promulgado un total de 20 Constituciones, todas han (re)confirmado la vigencia del Estado Unitario Centralizado Presidencialista, salvo en las dos últimas (las de 1998 y 2008) donde se resalta lo siguiente: “Art. 1.- El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada”¹⁵ (Constitución 2008, R.O N° 449, de 20 de octubre). Mientras que la del 1998 dice, en su artículo 1: “El Ecuador es un estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico. Su gobierno es Republicano, presidencial,

13 Es importante recalcar que, desde el inicio republicano hasta la actualidad, el concepto de Unitario se ha planteado en oposición al de federalismo, y hace siempre referencia al diseño y gestión del Estado; mientras que la categoría centralización se opone a la descentralización y se vincula a aspectos concretos relacionados a gestión y funcionamiento de la administración pública.

14 Para Juan Maiguashca (1994, p.361), durante los primeros años de la república, 1830-1845, se consolidó un federalismo de facto. Recordemos a Manuel Carrión Pinzano como Jefe Civil y Militar del Gobierno Federal de Loja, de 1859-1861.

15 No se cuentan las Constituciones empleadas formalmente por los gobiernos militares, ya que siempre han tomado alguna ya derogada. La última dictadura militar de 1972-1979 seleccionó la Constitución de 1945.

electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada” (R.O N° 1, 11 agosto).

Es en estas últimas tres décadas se ha comenzado a plantear, de manera sistemática y con mayor profundidad, las temáticas de la descentralización, regionalización, federalismo y autonomía como temas pendientes en la agenda pública y como parte de las reformas al Estado y del sistema político. También ha sido retomado por los claustros académicos y por algunas ONG.

Las crisis cíclicas del capitalismo, en estas últimas décadas, han provocado en la región y el país una gran inestabilidad institucional y una crisis permanente del Estado Unitario Centralizado y Presidencialista que, además, ha sido una consecuencia de la fragilidad y vulnerabilidad de nuestras democracias¹⁶, como de la permanente debilidad y escasa representación de nuestros sistemas de partidos políticos, que solo funcionan durante los períodos electorales y no cumplen su tarea fundamental, ser la cadena de transmisión de las demandas sociales de la ciudadanía con el Estado-gobierno. Además, es manejado libre y discrecionalmente por las élites dominantes. Representa las rigideces del Estado Unitario Presidencialista, ya que es hecho según los intereses particulares de las clases hegemónicas como un “pret a porter”, por esto cualquier institución del Estado Unitario es descartable; si falla en su gestión o genera un reclamo social se la reemplaza inmediatamente por otra. Por ello, las 20 Constituciones y un arsenal de leyes, cuya mayoría son obsoletas o ya no se aplican, observemos por ejemplo, en la lucha contra la impunidad de todo tipo de corrupción –pública o privada–.

Los permanentes conflictos políticos entre las élites de la bicefalia urbana nacional y de éstas con las élites de las ciudades intermedias (caso Cuenca, Portoviejo y Loja)¹⁷ a lo largo de nuestra vida republicana, estas “broncas” al interior o entre las fracciones de las clases dominantes, y entre

16 De allí el fracaso tenido, por ejemplo, en la lucha contra la corrupción en el Estado y la privada -empresarial, desde la Comisión de Combate Contra la Corrupción (CCCC) hasta el Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) encontramos alrededor de 4 organismos públicos que han existido al respecto y desaparecieron. Y agregamos, que ello es tarea de la Administración de Justicia, que ha permitido la impunidad.

17 Hasta fines del siglo XX siempre se pensó que el binomio presidencial se conformara entre un serrano y un costeño, y viceversa, para guardar la representación regional. Velasco Ibarra decía que “el vicepresidente era un conspirador permanente y a sueldo”. En la actualidad, se plantea una salida de género, que en la mayoría de las veces no se cumple.

ellas, han provocado golpes de estado militares, guerras civiles, destituciones inconstitucionales a través del Congreso, inestabilidad institucional, paros cívicos, inseguridad jurídica, etc.

Las élites locales de los asentamientos intermedios y pequeños y de la ruralidad necesitan también satisfacer sus necesidades de representación política, para lo cual requieren de provincializarse o cantonizarse, ya que las élites políticas tradicionales no les permiten ninguna participación, salvo algunas suplencias; y además, lo hacen para beneficiarse de las rentas agroexportadoras y extractivistas para obras públicas para sus localidades, ya que las autoridades oficiales de sus jurisdicciones no les “chorrean” casi nada de recursos económicos para obras públicas básicas para sus localidades salvo durante las épocas electorales¹⁸.

Cada gobierno nacional y las Constituciones formuladas se han orientado a generar estrategias modernizantes de integración y manejo territorial, desde García Moreno a Lenín Moreno, de diversas maneras institucionales-legales como territoriales-espaciales, relacionadas para pago de las deudas externas, procesos de colonización, ampliación de la frontera agrícola, vías de comunicación nacionales, pero todas estas operaciones han tenido efectos parciales e incompletos, ya que han sido medidas de una administración gubernamental y no se formularon como una política pública, o de Estado, para que tenga durabilidad, sostenibilidad y sustentabilidad.

La permanente crisis del Estado Unitarista Presidencial ha provocado, inclusive, en que éste devenga exageradamente centralista, sea bajo las versiones estatista o neoliberal, lo cual, a su vez, lo convierte en ineficiente, costoso y generador de conflictos para todas las clases sociales, es decir “no sirve ni a dios ni al diablo”, por ello la necesidad de aplicar una reingeniería institucional, recambios o transformaciones estructurales parciales según la visión del gobernante del momento. Generalmente, hasta la fecha, todo ha quedado en ciertos retoques superficiales o de maquillaje, o en “promesas de cumbiambero”.

18 Recordemos las dos últimas provincializaciones del país, los casos de Santa Elena y Santo Domingo de los Tsáchilas donde los dos partidos hegemónicos en Guayaquil y Quito, PRE y PSC en el primero e ID y Democracia Popular-DP en el segundo, nunca les permitieron a sus élites locales-cantoniales acceder al Congreso o a las Prefecturas, desde 1979, que retornamos al régimen constitucional, solo ocuparon puestos de suplencia.

La crisis se ha concentrado, inicialmente, en el Estado central, pero este ha ido arrastrando también a los regímenes seccionales o locales, inclusive más allá de episódicos éxitos que algunos gobiernos subnacionales han tenido después de la década de 1980, que se pueden leer en el apartado 2. 2 de este ensayo. Merita mencionarse el fracaso tenido por el “modelo de gestión local empresarial”, definido como exitoso hasta ese momento, basado en las dos experiencias particulares de sólidos y fuertes liderazgos como los de Febres Cordero y Nebot, del PSC, en Guayaquil (desde 1992 hasta la fecha), que se resquebrajó estruendosamente por la pandemia del coronavirus, durante los meses de marzo y abril del 2020, con 14 mil muertos, el desborde total del sistema de salud ciudadano y la existencia de cadáveres insepultos diseminados en las calles, y la incapacidad municipal de dar respuesta al desastre, o de asumir una estrategia sanitaria viable por ejemplo tras el retiro transitorio de Cynthia Viteri, alcaldesa socialcristiana de turno, dizque contagiada por el virus. Así, los paliativos a la crisis sanitaria fueron, como siempre, dados por la sociedad civil guayaquileña que logró reducir la curva de contagios, aunque no acabar con la pandemia, tema que retomaremos más adelante.

El tratamiento teórico y operacional al tema del Estado, en nuestro caso, exige un enfoque sistémico e integral que englobe todos sus componentes, niveles e instancias.

En todas sus formas, a lo largo de estos 191 años de vida republicana en el Ecuador se ha ido construyendo, paulatinamente, el Estado Unitario Centralista Presidencialista como un proceso complejo, contradictorio y multidimensional. Actualmente está en crisis como consecuencia, entre otros factores, del centralismo, la corrupción, la globalización neoliberal, la crisis sanitaria agudizada por la pandemia del coronavirus, la incapacidad manifiesta de las élites dominantes, las desigualdades sociales, la pobreza, entre otras variables.

Ecuador, como Estado y Nación, se encuentra conformado territorialmente por cuatro grandes áreas geográficas (costa, sierra, oriente amazónico e islas Galápagos), que albergan, por el momento, 24 provincias: Quito distrito metropolitano, Galápagos con un gobierno de régimen especial, 221 cantones y alrededor de 395 parroquias urbanas y 794 parroquias ru-

rales¹⁹. A lo que se agregan la existencia, todavía, de problemas limítrofes internos entre algunas provincias y cantones²⁰, la difusa o nula presencia del Estado Nacional en algunas jurisdicciones político-administrativas y las marcadas diferencias económicas y sociales vigentes entre las unidades territoriales. Así, tenemos que 176 cantones con menos de 50.000 habitantes concentran la media de pobreza más alta del país, como lo señala el INEC (2019).

La crisis actual del tipo de Estado, desde 1982 a la fecha, es consecuencia de la mundialización; las crisis de la deuda externa y económica, por la caída de los precios de los *commodities* en los mercados mundiales, como por el empobrecimiento masivo y creciente de la población nacional y las desigualdades sociales y territoriales. Han conllevado al agotamiento relativo y paulatino del Estado Unitario Centralista Presidencialista²¹, a lo que se agregan las erráticas decisiones tomadas con las diversas iniciativas de reformas al Estado y la aplicación frecuente del ajuste estructural exigidas por las cartas de intención del FMI-BIRF²² y la condicionalidad impuesta a nuestra errática política económica.

19 Hay una cantidad mayor de parroquias rurales, alrededor de 346 más según el censo de población del 2010 realizado por el INEC (INEC 2010), lo que arroja un total de 1140, que cumpliendo generalmente con los requisitos exigidos por la ley no han tenido la posibilidad de legalizarse como tal, principalmente de conformar una Junta Parroquial.

20 Que inclusive no pudieron ser resueltos durante el gobierno de Rafael Correa (2007-2017) con la promulgación del COOTAD, ni por la antigua “Comisión Especial de Límites Internos de la República- CELIR”, organismo perteneciente al Ministerio de Gobierno.

21 El republicanismo presidencialista ha permitido, que desde 1830 hasta la actualidad, por sus carismas o sus personalidades excepcionales, los presidentes han coadyuvado a crear un centralismo alrededor de su persona y no de la constitución ni de la ley o de la institucionalidad, lo que ha facilitado los excesos en la construcción histórica del hiperpresidencialismo, que se manifiestan en gestiones inconstitucionales, autoritarismo, “facultades implícitas”, represión violatoria de los derechos humano, etc. Lo cual ha sido vehiculizado por la debilidad de las “tiendas políticas” como las denomina Amparo Menéndez-Carrión.

22 Generalmente, las obligatorias sugerencias de estos entes multilaterales son miopes y erradas, ya que provienen de una visión tóxica, como la impuesta por el Consenso de Washington, y el simplismo y elementalidad del relato neoliberal. Ambos han fracasado y están muy cuestionados mundialmente.

Las principales características de la crisis actual del Estado Unitario Centralista Presidencialista

Las principales manifestaciones estructurales y coyunturales de la crisis del Estado Unitario Centralista Presidencialista ecuatoriano, en sus niveles nacional y locales son:

- La fragmentación regional y local producida en los diferentes períodos históricos de la construcción del Estado Nacional, tanto del territorio como de la economía;
- agudización de las desigualdades regionales y locales territoriales, principalmente diferencias demográficas, por extensión territorial, por dinamismo de las actividades productivas, dotación de servicios y equipamientos de uso colectivo por el Estado y proliferación de actividades económico-financieras privadas;
- ausencia de encadenamientos productivos en el territorio nacional como consecuencia de nuestra dependencia a la demanda externa, predominio de la monoproducción y exportación de materias primas;
- consecuencias del modelo de industrialización cepalino de sustitución de exportaciones, poco competitivo, alta protección y subsidios estatales y producción destinada para nuestro estrecho mercado interno, con múltiples deficiencias en la dotación de las condiciones generales para la producción como destacaría Marx;
- desgobierno y conflictos políticos en la gestión cotidiana del gobierno, principalmente entre los miembros electos de los regímenes locales y entre los miembros de los gobiernos seccionales con otros representantes de los otros poderes locales;
- inseguridad jurídica por la inestabilidad institucional, alto nivel de discrecionalidad de autoridades, corrupción y burocratización;
- ausencia de continuidad institucional y programática en la gestión del Estado como en sus diferentes niveles de gobierno por la ausencia de políticas públicas y debilidad de los partidos y movimientos políticos;
- incremento de las brechas entre lo urbano y lo rural, generadoras de desigualdades, pobreza y migraciones internas e internacional;

- escasa participación ciudadana y autoritarismo clientelar estatal; por burocratización de la administración pública y gestión clientelar;
- dificultades para el control de la corrupción y aumento de la impunidad por la escasa participación ciudadana;
- difusa representación política y social de sus ciudadanos, por la debilidad del sistema de partido y su escasa presencia institucional solo como oposición frontal;
- crisis en la organización y gestión de los Municipios y Prefecturas, que impiden una participación ciudadana real y constructiva como el funcionamiento de los mecanismos de control social desde los ciudadanos.
- funcionamiento antieconómico de las administraciones públicas locales y el endeudamiento/limitaciones financieras de todas las instancias del Estado;
- incapacidad para autofinanciarse por motivos clientelares y por la gran dependencia al presupuesto fiscal de los gobiernos subnacionales;
- inhabilidad para impulsar procesos de cooperación e integración para gestionar obras públicas o servicios eficientes y de calidad como consecuencia de los localismos y liderazgos clientelares²³.

Algunas experiencias descentralizadoras exitosas

En general, podemos sostener que los elementos específicos de las múltiples propuestas y acciones descentralizadoras o autonómicas han sido poco aceptadas o comprendidas por los actores políticos y sociales, entre otros factores, por la escasa difusión y comprensión social de los mismos, como por el entrecruzamiento de intereses particulares por sobre los públicos. En la “década perdida”; la de la década de 1980, así llamada por analistas sociales como Alberto Acosta, Rafael Quintero, Pablo Dávalos, Galo Ramón, Víctor Hugo Torres, Pablo Ospina, Fernando Carrión, Jorge León, entre otros; producida por las recurrentes crisis de la deuda externa, la caída de los precios de la materias primas, la recesión económica nacional y/o las catástrofes naturales como el Fenómeno de El Niño (1982-1983) o el

²³ El listado de falencias no es exhaustivo, se podría ir completando con nuevos problemas. Lo mencionado es resultado de la bibliografía citada, de la revisión de la prensa nacional y los comentarios de analistas y dirigentes políticos y sociales.

terremoto del 1987 que afectaron al Ecuador provocando, entre otras consecuencias, una gran pérdida de institucionalidad, de capacidad operativa y legitimidad del Estado Central e incitando, como reacción sistémica, que algunos niveles de los Estados Subnacionales, como Prefecturas y Municipalidades, comienzan a destacarse en sus iniciativas originales de desarrollo alternativo frente al escaso o nulo desempeño del primero.

Además, durante la década de 1990 estas iniciativas locales proliferaron más, pero, lamentablemente, el entorno político-económico no les permitió toda la posibilidad de crecer y fortalecerse, la casi totalidad desaparecieron con la crisis financiero-bancaria del año 1999 y la posterior dolarización, en enero del 2000; lo único que se conservó fue el proyecto Guayaquil del PSC, de Febres Cordero primero (1992) y después con Nebot, que se inició en 2000. En este contexto, en 1996 se promulgó, después de un conflictivo proceso político de negociación y acuerdos, la Ley de Descentralización del Estado y Participación Social, gracias a los esfuerzos de una pléyade de legisladores, encabezados por la congresista cuencana Dra. Susana González²⁴, académicos y ONGs. Los más grandes opositores a la descentralización han sido todos los presidentes de la República, que no quieren ceder ni un ápice de poder, sin excepción y hasta la actualidad. Y paralelamente, los prefectos y alcaldes, quienes han ido cambiando paulatinamente gracias a la presión social y a las ventajas reales de los gobiernos de cercanía.

Un conjunto reducido de entes y personas interesados en el desarrollo local de los gobiernos subnacionales, como las ONG ILDIS, Fundación ESQUEL, IEE, COMUNIDEC, CORDES, CERG, Centro Ciudad, Fundación Espejo; o centros académicos como FLACSO, PUCE, UCSG, U. Central y la U. Andina e investigadores académicos, como ya mencionamos, han rescatado y asumido, en términos concretos, el seguimiento y evaluación de estas experiencias y de algunos de los casos impulsados por

24 Debe destacarse la lucha política de esta congresista del PSC que presidió la Comisión Ocasional de Descentralización, que tuvo las agallas para enfrentar al líder de su partido, León Febres Cordero, en ese momento alcalde de Guayaquil y opositor a la descentralización, y a asumir ciertas competencias de manera obligatoria, como salud y educación. Le costó la desafiliación, los insultos del “dueño del país”, la oposición irracional a su elección como presidenta electa por el Congreso en el año 2000 y su renuncia, posterior, como diputada.

los regímenes seccionales, en base a algunas de sus competencias específicas y a sus situaciones particulares, y ha lo decidido, de manera oportunista y calculadora, por el gobierno central en virtud de lo exigido por parte de los fondos multilaterales, generalmente conjeturas políticas del recetario neoliberal, como son las transferencias de competencias no privatizables en ambiente, educación, turismo, vialidad y agricultura, que demoraron en cristalizarse por decisión de la administración central que intentó siempre transferir a los regímenes seccionales lo menos importante.

Al respecto, la conducta institucional practicada por los regímenes seccionales con relación a la transferencia de las competencias ha sido dual, lo que ha hecho que, desde el imaginario social popular se lo asuma como una dádiva y entrega “a cuentagotas” por parte del gobierno central; y que éstos sólo quieren las transferencias de rentas y no las responsabilidades que conlleven las mismas, según las expresiones de algunas autoridades centrales de la época como Febres Cordero, Durán Ballén o Borja y varios de sus ministros.

En el conjunto heterogéneo de municipios amerita destacarse los ejemplos de algunos Concejos que han asumido decididamente alguna(s) competencia(s), como es el caso de la salud, asumida por varios cantones del Ecuador a través de la conformación del Consejo Cantonal de Salud y la organización del Sistema de Salud Cantonal; o la ambiental, por medio de la organización de las Unidades de Gestión Municipal Ambiental (UGAM). Se debe señalar que, la Ley de Descentralización, que otorga facultad a los gobiernos seccionales (Consejos provinciales y municipios) para que opten por una competencia, fue corroborada por la Constitución “en tanto y en cuanto una entidad la solicite y tenga capacidad operativa para asumirla” (Constitución 1998, art. 226).

En relación a las Juntas Parroquiales Rurales, creadas por la Constitución de 1998 y confirmadas, posteriormente, por una Ley Orgánica de Octubre del 2000, puede decirse que aún se encontraban en un proceso de reconocimiento efectivo y operativo por parte de los Consejos provinciales y municipios; la mayoría de éstos las perciben como competidores electorales y depredadores de los escuálidos presupuestos fiscales locales, lo que ha hecho que hasta el momento se hayan integrado parcialmente en la trama del poder local – provincial y urbano– rural.

En base a la legislación descentralizadora vigente a esa fecha, se aplicó en algunos Gobiernos locales que con decisión política asumieron o iniciaron el proceso de descentralización en sí. Así, se desarrolló una gama de experiencias locales y provinciales relativamente exitosas, que permitieron construir una tipología del posible accionar de la gestión local –provincial y municipal– como proyectos histórico-políticos en esa coyuntura: fueron los casos de los municipios con gestión edilicia indígena de Cotacachi, Otavalo y Guamote; o los municipios democráticos y negociadores de las ciudades intermedias de Cuenca, Esmeraldas y Loja; o los de la gestión empresarial verticalista de los Municipios de Manta, Machala y Daule siguiendo el patrón y ejemplo de Guayaquil con el “hacer autonomía al andar” propuesta de Febres Cordero y Nebot; y los municipios de gestión clientelar y populista, sin ninguna aspiración de cambio, que son, desgraciadamente, la gran mayoría. También sobresalieron las decididas y diversas propuestas emprendedoras de las prefecturas del Pichincha, El Oro, Manabí, Azuay, Cotopaxi, Chimborazo, Bolívar, particularmente, que han señalado y marcado un derrotero significativo a seguir coordinadamente con el Estado, el sistema político y la sociedad civil en el Ecuador, tanto en lo relacionado a las competencias asumidas como a la propuesta de regionalización territorial-horizontal que, teniendo en cuenta la situación geoestratégica existente, se proponían la integración de los diversos pisos ecológicos y el aprovechamiento de las infraestructuras y equipamientos públicos existentes o por construirse, para impulsar sostenidamente el intercambio comercial y un encadenamiento productivo, pero más por voluntarismo de sus élites y dirigentes políticos que por estudios técnicos que sustenten sus propuestas; algunas “quedaron en papel y sobre”, por ejemplo la propuesta del eje multimodal Manta-Manaos (Brasil).

Inclusive, como consecuencia de lo anterior, vale destacar que durante esta época se constituyeron, de manera plena, cuatro grupos territoriales “naturales” o geográficos, de provincias circunvecinas encadenadas o vinculadas como pisos ecológicos y referentes socio-históricos, económicos y culturales²⁵. La Zona de Desarrollo del Norte (ZODENOR): Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbíos y Orellana; el Grupo de los Ocho (G-8):

25 Desde hace cuatro décadas se viene planteando, originalmente desde la Junta Nacional de

Manabí, Los Ríos, Tungurahua, Chimborazo, Cotopaxi, Bolívar, Pastaza y Napo; la Alianza Regional Sur: Guayas, parte de Los Ríos/Babahoyo, Azuay, Cañar y Morona Santiago; y, el Grupo de los 3 o de la Frontera Sur (G-3): El Oro, Loja y Zamora Chinchipe. Estos cuatro grupos territoriales han contado, en su construcción social, con una gran participación y apoyo tanto del sistema político seccional como de la sociedad civil respectiva; situaciones que depararon para el país una gama de iniciativas y propuestas políticas, económicas y sociales viables en el contexto de globalización neoliberal y que, además, contaron con el impulso real y obligado de sus ciudadanías locales, quienes lo percibían como mecanismos alternativos para el desarrollo y el bienestar, a la vez de como un adecuado ordenamiento y gestión territorial. Lamentablemente, la debilidad, miopía e incapacidad del Estado central, las desconfianzas y el pobre espíritu empresarial de sus élites que no quisieron invertir sus capitales, como las limitaciones en talentos humanos y tecnológicos de los regímenes seccionales hicieron fracasar estas experiencias, también incidieron la crisis financiero-bancaria de 1999 y la dolarización de enero del 2000.

Con estas iniciativas de asociación o de mancomunidad también fracasaron algunas de proyectos estratégicos, como convertir al puerto marítimo de Manta en puerto de *container* de mercaderías como alternativa a las largas demoras de los barcos para atravesar el canal de Panamá. Lo cual, a su vez, estaba conectado con el corredor multimodal Manta-Manaos, que uniría el océano Pacífico con el Atlántico, a través de los ríos del Oriente ecuatoriano con el río Amazonas, habilitando la vialidad entre la costa y la sierra central. Pero la carencia de sólidos estudios técnicos y de sensibilidad económico-financiera, la dubitación de los inversionistas privados y, la dependencia de los empresarios al Estado para las grandes inversiones viales, entre otros problemas, impidieron su concreción. La imposibilidad como Estado Nacional para llevar adelante los proyectos estratégicos men-

Planificación-JUNAPLA y, posteriormente, por otros organismos del Estado, como los entes de desarrollo regional y DRI, y estudiosos, como Leonardo Mejía, Henri Meot, Manuel Chiriboga, entre otros, la gran posibilidad de impulsar un proceso de regionalización de tipo horizontal, que articule provincias de manera encadenada y efectiva, valorando las inversiones e infraestructuras, ampliando y consolidando el mercado interno y generando cadenas de valor que nos faciliten una adecuada inserción en la economía globalizada.

cionados también afectó el impulso de otros proyectos estratégicos para la región, en la primera década del siglo XXI, como un tren transandino, una autovía regional, la petroquímica y una vía fluvial ultra rápida, en el Plan de Acción de la Infraestructura de Integración de Sur América –IIRSA, con el apoyo técnico de la CEPAL y financiero de la CAF y , más tarde con el aval político de UNASUR²⁶.

Dictaduras, democracias, lucha por el poder y fraccionamiento del territorio: 1973-2020

El último período de construcción, consolidación y modernización del Estado Unitario, Republicano, Centralizado y Presidencialista en el Ecuador inicia durante el boom petrolero y la gran diversificación agropecuaria, a comienzos de 1970, y llega hasta la actualidad. Durante esta etapa tenemos dos fases.

La primera, caracterizada por el desarrollo de la producción petrolera y el incremento sostenido y creciente de los precios internacionales del crudo, consecuencia del conflicto israelita-palestino y la constitución y accionar del cártel de la OPEP. Con la monetización de los petrodólares se afirman todos los cambios, positivos y negativos, antiguos y nuevos, iniciados en las décadas anteriores y, en particular, la ampliación creciente de los estratos medios, desarrollo de un sector bancario-financiero y aumento de la industrialización por sustitución de importaciones, la urbanización acelerada de la economía nacional, la diversificación del sector agropecuario, el incremento desmesurado de la deuda externa, la expansión del sector servicios y nuevas formas de organización y protagonismo de los sectores populares y sociales, entre otros. En 1974 se habían conformado en el

²⁶ Durante esta época, el Estado ecuatoriano inició una serie de proyectos estratégicos que sí concluyó, como el puerto de aguas profundas de Manta y otros que dejó inconclusos, como la Refinería del Pacífico o la hidroeléctrica Coca-Codo Sinclair. Que responden a problemas internos del país, como a la crisis e incapacidades de los miembros de UNASUR, como no haber contado con una estructura de financiamiento propia y no haber podido conformar el Banco del Sur, vitales para la ejecución de este tipo de proyectos. Y nos plantea la inviabilidad de ciertas propuestas regionalistas constituidas por países con limitaciones económicas, con un signo político e ideológico y sin el apoyo de una potencia mundial regional, como lo sucedido con el ALBA, UNASUR y CELAC.

país 114 Cantones, y 1982 el número creció a 126, distribuidos en las 20 Provincias existentes.

Después de una década de alto crecimiento económico y de desigual distribución social de la renta petrolera, se inauguró, a partir de 1982, una segunda fase de recurrentes, crecientes y profundas crisis económicas provocadas por la moratoria mexicana y el cese de pago de nuestra abultada deuda externa, la caída de los precios internacionales de nuestras materias primas y, como golpe de gracia, las pérdidas sufridas por el Fenómeno de El Niño de 1982–1983 y el de 1997; algunas de las reconstrucciones están todavía pendientes. Además, se profundizaron las desigualdades e inequidades sociales, por la condicionalidad de la política económica promovida y obligada por los organismos financieros multilaterales (FMI, BID, BIRF y CAF), con la aplicación del ajuste estructural que acrecentaron a niveles nunca antes conocidos en la historia republicana, la pobreza y la miseria de crecientes grupos sociales del campo y la ciudad. A lo que hay que agregar como colofón, la crisis financiera-bancaria y el congelamiento de depósitos, en 1999, y la dolarización, en enero del 2000.

El retorno a la democracia constitucional, en agosto de 1979, vino repleto de buenas intenciones como de propuestas pero que paulatinamente se fueron desvaneciendo, entrando en escena viejos problemas y nuevos conflictos provocados por la lucha por el poder y el control de la gestión estatal. La versión más popular y generalizada fue la de los enfrentamientos en el Congreso Nacional entre los “patriarcas de la componenda” y los nuevos liderazgos políticos encabezados por el presidente Jaime Roldós. Todo el mundo intentaba beneficiarse de alguna tajada del Estado rentista petrolero, y una de las formas a la que se recurrió fue al fraccionamiento del territorio nacional continental e insular para aplacar los conflictos y lograr momentáneamente “una paz a la ecuatoriana”.

Las complicadas décadas de los '80 y '90

La Constitución de 1979, la décimo octava del Ecuador, en su Art. 1 señalaba: “El Ecuador es un Estado soberano, independiente, democrático y unitario. Su gobierno es republicano, electivo, responsable y alternativo”.

Confirma, una vez más, el unitarismo del Estado y también la inexorable tendencia a un mayor centralismo. Además, planteaba en el Art. 118,

El Estado propende al desarrollo armónico de todo su territorio mediante el estímulo de las áreas deprimidas, la distribución de recursos y servicios, la descentralización administrativa y la desconcentración nacional, de acuerdo con las circunscripciones territoriales.

Esta Constitución señalaba que el Estado ecuatoriano es unitario y descentralizado administrativamente²⁷, pero desgraciadamente esto no pasó de ser una simple declaración retórica, sin ninguna incidencia real en la organización territorial estatal y sus prácticas. Posteriormente, se convirtió en un discurso electoral, en particular durante las campañas presidenciales de la época, y en una demanda, inconstante e inconsistente, planteada por ciertas élites locales, principalmente de Guayaquil²⁸ y, posteriormente, de ciertas cabeceras provinciales de la costa y la sierra, en restringidos cenáculos políticos pero con un marcado sesgo regionalista con enfrentamiento a múltiples niveles, entre los componentes de la bicefalia nacional, la capital nacional y las provincias, la capital económica y las capitales de provincias de su área de influencia, entre la capital provincial y sus cantones, entre la municipalidad y las juntas parroquiales-rurales, etc. En este contexto, Marco Antonio Guzmán publicó, en 1994, *Bicentralismo y pobreza en el Ecuador*.

Este conflictivo escenario, de desencuentro y fragmentación, permitió que cuajen algunos logros legales, como la Ley Especial de Distribución del 15% del Gobierno Central para los Regímenes Seccionales (1996) y, más tarde, la promulgación de la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social, de 1997. Ambos instrumentos legales han sido solamente aplicados ocasional y parcialmente, lo que podría imputarse a: 1)

²⁷ Lo que no pasó de ser un mero experimento, como el sucedido durante el gobierno de Febres Cordero con la creación de las Subsecretarías Regionales, que no fueron más que buzones de trámites que se resolvían en la capitalidad; no tuvieron ninguna capacidad de decisión. Inclusive, creó las Unidades Ejecutoras para la ejecución de las grandes obras físicas pero siempre dependientes de los Ministerios. Ambas son acciones de desconcentración.

²⁸ A partir de aquí, toma una fuerza mínima la existencia de ciertos grupúsculos con un marcado sesgo regionalista pero que se proclamaban autonomistas o secesionistas, como el movimiento político Fuerza Ecuador encabezado por Humberto Mata o el caso de Juan José Illingworth.

la ausencia de una real demanda social y popular por la descentralización efectiva; 2) el manejo manipulador e interesado del tema por parte de ciertos grupos políticos, caso de algunos partidos tradicionales como el PSC y su líder que devolvió la educación formal municipal al gobierno central; y 3) por la inexistencia de un liderazgo político que desde la conducción del Estado Nacional impulse y dirija el proceso de descentralización como una política de Estado.

A las cartas magnas reseñadas se agregó, más tarde, la nueva Constitución de 1998, aprobada por la Asamblea Constituyente²⁹, que planteó un conjunto avanzado, pero incompleto, de preceptos constitucionales de profundo contenido social y territorial, que fueron impulsados paulatinamente, según la correlación de fuerzas en el Congreso y los cálculos políticos del Ejecutivo, en particular con la promulgación de la Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales, el reglamento a la Ley de Descentralización del Estado y Participación Social y el Plan Nacional de Descentralización, instrumentos que fueron muy poco tenidos en cuenta en el accionar gubernamental y el funcionamiento de la administración pública de esa época.

En este contexto neoliberal de cambios, formales e incipientes, institucionales y legales, de la arquitectura estatal, se debe destacar el Art. 225 de la Constitución de 1998 que señalaba que “el Estado impulsará mediante la descentralización y la desconcentración, el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales, la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza”.

El gobierno central, según la Constitución vigente, “transferirá progresivamente funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas o a otras de carácter regional. Desconcentrará su gestión delegando atribuciones a los funcionarios del régimen seccional dependiente” (2008: 55).

Esta situación de inoperancias e incumplimiento de los mandatos constitucionales hizo que durante la década de los '90 la descentralización

29 Que sirvió para constitucionalizar y legalizar el primer “golpe de Estado blanco” de esta etapa democrática inaugurada en 1979, la inconstitucional destitución de Abdalá Bucaram por parte del Congreso Nacional y la arbitraria designación del prontuario Fabián Alarcón como presidente, con el apoyo de la mayoría de los partidos representados en el poder legislativo. Además, se irrespeto descaradamente la sucesión constitucional ya que debió ascender la vicepresidenta, Rosalía Arteaga.

trajera, para el gobierno central, las siguientes complicaciones: el dilema comercial del carnicero, no solo vender la pulpa o el lomo fino sino ofrecerlo combinado con las piltrafas y los huesos, que conlleva el desprestigio y rechazo del proceso y sus transferencias; o lo que de una forma despectiva y repudiable ciertos especialistas de la Revolución Ciudadana llamaron la “descentralización a la carta”. Lo que significa, de una parte, desconocer totalmente los esfuerzos políticos y de movilización, individuales y colectivos, realizados para alcanzar lo que se logró institucionalmente y, por otro lado, la inobservancia de la Constitución y la ley por los gobiernos de turno, ratificando nuestras tesis del escaso interés por cambiar el Estado Unitario Centralista y que los pírricos logros alcanzados nunca fueron gratuitos.

Asimismo, este tipo de Estado en crisis se ha manifestado territorialmente, mientras en 1990 había 169 cantones, en el año 2004 el número oficial total de parroquias rurales era de 792.

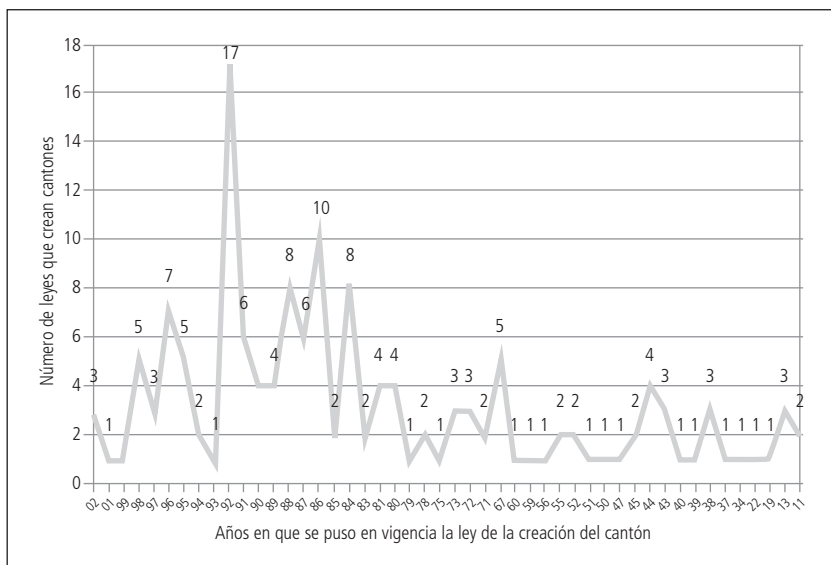
Durante toda la década del ‘80 y hasta la primera mitad de los ‘90, se crearon aproximadamente la mitad de los cantones que actualmente tiene Ecuador en su división político-administrativa; durante las presidencias de Osvaldo Hurtado hasta la de Sixto Durán-Ballén, en un total de cuatro mandatos presidenciales como se puede observar en el cuadro y gráfico siguientes:

Cuadro 1
Número de cantones creados en el periodo 1981-2002

| No. de cantones | Período presidencial |
|-----------------|--------------------------|
| 3 | Gral. Lucio Gutiérrez |
| 1 | Dr. Gustavo Noboa |
| 6 | Dr. Jamil Mahuad |
| 3 | Dr Fabián Alarcón |
| 1 | Ab. Abdalá Bucaram |
| 14 | Arq. Sixto Durán Ballén |
| 31 | Dr. Rodrigo Borja |
| 26 | Ing. León Febres Cordero |
| 18 | Dr. Osvaldo Hurtado |

Fuente: Neira, J. (2019)

Gráfico 1
Proceso histórico de cantonización



Fuente: Neira, J. (2019)

La pregunta que surge es: ¿por qué se da este fraccionamiento del territorio nacional en cantones, muchas veces incumpliendo la ley, en tan corto tiempo? Las respuestas son varias:

- 1.- Coincide con un largo período recesivo que vivió el país y donde estuvo sometido a las medidas draconianas de las cartas de intención suscritas con el FMI-BIRF, como consecuencia de la década perdida de los '80.
- 2.- Las únicas salidas de los gobiernos de turno fue asumir una política bonapartista de contentar parcial y momentáneamente a los diferentes grupos sociales: a los deudores ayudarlos a través de la sucretización de las mismas, la garantía del Estado, etc.; a las clases medias a través de más endeudamiento; y, a las demandas territoriales de amplios sectores sociales de las áreas rurales y periurbanas crearles cantones en connivencia con el Congreso Nacional.

- 3.- Este escenario de profunda y grave crisis económica y, lógicamente, de morosidad en el pago de la deuda externa, obligaron a la actuación del FMI, el cual, en sus obligatorias cartas de intención, entre otras cuestiones planteó, como siempre, el achicamiento del Estado, exigiendo que éste traspase a los gobiernos seccionales un conjunto de competencia para reducir el gasto público; recortar el gasto social “innecesario” y traspasar a manos privadas los activos estatales; y que obligan a un comportamiento institucional más austero para asegurar el pago de la deuda externa.
- 4.- La ingenua y errática medida recomendada por el ente multilateral fue incrementar el presupuesto del Estado para poder financiar a los nuevos municipios, y el mayor déficit presupuestario, solventando con más endeudamiento externo. Aunque ya la Constitución del 2008 señala en su Art. 270, que “Los gobiernos autónomos descentralizados generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad”. En las anteriores Constituciones esto no constaba, pero sí existía, como letra muerta, en la vieja Ley de Régimen Municipal.
- 5.- Además, la creación de más cantones fue empleado por estos cuatro gobiernos como una forma de reducir la conflictividad social, e impedir los paros cívicos y movilizaciones sociales que alteran el orden público en un escenario social nacional ya complicado. El fraccionamiento territorial les permitió resolver sus conflictos socio-políticos a un bajísimo costo social y político, a cuenta del persistente escalamiento del presupuesto fiscal.
- 6.- Los partidos políticos al no dar salidas a las demandas sociales de sus bases, afiliados o simpatizantes, y monopolizar en las capitales provinciales el poder y la representación, facilitaron las tareas de líderes y dirigentes locales que ven en la cantonización o provincialización la única forma de lograr poder, representación política y acceso a fondos fiscales para reducir las carencias de servicios públicos en sus localidades.

Entre la Constitución Política del 2008 y el desconcierto de lo gubernamental: los chaquiñanes de la descentralización y la autonomía

El ascenso a la presidencia, en el 2007, de un *outsider* en la política nacional, como Rafael Correa y su propuesta de gobierno de 5 ejes programáticos para impulsar la Revolución Ciudadana (R.C)³⁰, provocaron grandes expectativas en el pueblo ecuatoriano que añoraba, y aún desea, los cambios que hasta ese momento, ni aún hoy, no se habían producido en el país, ni por la partidocracia, como la apodaba despectivamente el caudillo, ni por los diferentes gobiernos que lo precedieron. Ante esta situación, Correa planteó un plan de ofertas viables que fue cumpliendo, en sus posibilidades fiscales, de una manera relativa y que le permitió, hasta el 2017, triunfar en todos los procesos electorales que convocó y que lo convirtieron en un líder nacional indiscutible.

Así, los objetivos centrales del gobierno fueron la Consulta Popular y la Asamblea Constituyente “para que transforme el Marco Institucional del Estado y elabore una nueva Constitución”. Para lograr todo lo anterior fue necesario una estrategia de confrontación permanente con todos los actores políticos y sociales que se opongan al proyecto histórico de “Nuevo País” y de la “Patria Vuelve”, para lo cual hubo que cumplir inmediatamente varias de las promesas de la campaña electoral como: la duplicación del Bono de Desarrollo Humano, el incremento al Bono de la Vivienda³¹ y gobernar, por el momento, a través de las declaratorias de emergencias, como la emergencia vial en todo el territorio nacional, la emergencia agropecuaria y las emergencias

30 Durante la última década nos han repetido, hasta la saciedad, por todos los medios de difusión y en los discursos y declaraciones del ex-Presidente, y de sus principales ideólogos-colaboradores burocráticos, que están desarrollando un proceso revolucionario y de cambios, intitolado “Revolución Ciudadana” (R.C), que la propusieron en la primer campaña electoral (2006) basada, inicialmente, en cinco ejes estratégicos-programáticos (convocatoria a la Asamblea Constituyente y la promulgación de una nueva Constitución; Política Social, prioritariamente en educación y salud; un nuevo modelo económico y productivo; una política exterior soberana y por la integración latinoamericana; y, la transformación ética para combatir a la corrupción); y, posteriormente en el poder, le agregaron dos ejes más, las “revoluciones del Sistema de Justicia y la Ecológica”. Pero estos “ejes revolucionarios” se han cumplido de maneras asimétricas y diferenciadas, de acuerdo a las conveniencias de las políticas contingentes del gobierno y de sus asesores de imagen y de mercadeo político, incluyendo los datos manipulables y cambiantes del sapiente encuestador oficial.

31 Ambos bonos fueron creados en anteriores gobiernos, pero fueron hábilmente manejados y aplicados por la RC.

para los sectores de la salud y la educación. La RC lo exigió ya que “lo intolerante es que hayamos aguantado mafias políticas, económicas e informativas”.

Profundizando más, encontramos la construcción de un proyecto político, poco definido y cambiante, pero de aseguramiento y control de los poderes del Estado que se fue construyendo gracias al cumplimiento de varias estrategias sincronizadas entre sí, como han sido: la promulgación de una nueva Constitución “que refundará el Estado Ecuatoriano”; el desarrollo de una política social basada en el bono del desarrollo, la ampliación y gratuidad de los servicios educativos y de salud que le aseguren el clientelaje de los sectores populares y de los estratos medios bajos; el impulso de un conjunto de grandes obras civiles como sistemas de vialidad, hidroeléctricas, etc.; y un manejo permanente del mercadeo político y medios de comunicación gubernamentales, apuntalados en la confrontación cotidiana con los que el oficialismo consideraba sus enemigos o contradictores; conjuntamente con la publicidad estatal permanente, al más puro estilo “goebbeliano”, con las cadenas sabatinas, basadas en gabinetes itinerantes en las 24 provincias del país, y con actividades permanentes de información de las actividades y obras realizadas. No obstante, no se pueden dejar de reconocer los logros sociales, institucionales y políticos del correísmo y su redistribución social³², pero sin un sustento partidista-ideológico que lo legitime políticamente, pero que lo apoya electoralmente.

Estas estrategias han tenido resultados tales como: el fortalecimiento de un liderazgo autoritario y personalista; la ampliación y consolidación de un “yo” que decide y garantiza el proceso político y sus realizaciones en beneficio del pueblo-patria en su conjunto; y un mesianismo creciente de sentirse siempre elegido para resolver los problemas del país desde

32 Durante la última década nos han repetido, hasta la saciedad, por todos los medios de difusión y en los discursos y declaraciones del Presidente y de sus principales ideólogos-colaboradores burocráticos que están desarrollando un proceso revolucionario y de cambios, intitulado “Revolución Ciudadana” (R.C), que la propusieron en la primera campaña electoral (2006) basada, inicialmente, en cinco ejes estratégicos-programáticos (convocatoria a la Asamblea Constituyente y la promulgación de una nueva Constitución; Política Social, prioritariamente en educación y salud; un nuevo modelo económico y productivo; una política exterior soberana y por la integración latinoamericana; y, la transformación ética para combatir a la corrupción); y, posteriormente en el poder, le agregaron dos ejes más, las “revoluciones del Sistema de Justicia y la Ecológica”. Pero estos “ejes revolucionarios” se han cumplido de maneras asimétricas y diferenciadas, de acuerdo a las conveniencias de las políticas contingentes del gobierno y de sus asesores de imagen y de mercadeo político, incluyendo los datos manipulables y cambiantes del sapiente encuestador oficial.

una revolución llamada “ciudadana” y desde un retórico “socialismo del siglo XXI”, ya embodegado por ser una camisa de fuerza, que no acepta opositores, críticos o detractores, verbalmente exorcizados, vituperados o expulsados del paraíso-gobierno por el gran líder.

No obstante, es en este contexto de democracia formal y restringida; con un “Junio” sucesor dejado por Correa para que le cuide la espalda y un vicepresidente infectado por el virus “Odebrecht”, con una profunda crisis económica y social –nunca hubo “la mesa servida”– y un agotamiento e incapacidad del Estado Unitario Centralista; se presentan, de manera creciente, una serie de demandas y propuestas sobre la reforma del Estado, la descentralización, regionalización, federalismo y la autonomía por diversos actores académicos y sociales, las que se caracterizan por tener una ausencia de apoyo social, de elementos propositivos concertados y viabilidad política, aunque se han dado cinco consultas provinciales, un conjunto de leyes específicas –antes mencionadas y nuevas, como la de ordenamiento territorial, el código de planificación y finanzas, entre otras– y más de varios centenares de propuestas registradas en la Asamblea Nacional, Academia, Corte Constitucional y Consejo Nacional Electoral, hasta la actualidad.

En resistencia a la inercia de las provincias por atender las necesidades de sus territorios, dos provincias se crean en el año 2007, coincidiendo con un periodo electoral: las provincias de Santo Domingo de los Tsáchilas³³ y Santa Elena³⁴, el 6 y 7 de noviembre del 2007 respectivamente. La creación de estas provincias reitera una forma de descentralización sobre la base de la fragmentación del territorio y la dependencia de los recursos públicos del Estado, pese a que la Constitución de 1998 ya reconoce a los pueblos indígenas el derecho a conformar Circunscripciones Territoriales Indígenas (CTI), que serían reconocidas como unidades político-administrativas del estado.

La provincialización de Santo Domingo de los Colorados tiene su origen en el año 1985 con la creación del primer comité pro-provincialización. La coyuntura electoral del año 2006 reavivó esta demanda que fue ratificada con una consulta popular, en noviembre de ese, y que recibió

33 Publicado en el Registro Oficial N° 205

34 Publicado en el Registro Oficial N° 206

el 83% de aprobación. La ciudad de Santo Domingo incrementó su población a partir de la ampliación de la frontera agrícola y su vinculación con el banano y para el año de su provincialización ya supera los 200.000 habitantes. La creación de esta provincia invisibiliza aún más a un pueblo ancestral, los Tsáchilas, que sobrevive en un territorio vulnerado por la colonización y, que otrora, ocuparon un inmenso territorio, desde la cuenca del río Esmeraldas al norte hasta el Babahoyo al sur, y el occidente de la sierra andina (Ibarra, 2007).

La provincialización de Santa Elena es una vieja aspiración de las autoridades locales para obtener mayores rentas que le permitieran atender sus necesidades, y en rechazo al abandono que sufren por parte del Consejo Provincial del Guayas, en una suerte de rearticulación del poder en la provincia. Esta demanda se presenta en campaña al candidato Correa, desatando la reacción de las “fuerzas vivas” y autoridades de la ciudad de Guayaquil y de la Provincia del Guayas, a la que califican de secesión, una mutilación territorial que afectaría las actividades económicas, portuarias y de representación política³⁵. Pero también se truncan las aspiraciones de las comunidades ancestrales que ocupan el territorio de la península de Santa Elena, organizadas en la Federación de Comunas de la Provincia del Guayas, que se encontraban definiendo su reconstitución étnica, a partir de la definición de una **circunscripción territorial** para la Nacionalidad Manta-Huancavilca-Puná. La provincialización separa a la unidad de 72 comunas en las del Guayas y las de la nueva provincia de Santa Elena (Sánchez, 2018)

La Constitución del 2008, también conocida como la de Montecristi³⁶, tiene avances, retrocesos, limitaciones y olvidos que vamos a destacar. Señala en su Art. 1, inciso 1, “El Ecuador es un estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico. Su gobierno es Republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada”.

35 La nueva provincia de Santa Elena, elegiría sus nuevas autoridades alineadas al partido político que les dio su partida de nacimiento.

36 Según Ayala Mora (2018. p.12), “Con amplia mayoría en la Asamblea, se dictó una nueva Constitución. Extensa, confusa, a veces contradictoria, amplió los derechos, garantías y el ámbito del Estado, pero promovió el autoritarismo y el control de todos los poderes por el Ejecutivo”.

Podemos observar que se han agregado tres nuevas características: estado social de derecho, pluricultural y multiétnico, que constitucionaliza nuestra diversidad en la unidad y reafirman nuestra voluntad democrática y libertaria como nación y Estado.

Además, introduce un novedoso y extenso “Título XI, De la Organización Territorial y Descentralización”, con un total de 17 artículos, donde por primera vez se cambia la división político-territorial de 1830, y se agregan las regiones y los distritos metropolitanos, sin embargo, hasta la fecha no se ha creado ninguno de estos niveles territoriales en el país. A nuestro criterio ello se debe a la serie de requisitos fijados en la misma Constitución, como posteriormente en el COOTAD, particularmente el Art. 244, que exige que “el número de habitantes debe ser mayor al 5% de la población nacional”. Mientras en el Art. 247 a los metropolitanos le exige que tengan “un número mayor de habitantes al 7% de la población nacional”. En las investigaciones revisadas hasta el momento y que se mencionan en la bibliografía, no se encuentra ningún argumento científico-técnico que justifique o explique estos guarismos.

Es importante resaltar que desde los años ‘80 algunos territorios urbanos nacionales, definidos por los límites municipales convencionales, conforman lo que es la ciudad legal y oficial, según una ordenanza y la ley de división político-administrativa del Estado, pero que no coincide con la urbe real y dinámica, la de la expansión del tejido urbano, la que configura y define la trama urbana metropolitana existente. El complejo dinamismo de la trama urbana ha sido conformada por conurbaciones, consecuencia de la movilidad de la población y sus agentes económicos hacia el territorio de otros cantones circunvecinos. Son los casos de Guayaquil con las conurbaciones de Samborondón, Durán, Yaguachi, Nobol y Daule; Portoviejo con Montecristi, Manta y Jaramijó; Machala con El Cambio, Puerto Bolívar, Pasaje y Santa Rosa; Santa Elena, La Libertad y Salinas; Babahoyo, Jujan, Baba y Montalvo; y, Esmeraldas y Atacames, en la costa. Situación similar se da en la sierra en Loja, Ambato, Riobamba, Latacunga, Ibarra y Tulcán con Ipiales (Colombia).

Esa ciudad formal también tiene una contraparte conocida como la “ciudad ilegal”, conformada por los asentamientos informales, que para el

caso del Ecuador se manifiestan como un fenómeno recurrente y de amplio alcance, al punto que el 88% de los municipios declaran informalidad en la tenencia del suelo (MIDUVI, 2015). En diciembre del 2010, se promulgó el Decreto Ejecutivo 609 y la acción frontal contra las invasiones³⁷, con la finalidad de controlar el avance de los asentamientos informales. Y, con fecha 28 de junio de 2012, mediante Decreto Ejecutivo 1227³⁸ se crea el “Comité Interinstitucional de Prevención de Asentamientos Humanos Irregulares”, con el objetivo de “identificar y monitorear los asentamientos irregulares y evitar la ocupación ilegal de terrenos, proponer política pública para prevenir, ordenar y controlar asentamientos humanos irregulares; coordinar la ejecución interinstitucional de dicha política; y evaluar sus resultados”. El decreto creó una Secretaría Técnica (STPAHI), a cargo del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS)” (MIDUVI, 2015). Sin embargo, esta institución no ha podido cumplir sus fines al constatar que solo en Monte Sinaí³⁹, en Guayaquil, en el año 2010 había 12.489 estructuras; para el 2013, existían 18.935 familias y para el 2017, el IGM reporta 29.000 familias; este aumento de la informalidad en este sector determinado como Plan piloto del control de la informalidad se atribuye a la discrecionalidad en las actuaciones de la STPAHI⁴⁰ (Sánchez, 2015).

Desde hace cuatro décadas en Ecuador se plantea; originalmente desde la Junta Nacional de Planificación-JUNAPLA, posteriormente por otros organismos del Estado, como los de desarrollo regional CEDEGE, CREA, CRM, PREDESUR y, por estudiosos del tema, como Ángel Crespo, Henri Meot, José Moncada, Manuel Chiriboga, Juan Rusque, Raymond Brownley, Leonardo Mejía, entre otros; la gran posibilidad de impulsar un proceso de regionalización de tipo horizontal, que articule los diversos pisos ecológicos de las provincias de manera encadenada y efectiva, valorando las inversiones e infraestructuras, ampliando y consolidando el mercado interno

37 Decreto 609. Disponible en: <https://www.oficial.ec/decreto-607-declaratoria-plan-hidraulico-acueducto-santa-elena-como-area-reservada-seguridad>

38 Decreto 1227 del 28 de junio del 2012. Disponible en: <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/ecu139152.pdf>

39 Monte Sinaí, es una extensa área informal en la ciudad de Guayaquil, donde se aplicó el decreto 609 y la política de “Cero tolerancia a las invasiones”

40 Desalojos, despojos, desplazamientos y Reubicaciones por Desarrollo Urbano. Informe entregado a la Defensoría del Pueblo. Guayaquil. (2018).

y generando cadenas de valor que nos faciliten una adecuada inserción en la economía globalizada. Estos antecedentes no han sido tenidos en cuenta en el COOTAD, por eso hasta la fecha no se ha constituido ninguna sola región.

Entre los otros temas pendientes destacamos que falta una ley específica que reconozca a los recintos y a los barrios, incumpliendo con el Art. 248 de la Constitución. Hay también una ausencia total de la geografía y la hidrografía (cuencas hidrográficas) como de los encadenamientos productivos. Tampoco hay un tratamiento institucionalizado a las situaciones transfronterizas, especialmente por la caliente frontera norte con las consecuencias de la post-paz colombiana.

Entre los retrocesos que se han producido y no pueden ser imputables al texto constitucional sino a la interpretación hecha, generalmente, por el caudillo, en base al hiperpresidencialismo y su peculiar estilo autoritario de gobernar, al tomar decisiones que afectaron de manera decisiva las acciones de la descentralización. Por ejemplo, lo ocurrido en la educación bilingüe controlada siempre por los indígenas, al impedirles participar activamente en el Consejo Nacional del Agua a los indígenas que son los vigilantes de las fuentes en los páramos andinos; o la desaparición del Instituto de Medicina Tropical Leopoldo Izquieta Pérez y del SNEM en Guayaquil, que hubieran tenido papeles protagónicos en la actual crisis sanitaria por la pandemia del coronavirus; como la eliminación de todos los entes existentes de desarrollo regional del país; inclusive se centralizaron todas las instancias gestadoras de las actividades deportivas que históricamente funcionaban en los cantones.

Como sostiene Illingworth, J.J (3/05/2020)

El correísmo revolucionó al país centralizando toda competencia importante en manos del Gobierno Central y de la burocracia dorada capitalina. Se centralizó el manejo de la salud, educación, vialidad, cuencas hidrográficas. Desde Quito se eliminó el PAP (Programa de Aseguramiento Popular) que brindaba desde el municipio servicios básicos de salud a los más pobres, se eliminó la posibilidad de que el municipio entregue libros gratuitos a los colegios públicos o modernice la infraestructura física de sus planteles, se le negó su participación en la seguridad ciudadana a través de la Corporación Muni-

pal de Seguridad, se eliminó CEDEGÉ y el manejo de la presa de Chongón y Daule Peripa, se eliminaron instituciones enteras de salud, como el Hospital de afectaciones pulmonares Alfredo Valenzuela y el Instituto de Investigación Leopoldo Izquieta Pérez, entre otras destrucciones del centralismo.

Mientras el COOTAD, promulgado en 2010, si bien también presenta vacíos y limitaciones, significó sin embargo un avance en relación a la vieja Ley de Régimen Municipal, que era una suerte de colcha de bregue, por la gran cantidad de artículos agregados, que parecen como cosidos y zurcidos. En el Art. 1 define su

Ámbito. -Este Código establece la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio: el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera. Además, desarrolla un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del sistema nacional de competencias, la institucionalidad responsable de su administración, las fuentes de financiamiento y la definición de políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial.

De manera sucinta vamos a presentar algunos vacíos y limitaciones del Código:

- 1.- La participación social, que se menciona de manera recurrente, es una suerte de convidado de piedra, ya que nunca ha funcionado adecuadamente; solo me menciona retórica y discursivamente. No es de obligatorio cumplimiento para las autoridades locales es un elemento problemático y engorroso para gobernar.
- 2.- Explicar la inequitativa repartición del presupuesto fiscal a nivel local y provincial por parte de los GAD. Por ejemplo, el Consejo Provincial debe circunscribir su accionar e inversiones en el sector rural de la provincia exclusivamente, no debe invertir ni un centavo en una cabecera cantonal, peor en una coyuntura electoral.
- 3.- Aclarar y definir el montaje y los desacuerdos con la división territorial de la ex -SENPLADES en Zonas, Distritos y Circuitos, aún vigente.

4.- Impulsar un proceso de seguimiento y evaluación de los logros y desaciertos de la nueva división territorial del poder del Estado establecida por el COOTAD desde 2010.

4.1.- Identificar la inoperancia y trabas para la definición y operatividad de las Circunscripciones Territoriales Indígenas, Afroecuatorianas y Montubias y el por qué no se ha ejecutado las facetas del Estado Plurinacional y Multicultural.

4.2.- Identificar los factores que imposibilitan la construcción social y política de las regiones y los distritos metropolitanos hasta la fecha.

4.3.- Identificar el por qué la ley no tuvo en cuenta las dinámicas reales del proceso de urbanización de la economía nacional y el desarrollo de las conurbaciones en el sistema nacional de ciudades.

La inviabilidad de algunos Gobiernos Autónomos Descentralizados-GAD intermedios y muchos GAD pequeños: Subsisten por el presupuesto fiscal.

4.4.- Aclarar la invisibilidad del Consejo Nacional de Competencias y el escaso trabajo realizado.

4.5.- La mentalidad pueblerina y estrecha de los poderes locales y de las autoridades para asumir alianzas estratégicas que promocionan obras de desarrollo con otras localidades, por ejemplo, la escasez de mancomunidades.

El Consejo Nacional de Competencia-CNC, según el Art. 117 del COOTAD

Es el organismo técnico del Sistema Nacional de Competencias; es una persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, presupuestaria y financiera, patrimonio propio y sede en donde decida por mayoría de votos.

El Consejo Nacional de Competencias se organizará y funcionará conforme el reglamento interno que dicte para el efecto (p. 52).

Mientras el Art. 118 señala

[...]como integrantes del Consejo Nacional de Competencias a los siguientes funcionarios: a) un delegado o delegada permanente del Presidente de la República, quien lo presidirá, con voto dirimente; b) un representante de los gobiernos regionales y distritos metropolitanos elegido de entre los gobernadores o gobernadoras regionales y los alcaldes o alcaldesas metropolitanas; c) un representante de los gobiernos provinciales elegido de entre los prefectos o prefectas; d) un representante de los gobiernos municipales elegido de entre los alcaldes o alcaldesas cantonales con excepción de los alcaldes metropolitanos; e) un representante de los gobiernos parroquiales rurales elegido de entre los presidentes o presidentas de las juntas parroquiales; y, el Consejo Nacional de Competencias designará un vicepresidente de entre los representantes de los gobiernos autónomos descentralizados.

Sorprende que en este consejo no haya representantes de la ciudadanía, de la academia y del sistema político, estando conformado solamente por funcionarios del Estado, lo que lo convierte en un ente burocratizado.

Cuadro 2
Principales problemas de Competencias atendidos por CNC 2011-2020

| |
|--|
| • Riego y drenaje |
| • Cooperación internacional no reembolsable |
| • Tránsito, transporte terrestre y seguridad vial |
| • Patrimonio arquitectónico y cultural |
| • Áridos y pétreos |
| • Fomento de las actividades productivas y agropecuarias |
| • Desarrollo de las actividades turísticas |
| • Prevención, protección, socorro y extinción de incendios |

- Recaudación de la contribución de usuarios del servicio de alumbrado público
- Vialidad
- Gestión ambiental

Fuente: Informe Anual del Consejo Nacional de Competencia (2020). Elaboración propia.

El cuadro presentado nos muestra los principales problemas de las competencias, sean estas exclusivas o compartidas, que el CNC ha debido atender en la última década, 2011-2020, un total de 11 que, en relación a las 51 competencias exclusivas que señala taxativamente la Constitución, sugiere: o que los GADs casi no tienen problemas de competencias que resolver, o que no conocen la existencia de la misma, o no recurren a ésta por ser muy complejos los trámites o burocratizada.

Cuadro 3
Sistemas de riego a nivel nacional

| Tipología de sistemas de riego | Número de sistemas | Superficie efectivamente regada |
|--|--------------------|---------------------------------|
| Sistemas de riego públicos (administrados por el GAD provincial) | 22 | 35.572,35 |
| Sistemas de riego públicos (administrados por los usuarios) | 59 | 113.135,30 |
| Sistemas de riego comunitario (administrados por los usuarios) | 2929 | 305.724,44 |
| Sistemas de riego privado | 946 | 38.463,50 |
| Total | 3.956 | 492.895,59 |

Fuente: Censo de Información Ambiental Económica en GAD Provinciales 2018, INEC. (2018)

El cuadro tomado del Informe Anual del CNC nos presenta el caso de los sistemas de riego a nivel nacional, que son un total de 3.956 en el país. De acuerdo al Informe Anual del 2020 se señala que,

El Ministerio de Economía y Finanzas transfirió en el período 2011-2019 un monto total de US\$ 302,78 millones, de los cuales US\$ 187,16 son por administración, operación y mantenimiento-AOM y US\$ 115,62 millones por inversión”. Y agrega, “En relación con los recursos financieros, los retrasos en las transferencias por parte del Gobierno Central limitan la ejecución de los proyectos; adicionalmente, se refleja que los GAD provinciales requieren generar ingresos propios mediante la recaudación de tasas y la gestión de recursos a través de cooperación internacional”.

Lo cual nos releva de cualquier otro comentario al respecto.

Nuevas perspectivas para la reforma del Estado, la descentralización y autonomía.

Los pensadores políticos contemporáneos, como Castells, Borja, Lefevre, Kaplan, Portantiero, Fals Borda, González Casanova, Pachano, Burbano, entre otros, señalan que la democracia, real y vigente, con sus virtudes y defectos, como su proceso de consolidación y profundización, es una forma de gestión social resultante del concurso de voluntades colectivas, acuerdos negociados y explícitos, de respeto a las reglas de juego establecidas, a los mecanismos sancionadores para los transgresores y a las instancias para resolver los desacuerdos que se produzcan. En este escenario, los actores políticos, sociales y territoriales impulsan negociaciones para concertar fines y actividades que permitan un mejor desenvolvimiento y logros de la vida en sociedad. Pensamos que esto lo debemos tener en cuenta todos, los gobernantes y ciudadanos, desde el presidente de la República hasta el presidente de la Junta Parroquial Rural, para alcanzar nuestros objetivos como Estado-Nación.

Actualmente, la descentralización profunda y/o autonomía en el Ecuador, más allá de las miopías e intereses de los gobiernos, del sistema

político y/o de las élites dominantes, como redistribución territorial del poder del Estado permite incursionar en nuevas propuestas de desarrollo alternativo a niveles local y nacional, basadas en la participación efectiva de la ciudadanía y en la rendición de cuentas, y que podría traducirse su gestión en eficiencia, calidad y equidad para todos, dentro de un proyecto de nuevo Estado-Nación en la mundialización, que reconozca y potencie la diversidad existente, pero teniendo en cuenta los siguientes aspectos.

Los fines de la reforma territorial del poder del Estado son: el desarrollo económico y social, nacional y local; el bienestar para todos; y, la democracia participativa. Debe ser una propuesta nacional, y de Estado, que debe traducirse en mecanismos legales e institucionales concretos, viable y sustentable.

Es una redistribución real del poder y de sus manifestaciones, que incide en todos los niveles, tanto territorial, funcional como sectorial. Significa la reorganización total del Estado. No hay proceso descentralizador o autónomo sin consensos sociales y partidarios, como de acuerdos planteados en el ámbito nacional.

Finalmente, la descentralización, o autonomía, es una agenda compleja, diferenciada, progresiva y negociada; más allá de cualquier inmediatismo, pero tampoco debe ser sometida a la indecisión e indefinición, como se da actualmente por el sistema de partidos y los poderes del Estado Nacional.

Algunos elementos para armar nuevos modelos organizativos-institucionales para el desarrollo local y regional para el caso ecuatoriano

Como acción colectiva es necesario ir a la definición, aplicación y consolidación de la regionalización horizontal del país como la instancia intermedia de la descentralización autónoma entre los niveles nacional y seccional-local, que permita, conjuntamente con todos los factores antes mencionados, impulsar un nuevo diseño y articulación de formas territoriales de distribución de poder del Estado.

No pueden ser iguales todas las propuestas o procedimientos, debe haber varias vías de acceso a la descentralización efectiva, o autonomía, según las particularidades, madurez o fortalezas socioeconómicas, políti-

cas, culturales o territoriales. Se plantea la vigencia de un modelo de dos componentes entrecruzados y con dos velocidades, que sea asumido por las regiones y provincias de manera paulatina, pero de forma concertada.

Necesitamos que, política y socialmente, se base en la creación de más sociedad y menos Estado, porque esto garantiza una democracia de calidad y mayor libertad.

La Mancomunidad, como forma de organización y modelo de gestión, puede dentro de nuestra propuesta de “regionalización” coadyuvar a impulsar, por un lado, la integración territorial de los municipios pequeños, pero sin perder esta calidad, y, de otra parte, programar, ejecutar y administrar servicios públicos eficientes para estas poblaciones cooperantes.

Además, impulsar a éstos dando ciertos tipos de premios o estímulos económicos que se asocian para conformar una mancomunidad, para gestionar un servicio público eficiente y sostenible, desde el Gobierno Central.

También debe legalizarse e institucionalizarse las consultas y participación permanente de la academia, colegios profesionales, líderes locales y sectores productivos en los procesos de descentralización y autonomía.

Debe de redefinirse el papel de la Gobernación a nivel provincial y de los GADs provinciales como de los GADs municipales, a niveles urbano y rural. En el primer caso, debe de darse primacía al Consejo Provincial con miembros electos por elecciones democráticas; y en el segundo, el ámbito principal es el urbano cantonal y debe coordinar y apoyar al Consejo Provincial en las tareas de sus respectivas parroquias rurales.

Para las áreas metropolitanas producidas por procesos de conurbación, proponemos que se legalicen e institucionalicen como tal, deben partir de una urbe que haga de centro y que a través del CNC se establezca la verificación de un expediente presentado por los solicitantes, donde consten la identificación de sus conurbaciones resaltando su superficie, población, área de expansión, equipamientos colectivos y su subregión de influencia. Elegirá un alcalde metropolitano y el cabildo metropolitano estará conformado por los alcaldes municipales de las respectivas conurbaciones. La tarea central de la metrópoli y su alcalde es la de impulsar “grandes proyectos urbanos-GPU” que beneficien e integren a todos.

Bibliografía

- Acosta, Alberto; Moreano, A; Larrea, C; Marchan, C; Pacari, N; Larrea, G; Breilh, J; Pachano, S; Palan, Z; Espinoza, L. (1996) *Democracia, Desarrollo y descentralización. Por una propuesta alternativa*. Cuenca, Ecuador: Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Cuenca. ILDIS. DAR.
- Ayala, Enrique (Ed). (1995). *Nueva Historia del Ecuador. Vol. 15. Documentos de la Historia del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Báez S., Ospina P. y Ramón G. (2004). *Una breve historia del espacio ecuatoriano*. Quito: Tierra nueva, IEE, COMUNIDEC.
- Bagú, Sergio (1979). *Tiempo, Realidad Social y Conocimiento*. Quito: Siglo XXI Editores.
- Barrera, Augusto (1997). *Ecuador un modelo para [Des]armar*. Quito: Grupo de democracia y desarrollo local.
- Borja, Jordi (1998). *Repensando la Ciudad de América Latina*. Buenos Aires: Edit. IIED-América Latina y GEL.
- Castillo Bolívar. (1997) (2da Edic) *Descentralización del Estado y desarrollo Fronteriza*. Quito: Impresión Gráficos Cobos.
- Comisión para la Descentralización, Autonomías y Circunscripciones Territoriales –CONAM: Propuesta de Nuevo Modelo de Gestión para el Ecuador; CONAM-BEDE-GTZ, documento de trabajo, Abril, 2000.
- CONAM; GTZ; CONCOPE. (s/f). *Gobierno de la Provincia del Pichincha: Consecuencias de la Transferencia de Competencias*. (documento inédito). Comisión Técnica de Descentralización.
- CONAM: Descentralización y Autonomías, Memoria del Foro, Manta Abril 30 a 1 de Mayo de 1999.
- Constitución de la República del Ecuador 2008; Registro Oficial , N° 449, de 20 de octubre del 2008.
- Donoso, Patricio. (2000). *Propuesta de descentralización y elemento de análisis*. Quito: Corporación de Estudios para el Desarrollo
- Escuela Superior Politécnica del Litoral (ESPOL). (20/11/2000) *Guayas Siglo XXI. Un Nuevo Desarrollo Regional con base en el Conocimiento; documento para el análisis interno, borrador*. Guayaquil.

- Gómez, José Antonio y Paredes, Wellington (2000). *Guayaquil, Por su Libertad y por la Patria*. Guayaquil: Archivo Histórico del Guayas.
- Guzmán, Marco. (2000). *Realidad Nacional, Descentralización y Autonomías*. Quito: Corporación de Estudios para el Desarrollo-CORDES
- Hardoy, Jorge y Morse, Richard (Comp). (1988). *Repensando la Ciudad de América Latina*. Buenos Aires: GEL-IIED.
- Ibarra Hernán (2007). “Provincializaciones e inercias del ordenamiento territorial”. *Revista Ecuador Debate* N° 70: 5-10.
- Illingworth, J.J (3 de mayo de 2020). ¿Es exitoso el modelo de Guayaquil? Ecuador Federal [Blog]. Disponible en: <https://federalismo.net/es-exitoso-el-modelo-de-guayaquil/> (visitado 20 de marzo de 2021)
- León, Jorge (Mayo, 2007). La Reforma Democrática del Estado. Ponencia, Quito: fotoscopia.
- Martínez, Esperanza. (2000). *El Ecuador Post Petrolero*. Quito: Acción Ecológica
- Maiguashca, Juan. (Ed.) (1994). *Historia y Región en el Ecuador: 1830-1930*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- MIDUVI. (2015). Informe Nacional del Ecuador para Hábitat III. 2015. Subsecretaría de Hábitat y Asentamientos Humanos. Quito, 2015.
- Muñoz, Francisco (Comp.). (1999). *Descentralización*. Quito: Trama Social Editorial.
- Ojeda, Lautaro (1998). *Encrucijadas y Perspectivas de la Descentralización en el Ecuador*. Quito: Edic. ABYA-YALA.
- Quintero, Rafael y Erika, Silva (1991). *Ecuador: “Una Nación en Ciernes”*. Quito: Edit. ABYA-AYALA.
- Quintero, Rafael. Ponencia de Discusión; ILDIS, Guayaquil, 18 de abril 2001.
- Rodríguez, Carlos. (2000). *Descentralización. Desde la Diversidad del Pensamiento*. Quito: Editorial Universitaria.
- Reig S., José. (2001). “Federalismo en el Ecuador”. *Diario El Telégrafo*, junio 26, p. 8.
- Sánchez, Patricia (2018). *Las Comunas de la Península de Santa Elena. Territorialidades Étnicas de la costa ecuatoriana*. (documento inédito). Encuentro Alternativas Al Desarrollo. Fundación Rosa Luxemburgo. Playas 2008.

- Sánchez, Patricia (2015). “Mercado de suelo informal y políticas de hábitat urbano en la ciudad de Guayaquil. Disertación de Maestría, Programa de Estudios Urbanos. FLACSO-Ecuador.
- Secretaría Técnica del Frente Social (STFS) (1997). *Pobreza y Capital Humano en el Ecuador*. Quito
- Subsecretaría Técnica de Memoria Social del Ministerio de Cultura y Patrimonio. (s/f) *Diálogo 21. Boletín 2000-2001*. Guayaquil. Disponible en: http://biblioteca.culturaypatrimonio.gob.ec/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=219915&query_desc=au%3APNUD (visitado 20 de marzo de 2021)
- Werner Haas, J. y Rosenfeld, A. (Eds.) (1995). “¿Descentralizar en América Latina?” *Quito: Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) : Programa de Gestión Urbana (PGU)*, Vol. 3. Flacso Andes.