

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

Organización política del Estado en el territorio y el covid-19

Francisco Enríquez Bermeo*

Resumen

La conformación espacial del Estado nacional y su organización en el territorio, constituye un elemento fundamental para el equilibrio entre los distintos componentes de un país desde lo ambiental, pasando por lo social, étnico y cultural. De no existir equilibrio entre esos componentes a lo largo de la historia, se van generando grandes desigualdades sociales y territoriales que pueden poner en riesgo la vida misma de un Estado nacional. El presente artículo sistematiza una parte de lo que ha sido la organización del Estado en el territorio nacional, plantea algunos vacíos existentes y sugiere actualizar ese análisis, en un momento de crisis generalizada, en donde uno de sus detonantes es la pandemia del Covid19, cuyas consecuencias, no solo en salud y economía, sino en el modelo mismo de gobernanza son graves y lo ponen en riesgo. Centralismo, descentralización, autonomía y federalismo son entre otros los temas que se debaten.

Palabras clave

Estado Nacional, Identidad Nacional, Nacionalismo, Organización del Espacio Nacional, Territorio, Descentralización, Centralismo.

* fenriquez@flacso.edu.ec

“El espacio geográfico es [...] el soporte concreto y diferenciado, con sus recursos y retos, que cada sociedad pretende ordenar y controlar en función de las necesidades de su propia reproducción; es también un ajuste entre las diferentes clases o grupos que componen toda sociedad y que lo captan y reivindican en función de intereses distintos, divergentes o contradictorios [...] El espacio nacional contemporáneo es, por lo tanto, la herencia transformada de una serie de estructuras espaciales, modificadas y complejizadas progresivamente con el cambio del tiempo”.
Jean-Paul Deler (2007: 181, 183)

“[...] la nación como el nacionalismo se reduciría a la ideología. Más que una ‘realidad substancial’, o que una persona moral, la nación no sería sino una ficción proyectada por la burguesía sobre sus propias condiciones históricas y sobre su origen [...]”
Henri Lefebvre (2013)

Introducción

América Latina y una buena parte del mundo viven actualmente dos fenómenos de enorme significación que demandan cambios en el funcionamiento de la vida social y sus instituciones. Un rasgo de estos dos fenómenos, es que son de carácter global, al no estar localizados en un solo lugar o país.

El primer fenómeno tiene que ver con la pandemia del coronavirus SARS-CoV-2 (Covid-19), que viene provocando inmensos daños en la salud y la vida de millones de personas y también en la economía de las familias y países, cuando se prolonga durante más de un año y paraliza o ralentiza el aparato productivo (CEPAL, 2021). A diferencia de epidemias anteriores, el Covid-19 ha exigido la adopción de medidas que han llevado a la paralización de ciudades, regiones e incluso países enteros. Los cambios exigidos en el uso de los espacios públicos y privados, como en el comportamiento social de las personas, para evitar la propagación del virus, son importantes y se han vuelto habituales en nuestras vidas. Pero más allá de esos cambios, las causas de la pandemia están directamente relacionadas con

el cambio climático y el calentamiento global; provocado por un modelo de “desarrollo” que prioriza el crecimiento económico ilimitado, basado en la acumulación del capital y en la maximización de la tasa de ganancia; a costa de una emisión excesiva de dióxido de carbono. En ese sentido, se ha creado a lo largo de varias décadas, una sociedad de consumo que no considera a la tierra como un planeta de “recursos” limitados puesto que los sobreexplota, poniendo en riesgo las principales fuentes de la vida: el aire, el agua, la tierra. A ello, se sumó la pandemia que amenaza a todas las especies (muchas ya en proceso de extinción), incluidos los seres humanos.

El otro fenómeno son las protestas protagonizadas desde finales del año 2019, en Ecuador, en la región y en varios países del mundo, por movimientos sociales que demandan cambios radicales en el funcionamiento de sus sociedades, toda vez que las instituciones vigentes como el Estado, la democracia, las fuerzas del orden y el sistema económico, entre otras, ya no corresponden a la dinámica social, porque no resuelven los problemas de las mayorías y se sostienen por la imposición de minorías que, aferradas al poder, se niegan a cambiarlas. Los resultados de la consulta popular realizada en Chile el año anterior así lo demuestran, cerca del 80% del electorado votó por una nueva Constitución para reemplazar la vigente, impuesta por la fuerza durante 40 años. Chile inició con ello un proceso de cambios que van más allá de una nueva Carta Magna.

Estos dos hechos son importantes porque nos indican que ya no es posible seguir pensando como en el pasado, como en el año anterior. La realidad ha cambiado tanto que exige respuestas innovadoras y creativas, inspiradas en una adecuada lectura de esta nueva realidad, que además involucre, en la búsqueda de soluciones, a gobiernos nacionales, municipales y regionales, como también a la sociedad civil, las comunidades y a la academia. Seguir pensando y actuando como en el pasado, agravará más los problemas y el sufrimiento de millones de personas y seres vivos. Los principales llamados a crear esa nueva perspectiva son las mujeres, los indígenas, los afrodescendientes, los jóvenes y en general todos los grupos que hasta ahora han sido subalternos y excluidos, quienes aprendiendo del pasado están en mejores condiciones de comprender el presente y aportar en la construcción de un futuro más saludable y promisorio. El protago-

nismo de estos sectores en los días de protestas sociales en todo el mundo, lo está demostrando.

En este contexto de fenómenos nacionales y globales, que demandan cambios en el comportamiento individual y social y también en el funcionamiento de las instituciones del Estado y la sociedad, cabe reflexionar sobre la organización política del Estado en el territorio ecuatoriano. La presencia de la pandemia del SARS-CoV-2 constituye el momento más adecuado para impulsar una profunda autocrítica sobre los procesos estatales de organización del territorio a lo largo de su historia, incluso desde antes de su formación como Estado nacional hasta el presente, para proponer una perspectiva que permita superar viejos y latentes problemas que afectan a sus ciudadanos, como el centralismo, la fragmentación territorial y sus desigualdades y la exclusión de grupos tradicionalmente postergados. Este artículo pretende precisamente aportar con algunos elementos sobre esta problemática que se debate en el país desde hace muchos años. y que ha tenido su concreción en propuestas de políticas públicas asociadas al carácter del Estado, sea éste como unitario, federal o plurinacional y que más de una vez provocaron golpes de Estado, levantamientos sociales e incluso guerras civiles, principalmente en los siglos XIX y parte del XX. Más recientemente, el debate, en buena hora sin violencia, se ha asociado a temas como descentralización, autonomía, circunscripciones territoriales, regiones, distritos metropolitanos, y tienen su mejor expresión en las Constituciones de 1998, 2008 y en el COOTAD.

La formación del Estado nacional y su identidad

La República del Ecuador es un Estado unitario que se conformó en septiembre de 1830, en la ciudad de Riobamba, con tres Departamentos: Guayaquil, Cuenca y Quito, siendo ésta última su ciudad capital. Anteriormente, estos territorios habían formado parte de la denominada Gran Colombia, constituida el 17 de diciembre de 1819 en el Congreso de Angostura, a solicitud del Libertador Simón Bolívar; República que fue disuelta poco tiempo después, por la separación primero de Venezuela y luego

del Distrito del Sur, cuyo nombre posterior fue Ecuador y que correspondía al territorio colonial denominado Audiencia de Quito (Enríquez, 2017).

El proceso de independencia de esa parte de la América colonial tuvo como momento inicial el 10 de agosto de 1809, cuando en la ciudad de Quito se produjo lo que se conoce como el *Primer Grito de Independencia de América*, aun cuando, casi en paralelo, se había generado otro levantamiento en la ciudad de Chuquisaca en Bolivia. Lo ocurrido en Quito terminó siendo un intento fallido, las tropas colonialistas españolas retomaron el control de la ciudad un tiempo después. En 1820, luego de once años, las ciudades de Esmeraldas (en agosto), Guayaquil (en octubre), Cuenca y Loja (en noviembre), entre otras, lograron la independencia de la corona española y posteriormente Quito, el 24 de mayo de 1822, cuando en las faldas del volcán Pichincha el Mariscal Sucre, al mando del ejército libertario, derrotó a las tropas colonialistas y puso fin a su dominio de más de 300 años.

Una vez independizado todo el territorio que formaba parte de la Real Audiencia de Quito, se constituye como Distrito Sur de la denominada República de la Gran Colombia. En 1830 se separa de ésta y se crea la República del Ecuador emergiendo la noción de lo *ecuatoriano* como factor de identidad nacional.

La palabra Ecuador responde más que a un hecho histórico común (existiendo tantos hechos en común en el pasado precolonial y colonial) a uno geográfico de inmensa significación para la ciencia moderna y la simbología, principalmente de los pueblos aborígenes¹. Y fue precisamente ese el elemento que, de alguna manera, cohesionó a los tres departamentos, Quito, Guayaquil y Cuenca, para la conformación del nuevo Estado. En un principio hubo quienes impulsaban el nombre de República de Quito, argumentando que se constituía sobre la vieja Audiencia de Quito, sin embargo no hubo el consenso, acordándose el de República de Ecuador.

¹ El estar en el paralelo 0, en la mitad del mundo, lo convierte en el lugar, desde la tierra, más cercano al sol y donde sus rayos caen perpendicularmente. Siendo el sol la principal fuente de vida, los pueblos aborígenes e incluso la civilización moderna occidental, le dan al *ecuador* un valor simbólico y científico relevante. Además, por esa misma condición, se trata de uno de los lugares más biodiversos del mundo.

La construcción de la identidad nacional ecuatoriana implicaba encontrar puntos de confluencia entre los tres departamentos, proceso nada fácil dada la diversidad regional, étnica, cultural y social de un territorio que compartía 300 años de historia colonial, bajo la administración de la Audiencia de Quito, que gozaba de cierta autonomía respecto a los Virreinos de Lima o Santa Fe de Bogotá de los que formó parte y con los que mantuvo tensiones². Esa relativa autonomía histórica daba, al nuevo Estado del Ecuador, algún sustento de independencia frente a la Gran Colombia, pero a la vez, ninguno de los grupos dominantes de las tres ciudades era hegemónico, lo que provocó un proceso de conformación del Estado Nación del Ecuador frágil. Hasta la fecha, algunas de esas distintas percepciones se mantienen y se expresan en posturas regionalistas, incluso federalistas. No ha sido nada fácil encontrar puntos de confluencia entre las diversas identidades étnicas, culturales y regionales del país, inicialmente entre criollos y mestizos, y más recientemente con pueblos indígenas y afrodescendientes quienes, fruto de sus constantes luchas en los últimos 30 años, han sido reconocidos como pueblos culturalmente distintos y como sujetos de derechos, lo que quedó plasmado en las Constituciones de 1998 y en la de 2008. Sin embargo, dichos reconocimientos ha sido más formales y legales, puesto que persisten formas de discriminación y segregación racial, cultural y social, expresadas no solo en comportamientos de ciertos grupos de la población sino también en las propias estructuras del Estado, e incluso de la misma sociedad, lo que da cuenta de la presencia de un colonialismo interno, heredado del pasado, que no ha desaparecido y que se expresa en una cultura nacional con fuertes rasgos blanco europeísta.

Fueron las luchas contra la dominación colonial y las luchas libertarias de Bolívar, Sucre y demás próceres independentistas, las que forjaron una identidad *bolivariana* continental o regional o lo que ahora se llamaría *latinoamericanismo*, cuya aspiración mayor fue crear el Estado de la Gran

2 De acuerdo a Jean Paul Deler “[...] la región andina equinoccial fue [...] la sede de expresiones regulares y manifiestas de tendencias a la autonomía e incluso a la independencia... reivindicadas más o menos vigorosamente, frente a las diferentes formas de asociación impuestas en el transcurso de la historia, por las fuerzas que expresaban o representaban los intereses dominadores de las sociedades vecinas del sur o del norte” (2007: 119).

Colombia³, pero que tuvo un tiempo efímero. Lograda la independencia de la corona española, los intereses particulares de los distintos grupos de poder iniciaron un período de guerras intestinas y de fragmentación territorial que dieron origen a la creación de varios Estados nacionales. Lo que es cierto es que ese sentimiento de identidad latinoamericanista no desapareció, se mantiene vivo en los pueblos, aún 200 años después.

La construcción de la identidad nacional en cada uno de los nuevos estados nacionales fue un proceso largo y difícil, que estuvo nutrida en su base por una épica independentista de las luchas de los próceres, casi todos hombres, aunque despojada de la aspiración integracionista latinoamericana, porque se fundaba en la diferenciación con el otro, con el Estado vecino. Se trataba de una identidad limitada porque resultaba complejo justificar el abandono del proyecto integracionista bolivariano, forjado bajo el liderazgo de Bolívar, y proclamar el surgimiento de nuevos Estados nacionales, más acotados, bajo un discurso basado en diferencias históricas, a veces poco comprensibles para los pueblos, más aún para los que estaban distantes de los centros de poder. De ahí que los impulsores de esos proyectos se viesen en la necesidad de convocar a las elites intelectuales para construir una identidad nacional que permitiera consolidar una nueva hegemonía, la de los nuevos grupos dominantes.

Esa nueva identidad no fue fácil de lograr. Fue necesario construir mitos que dotaran a los nuevos estados de heroicidad e historia propia, que en mucho correspondía a la historia del lugar donde se asentaba el centro del poder, narrativa en la que no necesariamente, incluso hoy, se sienten representados otros actores territoriales de los Estados nacionales, por lo que cada uno mantuvo y mantiene su propia narrativa⁴.

El siglo XIX, una vez plasmado el proceso de independencia y constituidos los nuevos Estados nacionales, fue el escenario de guerras civiles entre grupos de distintas regiones del país, que proclamaban sus propios gobiernos. La unificación y consolidación del Estado nacional se dio en medio de un sin número de guerras civiles cruzadas por intereses regionales

3 La República de la Gran Colombia fue creada entre febrero de 1819 y julio de 1821, en el Congreso de Angostura, durante las luchas por la independencia.

4 Quito luz de América, Guayaquil independiente, son expresiones de esas narrativas propias.

e ideologías conservadora y liberal, que se oponían a la hegemonía de un grupo dominante. En el caso de Ecuador, gobiernos como el de García Moreno y luego Eloy Alfaro fueron determinantes en la consolidación del Estado nacional; aplacaron esas luchas intestinas y a la vez fueron dotando de una estructura que integraría a buena parte del país favoreciendo la formación de un mercado nacional, que daba cuenta de los beneficios de estar unidos. Dichos esfuerzos fueron acompañados de un cada vez mayor centralismo en favor del gobierno nacional.

La construcción de la identidad nacional

Fue tarea de las elites intelectuales del nuevo Estado construir una narrativa nacional específica. Algunos, los más liberales, reivindicaron la influencia de la Revolución Francesa, sus ideas libertarias y las de la ilustración, como uno de los fermentos sobre los cuales debía germinar esa nueva identidad nacional.

Otro importante impulsor y que permitía distinguir a una nación de otra, fue la creación de mitos, historias y héroes, como ya se mencionó, y la reivindicación de una cultura, en ese entonces bastante influida por el romanticismo europeo, pero ambientada a las condiciones naturales y étnicas de estos lares del planeta. Intelectuales destacados para el caso de Ecuador, como Juan León Mera, fueron una inmensa contribución en esa tarea, puesto que no solo escribieron las primeras novelas ecuatorianas, como *Cumandá*, sino que además fue autor de la letra del Himno Nacional y compilador de una serie de ilustraciones costumbristas de los pueblos mestizos y nativos con las que se buscaba afirmar una identidad nacional propia, para diferenciarse de los Estados nacionales vecinos.

De ese modo, el nuevo Estado fue teniendo, de manera progresiva, una narrativa histórica y cultural, base de la nueva identidad, la de la nacionalidad ecuatoriana, que sacrificó la diversidad cultural, étnica, geográfica y política de pueblos que fueron protagonistas de los procesos independentistas (Pardo, 2020), y son parte sustancial de la identidad nacional y sin embargo olvidadas, imponiendo una narrativa que

correspondía solo a la cultura de una parte de la población, la de las nuevas elites.

Algo que no considera esta narrativa, muy cargada de lo épico militar con mucho protagonismo de hombres, es que las luchas independentistas no fueron solamente protagonizadas por militares sino también por civiles que fueron parte de las batallas y de otros escenarios no militares, quienes lucharon por la igualdad de derechos — ciudadanos, noción cuya significación fue cambiando a lo largo de los años, de los que aún quedan muchos excluidos. Personajes como Eugenio Espejo Vicente Rocafuerte, José Mejía Lequerica, José Vicente Olmedo, Benigno Malo, entre muchos otros, fueron civiles muy relevantes en la creación de la identidad nacional.

Todo ese complejo proceso hace pensar en la afirmación de Massimo d’Azeglio quien, luego de que Italia fue unificada políticamente en el siglo XIX, decía: “Ya hicimos Italia, ahora tenemos que hacer italianos” (Eric Hobsbawm, 2012: 175). Guardando las distancias, el caso del Ecuador fue más complejo, puesto que las diferencias con los pueblos vecinos que luego se convirtieron en colombianos, peruanos, bolivianos, eran menores a las que los italianos tenían con respecto a franceses, españoles, alemanes, quienes además hablaban lenguas distintas. Ecuador constituyó primero el Estado y luego inició la construcción de su identidad nacional y la del sujeto ecuatoriano. Se trataba más de una necesidad de las nuevas élites dominantes, quienes debían dotar de contenido a ese nuevo proyecto de Estado y a esa nueva construcción territorial; que si bien no negaba el integracionismo latinoamericanista lo mantenía en un segundo plano. La creación del nuevo Estado luego de la separación de la Gran Colombia, fue también una reacción a la intención centralista, primero de Bolívar y luego, cuando ya fue derrotado y se aleja del poder, de los que se sentían herederos de los Virreinos de Bogotá y Lima.

La construcción de la nación ecuatoriana fue, como en muchos casos, un proceso unidireccional en donde los intelectuales imponen la visión de las élites sobre pueblos pasivos que reciben, en forma de libros, educación y fechas, discursos y símbolos históricos, relatos que buscan construir identidades colectivas. El nacionalismo tiene como vínculo social básico y principio político, la semejanza cultural (Fernández, 2012: 15).

Todo ello contrasta con que al momento de la conformación de la República del Ecuador en 1830, la población contenida en su territorio era de aproximadamente medio millón de personas. Población muy heterogénea, con diversas identidades, conformada predominantemente por población indígena, de habla quichua y otras lenguas nativas, poco o nada considerada en la conformación del Estado nacional, en mucho más bien negada. La hegemonía que empezaron a ejercer los criollos independentistas fue más una herencia colonial que una construcción propia. De ahí la importancia y el empeño de los sectores dominantes de ir dotando al nuevo Estado de una identidad nacional en torno a ser ecuatoriano, aspecto sobre el cual se ponen a trabajar los nuevos grupos hegemónicos y es desde allí donde va surgiendo el mito del “nacionalismo”.

Antecedentes: la organización del espacio en la Audiencia de Quito

El Ecuador como Estado nacional se constituyó sobre los territorios que, en el período colonial, fueron la Audiencia de Quito, formada en 1563 y en su trayectoria, según Jean Paul Deler, se pueden identificar tres épocas (2007: 185)⁵.

- a) El primer período corresponde a la fase de descubrimiento-conquista, entre 1530 y 1560, y consistió en afirmar el control político colonial y crear la disponibilidad de bases para la explotación de *El Dorado*. Durante este período comenzó el primer ciclo de producción de oro en lavaderos y minas⁶ que sustituyó al saqueo inicial de la riqueza acumulada por las civilizaciones precolombinas. Las consecuencias de ese proceso, fueron el dramático despoblamiento de las regiones auríferas.

5 El presente capítulo se basa en la obra de Jean Paul Deler, autor de “Ecuador, del espacio al Estado nacional”, quien analiza los cambios en el uso del espacio desde antes de la colonización española hasta inicios de la década de los ‘80 del siglo XX. No existe un análisis tan completo de las transformaciones del espacio nacional desde esos años en adelante, tarea urgente para la academia y que daría muchas pautas sobre cómo organizar políticamente el Estado en el territorio ecuatoriano, a la luz de lo acontecido en los últimos 40 años.

6 Se explotaron principalmente las minas de oro de las regiones de Popayán y Loja dentro de la Audiencia.

- b) El segundo período, desde finales del siglo XVI hasta inicios del siglo XVIII, correspondió al arraigo y expansión de la sociedad colonial, fuertemente estructurada y relativamente estable, principalmente en las regiones centrales de los Andes que se habían levantado sobre el aparato estatal incaico⁷ y que fue la base sobre la que se construyó una densa red de ciudades españolas⁸ y reducciones indígenas, desde donde se sometió a los pueblos y territorios colonizados⁹. La ausencia de minas importantes en ciertos lugares de la Audiencia de Quito permitió mantener fuertes densidades de población rural, dedicada a actividades agrícolas, pastoriles y artesanales textiles¹⁰, que hicieron de este ciclo económico un período de cierta prosperidad, asegurada por la homogeneidad de una estructura alrededor de la Audiencia de Quito. Ello permitió el desarrollo de varios centros urbanos como Quito y Riobamba; el primero con conexión directa vía terrestre con Popayán y Santa Fe, y el segundo con proximidad relativa al puerto de Guayaquil; con lo que la Audiencia pudo expandir una economía textil próspera. Se trataba de una economía casi integrada, construida sobre la explotación de la población indígena. Para el grupo social dominante de colonizadores españoles se trató del “siglo de oro”.

El espacio colonial descansaba sobre la articulación de dos sistemas urbanos complementarios: las ciudades del interior y los puertos del litoral, que aseguraban el encuadramiento de las dos regiones, la una con una fuerte densidad poblacional y como zona de producción, y la otra con conexiones hacia diferentes regiones del continente colonial y con la metrópoli. “La dominación del campo por las ciudades reflejaba bien la estructura de la sociedad colonial” (p. 221). En las

7 Durante cerca de 60 años los Incas ocuparon lo que hoy es Ecuador, territorio comprendido a lo largo del callejón interandino. Los Incas no lograron ocupar las llanuras orientales ni las colinas costeras, las que desde antes de esa ocupación estuvieron conectadas por varios ejes de comunicación.

8 Alrededor de 30 ciudades, varias de las cuales fueron borradas, principalmente las localizadas en la vertiente oriental de los Andes y en el Valle de Cauca, que formaba entonces parte de la Audiencia de Quito.

9 La Real Audiencia de Quito tenía sometidos a los pueblos nativos mediante una red de centros urbanos desde los que controlaban de manera religiosa y militar.

10 En estas regiones había mano de obra rural abundante, con tradición y experticia en artesanía textil, que permitió durante varios siglos la instalación y funcionamiento de una producción manufacturera destinada a cubrir las necesidades de la América andina.

ciudades se asentaban las minorías españolas colonizadoras que explotaban a la mayoría indígena rural. Las ciudades eran el centro en el que convergían todos los canales de acumulación de capital, aunque la insuficiente infraestructura comunicacional dio lugar a una multiplicación de centros de control de la producción reflejados en las capitales provinciales.

Los puertos, puntos de salida de la producción andina hacia el resto de colonias y la metrópoli, estaban asociados a un centro importante de los Andes cuyos ejes de tráfico terrestre iban de oriente a occidente, como es el caso de Quito y Guayaquil, único punto de salida marítima de la Audiencia de Quito.

- c) El tercer período corresponde al siglo XVIII, denominado el “siglo negro” porque fue nefasto para gran parte de las regiones de la Audiencia de Quito, particularmente para las que se habían beneficiado del ciclo manufacturero. Fue un período de catástrofes naturales, como erupciones, sismos, pestes, que provocaron regresiones demográficas, a las que se sumaron modificaciones de la política colonial española¹¹, que trajo consigo grandes conflictos entre criollos y peninsulares, todo ello en medio de reiteradas rebeliones indígenas.

Crisis expresada en una recesión generalizada provocada por los cambios en la política comercial colonial a fines del siglo XVIII que llevó al cierre de casi todos los talleres textiles. A ello se sumaron terremotos y las repetidas erupciones de volcanes como el Cotopaxi y el Tungurahua, y también sequías y períodos de excesivas lluvias e inundaciones, todo en medio de sublevaciones indígenas y populares relacionadas “con los efectos de la crisis y con una de sus repercusiones estructurales: la extensión de las grandes propiedades” (p. 233).

Todos esos factores fueron creando condiciones para las luchas por la independencia, convirtiendo a este territorio en un escenario de confrontacio-

11 A mediados del siglo XVIII se produce un cambio en la política colonial hacia América, los borbones deciden hacer más rentables las colonias e inician un período de apertura comercial que destruyó el polo manufacturero andino.

nes entre tropas regionales de caudillos a sueldo, que disputaron el poder durante los primeros decenios de la República.

A inicios del siglo XIX, la Audiencia de Quito y luego el Distrito Sur de la Gran Colombia, como ya se mencionó, tenía una población aproximada de medio millón de habitantes, es decir aún no había recobrado el nivel demográfico anterior a la conquista, tres siglos atrás. Fue solo en la segunda década del siglo XX que se alcanzó esa cifra, es decir un millón y medio de habitantes, siendo más pequeña que sus vecinos del Perú (3 veces) y de Colombia (5 veces). Si en el siglo XVI, el litoral concentraba a menos del 10% del total de la población, el 90% restante se localizaba en la región andina. Fue solo a comienzos del siglo XX que la población del litoral alcanzó al 25% del total, a consecuencia del crecimiento acelerado de la población de Manabí y de la migración desde la región andina, expulsada por una crisis regional¹².

Al momento de la independencia, la Sierra contaba con una estructura urbana importante compuesta por tres ciudades, Quito, Cuenca y Riobamba, y pequeños centros que eran los lugares de residencia de los terratenientes (Ambato, Latacunga, Loja, Ibarra, Alausí, Otavalo). La Costa tenía a la ciudad de Guayaquil, que era un puerto marítimo excelentemente situado y el eje de una economía litoral en expansión, basada principalmente en la exportación del cacao que involucra a toda la cuenca del río Guayas e incluso a Chone¹³. Esmeraldas estaba aislada del resto de la costa y gozaba de una cierta autonomía. Entre los siglos XVIII y XIX se produjo, en términos demográficos, un fenómeno interesante, los extremos norte (Ibarra) y sur (Loja) “fueron las únicas partes de la Sierra en las cuales se registró un aumento muy fuerte de la población [...] mientras que los efectivos demográficos se estancaron o declinaron en el resto de la cordillera” (Deler, 2007: 245), a pesar de que recién en la segunda década del siglo XX Loja tuvo la primera vía carrozable.

12 En 1780 la Costa tenía 32.840 hab., en 1840 tenía 89.439, y para 1930 alcanza a los 600 mil hab.

13 Guayaquil tuvo un crecimiento poblacional sin precedentes, similar al crecimiento de las exportaciones de cacao, que para 1820 sobrepasó ya a Cuenca y a Quito en 1880, con una población que se acercaba a los 100 mil hab.

Siguiendo el análisis de Deler, ese sistema urbano regional andino impidió que Quito “aplastará a los otros centros provinciales de la Sierra [...] (favoreciendo) la emergencia de dos centros importantes: Ambato y Riobamba, situados sobre el eje Quito-Guayaquil” (2007: 249) y que, junto a Cuenca, conformaron un segundo nivel de organización urbana, caracterizado por un dinamismo económico nada despreciable. Un tercer nivel de jerarquía estaba formado por capitales provinciales como Tulcán e Ibarra, muy vinculadas a la actividad comercial con el norte (Colombia); Latacunga, Guaranda, Azogues y Loja, aunque esta última aislada del “triángulo nacional”¹⁴. La característica de esta red urbana es que se sostenía sobre una dinámica bicéfala en torno a los dos principales centros: Guayaquil y Quito y concentraba a las cinco ciudades más pobladas en un espacio un poco mayor a 300 km, unidas por un eje de comunicaciones moderno (ferrocarril y vías carrozables), lo que daba coherencia y consistencia al “núcleo central del espacio nacional” (p. 251).

La organización administrativa territorial adoptada en la era republicana, que se estructuró primero en la Gran Colombia en 1824, se mantuvo hasta el Ecuador de 1845, y fue una herencia del período colonial. Las gobernaciones y corregimientos coloniales se convirtieron en departamentos y provincias. El Distrito Sur, luego República del Ecuador, contenía tres centros urbanos importantes: Guayaquil, Quito y Cuenca, organizados como departamentos que a su vez contenían provincias. Cuatro de las 7 provincias iniciales contaban con el 80% de la población nacional¹⁵ mientras, las otras tres provincias, contenían al 20% restante, por lo que su condición era de periferia a pesar de ser las tres fundaciones españolas más antiguas de la Audiencia: Portoviejo, Loja e Ibarra.

Hasta antes de la Constitución de 1845 los poderes de los tres Departamentos fueron muy autónomos, fundados en su poder regional y que en mucho respondía a la debilidad del gobierno central, lo que en varias ocasiones amenazó a la República misma¹⁶. Fue a partir de esa Constitución que las provincias se constituyeron en la parte más importante de la estructura terri-

14 Constituido por ejes de las tres principales ciudades del Ecuador: Quito-Guayaquil-Cuenca.

15 La otra ciudad que se añadía a las 3 mencionadas, era Riobamba.

16 En 1859, en Ecuador, había cuatro gobiernos de manera simultánea: en Quito, Guayaquil, Ibarra y Loja; inclusive este último se declaró gobierno del Estado Federativo de Loja.

torial del Estado nacional, en detrimento de los departamentos. Se conformaron varias provincias y cantones, que fue la “manera de ceder o de dar sus credenciales de legalidad republicana al cacicazgo local o regional” (p. 254), de vieja tradición iberoamericana. Con esa nueva estructura administrativa se fragmentó el territorio, y el poder estatal, de a poco, fue permitiendo la consolidación del gobierno nacional, principalmente durante el período garciano primero y alfarista después: el resultado fue un Estado ecuatoriano constituido y funcionando sobre la base de un acuerdo, muchas veces frágil, entre grupos de poder de los tres grandes centros urbanos (Guayaquil, Quito y Cuenca) y los caciques locales difuminados a lo largo de todo el territorio nacional, unas veces afincados en provincias, otras en cantones¹⁷.

Inicialmente el acuerdo entre estos grupos pasaba por el respeto a la autonomía, pero luego, con la introducción de la máquina a vapor en el sistema de navegación fluvial, cuyo eje estaba en Guayaquil, y la construcción del ferrocarril que unía la costa con la sierra, entre los siglos XIX y XX, los beneficios giraron en torno a la consolidación de una economía nacional basada en la agroexportación del cacao y en un creciente mercado interno en el que “las condiciones de la circulación y del intercambio habían cambiado radicalmente en el lapso de medio siglo” (Deler, 2007: 271). Quienes mantuvieron su situación de periferia fueron regiones como Esmeraldas, Loja y las provincias amazónicas. Guayaquil ocupaba la posición central en la nueva red de comunicaciones y Quito la posición terminal. Necesario es indicar que el ferrocarril fue una gigantesca obra promovida y liderada por el Estado, con la que empezó a tener protagonismo en el ámbito del desarrollo nacional, aunque a un costo muy alto por la magnitud de la deuda externa dado el tamaño de su economía y sus posibilidades. Fue una obra que consolidó la frágil unidad nacional, puesto que unía las dos regiones más pobladas e importantes (costa y sierra) y los dos mayores polos urbanos: Guayaquil y Quito. Con ello la presencia del Estado en buena parte del territorio nacional se consolidó, lo que le permitió no solo tener representantes, sino además “transportar las tropas y los agentes del poder central contra las tendencias independentistas de los caciques” (p. 263).

17 En los años '70 del siglo XX, cuando el Ecuador se volvió petrolero, el nuevo modo de compensar a caciques y caudillos con poderes regionales y locales fue adoptando un modelo rentista.

Caciques y caudillos

Fue en la vieja hacienda serrana donde se fue incubando el caudillismo y cacicazgo local y regional y que la Costa adoptó, en los siglos XVIII y XIX, para estructurar el poder a partir del auge cacaotero, sobre la base de la concentración de la tierra en pocas familias y la adopción de la hacienda, no solo como mecanismo de poder económico sino también de poder político, puesto que les “permitía disponer, con los campesinos que trabajaban en y alrededor de las *haciendas*, de una masa de peones y de una no despreciable clientela [...] (a la que) convirtieron en peldaño electoral” de caudillos y caciques (Deler, 2007: 280). Ni siquiera la revolución alfarista pudo trastocar el poder de las grandes haciendas de la Sierra y la Costa y el de los grupos de poder de caciques y caudillos estructurados alrededor de la hacienda, con excepción de aquellas de la Iglesia católica, que fueron expropiadas por el Estado liberal y pasaron a formar parte de la Asistencia Social.

Otro elemento importante que cabe destacar de esa época es que tanto en la Sierra como en las plantaciones costeñas de cacao para la exportación (que reforzaron el vínculo del Ecuador con el mercado capitalista mundial); en lugar de modernizar al país, en términos de relaciones de producción y de conformación de una burguesía pujante, generó, como bien señala Manuel Agustín Aguirre (Deler, 2007), la presencia de

[...] una débil burguesía comercial y financiera, que en vez de destruir el latifundio, sentando las bases para un desarrollo capitalista industrial, se deja dominar por la codicia de tierras que adquiere a la sombra del Poder y del Presupuesto, diluyéndose así en la clase terrateniente, que comienza, a su vez a aburguesarse, al adoptar actividades comerciales y bancarias, hundiéndose en una misma clase burgués terrateniente dominante, cuyos diversos grupos oligárquicos, se disputan continuamente y con diversos denominadores políticos, el Gobierno de la Nación (p. 281).

Entre 1895 y 1913, Ecuador se convirtió en el mayor país exportador de cacao del mundo, lo que generó cuantiosos ingresos que fueron en beneficio principalmente de los grandes propietarios de la costa, quienes realiza-

ban limitadas inversiones de capital, no solo en las plantaciones cacaoteras sino en los demás sectores productivos relacionados. La “pepa de oro” o el cacao fino de aroma, el de mayor demanda en el mundo de la época, fue una herencia de las culturas precolombinas que, a lo largo de algunos siglos, produjeron esa variedad de alta calidad, la que fue conservada y reproducida por los pueblos aborígenes costeños, en

[...] condiciones ecológicas muy favorables a la producción del cacao: calor y humedad del clima, suelos profundos y bien drenados de los recodos aluvionales y de las terrazas, a lo largo de muchos tributarios del Guayas, cobertura selvática que permitía mantener una sombra protectora sobre las plantaciones (Deler, 2007: 281).

Tierras fértiles y variedad de cacao que no fueron adquiridas, ni producidas, ni desarrolladas sino tomadas por quienes se convirtieron en grandes propietarios de plantaciones cacaoteras de la Costa, y en exportadores de este tipo de cacao muy demandado en Europa y el mundo. El mercado de esas tierras recién surgió en el último decenio del siglo XIX, cuando se las podían adquirir para ampliar las plantaciones y la producción de cacao. “Los costos de puesta en producción, explotación y mantenimiento de los cacaotales no eran muy elevados”, más bien fueron muy bajos, lo que dio a la actividad una alta rentabilidad (Deler, 2007: 282).

Buena parte de las ganancias generadas por la producción y exportación del cacao fueron gastadas por los terratenientes costeños en el extranjero, particularmente en Francia, financiando “un tren de vida muchas veces fastuoso”. Las gastaron también en elevadas importaciones de lujo, como lo testimonian los almacenes de Guayaquil de la época. Solo una parte de esas ganancias se invirtió en ampliar plantaciones, con la adquisición de otras haciendas; muy poco se invirtió en actividades bancarias y comerciales y menos del 10% en la industria, principalmente en servicios públicos urbanos como transporte, telefonía, electricidad¹⁸ (Deler, 2007: 284).

18 “[...] entre 1900 y 1920 el flujo de divisas, debido a las exportaciones de cacao, fue del orden de 250 millones de dólares, el capital invertido en las industrias de Guayaquil en 1922 representaba apenas 15 millones de sucres, o sea una inversión comprendida entre 5 y 10 millones de dólares, teniendo en cuenta la variación de la tasa de cambio entre 1900 y 1920” (Deler, 2007, 284: 285).

En definitiva, durante ese período de auge económico se conformaron grupos rentistas dominantes que usufructuaban de la propiedad de la tierra y de productos primarios, en este caso el cacao en la costa. En la Sierra los grandes terratenientes obtenían ganancias del trabajo de los indígenas, que laboraban en la hacienda produciendo alimentos para el mercado interno, dinamizado desde inicios del siglo XX con la construcción del ferrocarril.

Se trataba entonces de grupos dominantes que habían heredado del colonialismo español la condición de rentistas que, al igual que sus antepasados, no supieron aprovechar adecuadamente los beneficios que les dejó la conquista y la posterior colonización. Otros fueron en Europa, principalmente ingleses, franceses y holandeses, los que utilizaron esa riqueza como acumulación originaria del capital, que sirvió para financiar la revolución industrial y con ello afianzar su dominio neocolonial sobre el mundo. En poco tiempo la corona española entró en un período de decadencia, producto de su condición rentista, y dejó de ser el imperio que dominaba el mundo, dejando ese rol a otros imperios, como el inglés que contaban con una sólida base económica y productiva industrial, que le permitió durante varias décadas dominar los mercados del mundo.

Para la segunda década del siglo XX, la producción y exportación cacaotera de Ecuador entró en deterioro, consecuencia de la caída de precios y pérdida de mercados europeos tradicionales y de enfermedades o plagas que afectaron las plantaciones. La oligarquía agroexportadora afectada por esa crisis buscó otras actividades y encontró en la especulación financiera una nueva fuente de ingresos que “vino a ser uno de los medios de compensar la tendencia general a la baja de los precios del cacao” (Deler, 2007: 289).

Así comenzó un aumento incontrolado del circulante generado por el sector financiero privado que, al no existir una institución pública de emisión de billetes fueron los bancos privados¹⁹ los encargados de emitirlos, lo que dio lugar a varias devaluaciones del sucre que, a su vez, permitía a la oligarquía obtener ganancias aún cuando el valor de las exportaciones cayera. El Estado se convirtió en el principal acreedor del sistema bancario privado, principalmente del Banco Comercial y Agrícola de Guayaquil,

¹⁹ Banco Comercial y Agrícola de Guayaquil fundado en 1894, era la principal institución financiera durante el auge exportador cacaotero.

quien tenía el poder de colocar en el gobierno a quien contara con su visto bueno. Presidentes de la República como Alfredo Baquerizo Moreno y José Luis Tamayo, entre 1917 y 1924, fueron altos funcionarios de ese banco. Sería la revolución juliana de 1925 la que puso fin a ese período de especulación financiera y dominación oligárquica.

Entre 1925 y fines de los '60 no hubo cambio de modelo de desarrollo, más bien se abrió un proceso de fortalecimiento del Estado, pese a la presencia de largos períodos de inestabilidad política²⁰. Inestabilidad en la que ninguna de las fracciones de las clases dominantes de la Costa y de la Sierra pudieron ejercer un papel hegemónico y, por otra parte, emergió una clase media con “capacidad de arbitrar los conflictos entre las fracciones de las clases dirigentes” (Deler, 2007: 327), surgida de la revolución alfarista con educación, experiencia en gestión del Estado y un ejército formado²¹. Importante es destacar la estabilidad política que prevaleció durante 16 años, entre 1947 hasta 1963, interrumpido por una dictadura militar. Durante ese período, tres gobiernos electos constitucionalmente concluyeron su mandato de 4 años cada uno, hecho inédito y que lo inició el gobierno de Galo Plaza.

La economía del país siguió vinculada a la agroexportación, primero del cacao y luego del café, el arroz, el caucho, la balsa y el banano y en menor medida la minería (Zaruma y Portovelo) y el petróleo (Santa Elena). Fue recién en la década de los '70 que el modelo de desarrollo agroexportador cambió hacia un modelo extractivista, de exportación de petróleo de la Amazonía generando grandes recursos al país²².

20 Entre 1925 y 1948 se sucedieron 27 gobiernos, se promulgaron cuatro Constituciones y se efectuó una guerra civil (la “de los 4 días”), que fueron el reflejo de una confrontación entre los “intereses de la Costa y la Sierra, por una parte, y los de las élites y de las clases medias, por otra, en tanto las poblaciones rurales [...] estaban todavía excluidas [...] (el) proletariado y subproletariado urbanos [...] aparecían sobre todo como fuerzas de apoyo en la competencia política”. (Deler, 2007:327)

21 Clase media de a poco se fue convirtiendo en protagonista del qué hacer político, puesto que impulsó una serie de reformas que pusieron límites a los privilegios de los grupos dominantes de la costa y la sierra, pero que no logró rebasar los límites de impulsar una modernización desarrollista con muchas limitaciones.

22 “Mientras que durante 130 años –entre 1820 y 1949– el valor total de las exportaciones ecuatorianas se habían elevado aproximadamente a 1.000 millones de dólares, dos años de exportación petrolera (1974 y 1975) fueron suficientes para que esta cifra fuera sobrepasada en un 10%” (Deler, 2007: 317), en donde el petróleo representaba y sigue representando, más de la mitad de los ingresos por exportaciones.

Formación del mercado nacional

El siglo XX fue el de la formación y ampliación del mercado nacional. Desde fines del siglo XIX y las primeras décadas del XX, el auge agroexportador provocó una importante migración desde la Sierra a la Costa, indispensable para la ampliación de las tierras de cultivo. A pesar de la presencia de grandes plantaciones, primero cacaoteras y luego bananeras, una parte de esa población accedió a pequeñas parcelas de tierra a las que destinó parte de su tiempo de trabajo. Se trataba de una población parcialmente asalariada y en parte pequeña propietaria, que fue, en la Costa, la base para la formación y ampliación del mercado interno.

En la Sierra, varias haciendas, principalmente del centro norte, introdujeron nuevas tecnologías, impulsando la agroindustria en ramas como la lechera, que demandaron cambios en las relaciones de trabajo. Muchos indígenas se convirtieron en asalariados de las modernas haciendas, aunque fue indispensable (al igual que en la costa) la entrega de pequeñas parcelas de tierra, dado que sus ingresos eran muy bajos y no alcanzaban para reponer la fuerza de trabajo. La entrega de parcelas les permitió tener una economía de autoconsumo, que complementa sus bajos ingresos, y de algún modo garantizaba su sobrevivencia. Durante ese período se expandieron en ciudades como Quito, Ambato, Riobamba, Cuenca, Atuntaqui, Otavalo, varias industrias principalmente textiles y de alimentos. La industria creció también en Guayaquil y en Milagro la agroindustria, principalmente los ingenios azucareros.

La red de poblados y ciudades en la Sierra y la Costa y sus dos ejes urbanos vertebradores, Quito y Guayaquil, dieron lugar a la conformación de un mercado nacional dinámico, principalmente entre las ciudades que se localizaban a lo largo de la principal vía del ferrocarril que unía a ambas ciudades: Latacunga, Ambato, Riobamba, Alausí, Bucay, Durán. En los años posteriores se fueron completando los demás ramales ferroviarios e incluyendo a otras ciudades y poblados como Sibambe, Azogues, Cuenca, al sur andino; Ibarra, San Lorenzo al norte; Portoviejo y Chone hacia la Costa. Posteriormente, cuando el ferrocarril pasó a un segundo plano y fue la red vial la base de la comunicación nacional, se fueron integrando

otras ciudades como Santo Domingo, Quevedo, Machala, Loja, Manta, Tulcán, Esmeraldas, entre otras. Esta última tuvo un crecimiento significativo desde la década de 1950. “En 1944, la red vial ecuatoriana no contaba sino con 7.500 km; había 11.000 km más a mediados de los años 60... se abrieron más rutas permanentes entre 1952 y 1958 que en el curso de los 25 años anteriores” (Deler, 2007: 349). A partir de entonces el proceso de urbanización de la sociedad ecuatoriana se aceleró notablemente. Es importante destacar que la pérdida de protagonismo de la red ferroviaria (que tanto costó al país a inicios de siglo) a favor de la vial fue deliberadamente impulsada por los gobiernos de turno, que privilegiaron el transporte familiar y luego individual por sobre el colectivo y de carga ferroviaria. Industria que dejó y deja enormes ganancias a las empresas que los producen, pero que conllevaron a nefastas consecuencias ambientales por ser generadoras de dióxido de carbono. Este fenómeno de ir reemplazando el transporte colectivo ferroviario por un transporte vial de carácter individual y familiar, fue un fenómeno que atravesó a toda la región y el mundo y que incluso hoy, a pesar de los inmensos daños, se mantiene vigoroso en el país.

Entre 1941 y 1942, Ecuador fue víctima de una invasión militar de parte del ejército peruano que concluyó con la firma de Tratado de Río de Janeiro y la pérdida de más de la mitad de su territorio, lo que conmocionó “fuertemente a una gran parte de las clases medias y populares urbanas, lo cual es signo de una conciencia nacional que no se puede subestimar” (Deler, 2007: 337). Ello de alguna manera cohesiona más al país frente al “agresor externo”.

Como ya se mencionó, desde 1972 Ecuador se convirtió en país exportador de petróleo y con ello inició un proceso de modernización agresivo, sin superar problemas de desigualdades sociales y territoriales, que lo convirtieron en un país subdesarrollado “moderno” y a la vez pobre, aunque embarcado en un modelo desarrollista. En 1975, Ecuador llegó al tercer puesto entre los países de América Latina por el flujo del capital extranjero” (Deler, 2007: 352). Los cambios operados desde esos años buscaron ampliar el mercado y articular de mejor manera la economía nacional con el mercado mundial. Para ello se modernizó el Estado, que

implementó políticas de desarrollo vial, reforma agraria (leyes de 1964 y 1973) que buscaban redistribuir las grandes propiedades agrícolas de baja productividad, promoviendo en muchos casos la destrucción del bosque primario para reemplazarlo por pastizales como símbolo de producción y desarrollo. Acciones complementadas con políticas de desarrollo industrial que apuntaban a vincular más la economía nacional al mercado regional (ALALC, Pacto Andino). La modernización del Estado implicó la creación de nuevas instituciones, dotadas con tecnologías modernas y profesionales formados, puesto que el Estado adquirió un rol protagónico asumiendo el control directo de la renta petrolera generada. Con todo esto el Estado afianzó su condición de conductor del proceso de desarrollo.

Con el petróleo, el país abandonó el modelo agroexportador de productos agrícolas tropicales por uno predominantemente extractivista que, de acuerdo al discurso de la dictadura militar de entonces (Rodríguez Lara), debía generar los recursos indispensables para financiar el ansiado modelo de industrialización sustitutivo de importaciones, el que llevaría al país hacia el desarrollo. Con el petróleo se adoptó también un modelo rentista que benefició a los sectores dominantes y a varios grupos corporativos, como las fuerzas armadas que obtenían el 50% de las regalías del petróleo; recursos que les sirvieron para asociarse con empresas transnacionales con las que configuraron “un importante capitalismo de Estado” (Deler, 2007: 355), pero de beneficio corporativo para el grupo militar y no en beneficio nacional. Procesos similares acontecieron con otros grupos como la policía y las elites de burócratas de instituciones privilegiadas como el Banco Central y las superintendencias, entre otros.

Durante ese período se fue consolidando una estructura espacial conformada por tres espacios:

- Urbano, que ocupaba la posición central en cuanto los otros espacios no urbanos (rural, minero, selvático) giraban a su alrededor y constituían la periferia;
- Rural integrado al sistema espacial nacional, por la existencia de una infraestructura vial y de conectividad que les permitía conformar redes y articularse a las ciudades, y

- Rural disperso o aislado, no integrado al espacio nacional, carente de infraestructura y equipamiento por lo que nos les era permitido conectarse a la dinámica del país y conformar redes que los articule a los otros espacios (Deler, 2007: 357, 358).

El primero, cumplió un papel clave en la estructuración del espacio nacional, siendo su eje principal las dos grandes ciudades: Quito y Guayaquil, que fueron y siguen siendo centrales, complementarias y concurrentes. Este espacio constituyó el área nuclear, el corazón del Ecuador, al que se articulaban muchas redes regionales, como la red de ciudades del centro andino; la red de ciudades del margen occidental de los Andes, que son el enlace de zonas de producción para la exportación entre la sierra y la costa; la red de ciudades portuarias que, además de Guayaquil, son consecuencia de un sistema económico agroexportador; la red de ciudades del margen oriental de los Andes que articulan al pueblo colono y a los pueblos ancestrales amazónicos.

La acción del Estado y sus políticas, como también los efectos de la economía moderna, con las acciones promotoras de la macro-organización del espacio nacional, se propagaron a través de la red urbana nacional y sus tres niveles: las metrópolis (Quito y Guayaquil), las ciudades intermedias (de más de 100 mil hab.) y las ciudades pequeñas (de menos de 100 mil y más de 25 mil hab.) y centros poblados.

Con respecto al espacio metropolitano, Ecuador era bicéfalo, puesto que era un espacio compartido por Guayaquil y Quito, lo que representaba una ventaja para una mejor organización del territorio nacional por el balance que generaba. Guayaquil por esos años tenía mayor población y era el principal centro financiero del país, mientras que Quito tenía el aparato central del Estado y un importante sector industrial diversificado. Los centros metropolitanos fueron, y aún lo son, la articulación entre el espacio internacional y el espacio nacional y, por tanto, son lugares donde se concentran las actividades más importantes (públicas y privadas) y el mayor consumo.

Las ciudades intermedias, segundo nivel del armazón urbano, eran el enlace entre las metrópolis y las pequeñas ciudades y centros poblados, por

las que circulaban información, bienes y servicios de consumo a través de la red vial y de conectividad. La importancia de cada ciudad dependía de su peso demográfico, la diversidad de actividades secundarias y terciarias, su localización y principalmente su relación con las metrópolis.

Las ciudades pequeñas y los centros poblados (cabeceras cantonales) eran espacios dotados de servicios públicos de salud (ambulatorio y a veces primer nivel de hospitalización), educación (primaria y a veces secundaria) y actividades económicas agrícolas, mineras, artesanales, turísticas y recreativas y fronterizas.

El segundo espacio era el rural integrado o periferia activa, caracterizado por formar parte de la economía “moderna” puesto que buena parte de su producción tenía como destino el mercado urbano interno o los mercados internacionales. Contaba además con consumidores y usuarios de bienes y servicios generados en la economía urbana. Por sus características estaba bien conectado y tuvo un notable crecimiento demográfico durante ese período. La producción agropecuaria y ganadera que abastecía al mercado interno estaba compuesta de productos básicos y materias primas destinadas a la industria. Provenían de tierras bajas tropicales (arroz, azúcar, frutas) y altas andinas (trigo, cebada, papas, maíz), mientras que la producción agropecuaria destinada a la exportación para entonces provenía exclusivamente de tierras cálidas (banano, cacao, café).

Y el tercero, el espacio rural disperso y aislado, localizado en tierras andinas y en selvas tropicales antiguamente pobladas, muy distantes físicamente o con grandes dificultades de accesibilidad al núcleo central urbano y grandes distancias socioeconómicas y culturales. Un espacio con escasa infraestructura vial y de conectividad, con economías poco monetizadas, baja escolaridad, con técnicas de producción arcaicas, relaciones de producción tribal o comunitaria y economías de autoconsumo. La más pobre y periférica del país, víctima del colonialismo interno y que correspondía predominantemente a la población indígena y afroecuatoriana.

Deler identifica para inicios de los '80 tres discontinuidades principales en la sociedad ecuatoriana: la espacial entre tierras altas y bajas; la social entre la grande y pequeña propiedad rural, y la territorial, unos dotados con alta calidad de infraestructura y otros con nada, o casi nada. Todo ello dio

lugar a la existencia de espacios territoriales muy desarrollados y otros muy retrasados, lo que generó discontinuidad global y enormes desigualdades territoriales. Fueron esas discontinuidades las que se acentuaron con el paso del tiempo, cuyos efectos múltiples se expresan no solo en lo social y económico sino también en lo cultural y espacial, las que siguen constituyendo parte de los grandes desafíos de la sociedad y el Estado ecuatoriano. A esas discontinuidades se han sumado otras que han complejizado aún más la realidad. Las que podrán ser superadas cuando se reconozca la gran diversidad equinoccial no solo andina, sino marítima y selvática, es decir sin forzar una homogeneización falsa, como muchas veces se ha pretendido.

Los Cambios a partir de los '80

Mucho ha cambiado el país a partir de los años '80. Muchas de las características señaladas por Deler, desde la perspectiva de la ocupación del espacio o el territorio, se han ahondado, mientras otras pasaron a un segundo plano y otras nuevas emergieron. De ahí que corresponda ahora, en la década de los años 20 del siglo XXI, actualizar ese análisis de una manera multidisciplinaria, para tener una lectura más objetiva de la realidad y de ese modo proyectar al país hacia un futuro menos traumático.

Entre los principales cambios suscitados en el país en ese período se pueden mencionar entre otros los siguientes:

- La crisis económica de magnitud de 1999 (la mayor en 70 años), con una caída real del PIB mayor del 6% y del 7% del PIB per cápita; una tasa de inflación que bordeaba al cien por ciento (96%) y una macro devaluación del sucre, cuya tasa de cambio pasó en pocos meses de 5.000 a 25.000 sucres por dólar y cuyas consecuencias sociales fueron nefastas y traumáticas para buena parte de la población. Se trató de una crisis provocada por la desregulación deliberada del sistema bancario en los gobiernos de Durán Ballén y Mahuad, a consecuencia de la aplicación de políticas neoliberales en beneficio de buena parte del sector financiero privado, cuyos propietarios huyeron del país con los

depósitos captados, dejando al Estado la tarea de devolver los mismos una vez que los ahorros fueron pulverizados.

- La pérdida del sucre como moneda nacional y la adopción del dólar norteamericano, aspecto que si bien eliminó la política monetaria estabilizó la economía, permitió recuperar el ahorro y dinamizó en el mediano plazo, junto con el proceso migratorio que se menciona a continuación, la integración del Ecuador al mercado mundial.
- Un proceso migratorio de magnitud que llevó en pocos años a más de un millón de ecuatorianas/os a destinos como EE.UU y España principalmente, ante la falta de oportunidades en el país y cuyas consecuencias humanas fueron muy dolorosas. El sacrificio de esos ecuatorianas/os y su esfuerzo, trajo consigo que el país, en los siguientes años y hasta la actualidad, reciba remesas por miles de millones de dólares, al punto de convertir a este ingreso de divisas en el 2do más importante, luego del petróleo. Hubo y hay también un proceso migratorio inverso, puesto que arribaron al país decenas de miles de inmigrantes de Cuba, Haití, Venezuela y de Colombia que se vio incrementada por la violencia, principalmente desde la 2da década del siglo XXI.
- El cierre definitivo de la "herida abierta" en la frontera, luego de la guerra del Cenepa con el Perú en la cordillera de El Cóndor en 1995 y la posterior suscripción de un Acuerdo de Paz en 1998, que puso fin a un conflicto limítrofe mantenido desde la fundación de la República. Una importante consecuencia fue la apertura de relaciones comerciales con el vecino del sur y la dinamización de esa frontera al punto de convertir al Perú en el 2do o 3er socio comercial del Ecuador, alternando esa posición con Colombia.
- A partir de los años 90 Ecuador inicia un proceso de descentralización del Estado y de transferencia de poder decisión y recursos desde el centralismo hacia los territorios, aspecto que se analiza en el siguiente capítulo.
- La integración acelerada del Ecuador al proceso de globalización, caracterizada no solo por una mayor presencia del país en el contexto global, sino también por la internacionalización de la sociedad ecuatoriana, toda vez que extensas parroquias rurales y sus poblaciones se conectaron y empezaron a recibir no solo remesas que modificaron sus estilos de

vida, cambiaron algunos patrones culturales de esas localidades, sino que a la vez esas parroquias se proyectaron hacia esos centros metropolitanos mundiales como Madrid, Nueva York y otros, con su cultura y estilos de vida. Amplios sectores rurales tradicionalmente marginados se vieron notablemente modificados y conectados al mundo global.

- Las remesas del extranjero, segundo ingreso más importante del país como ya mencionamos, cuyo destino no siempre fue el sector bancario moderno sino una serie de cooperativas localizadas en la ruralidad, se convirtió en un factor dinamizador de las economías locales que facilitó emprendimientos productivos generadores de ingresos para los hogares. En dicho proceso, tanto el Estado como el sector bancario moderno, estuvieron ausentes. Fueron los actores económicos locales, con el apoyo de algunos gobiernos subnacionales (municipios y gobiernos provinciales) quienes protagonizaron dichos procesos. Si bien son en muchos casos informales y a veces precarios, a pesar de ello constituyeron y constituyen una oportunidad para amplios sectores de la población, tradicionalmente excluidos del denominado *desarrollo*.
- Las políticas aperturistas implementadas por los gobiernos nacionales trajeron consigo cambios importantes en el aparato productivo nacional, como por ejemplo la reducción del sector industrial²³ fenómeno presente no solo en Ecuador sino en toda la región, con lo que se acentuó el papel de proveedores de bienes primarios. Las exportaciones de bienes no petroleros se diversificaron, a los productos tradicionales como el banana, cacao y café se sumaron otros como los camarones, flores, pescado, brócoli y mango, entre otros. Además, el extractivismo se amplió con la explotación minera a gran escala, mucha de ella a cielo abierto.
- Creciente deterioro del medio ambiente como resultado de la ampliación de las actividades extractivistas, tanto de empresas transnacionales como de la minería ilegal a pequeña y mediana escala. A ello se sumaron la explotación maderera, la presencia de grandes plantaciones dedicadas al monocultivo y la de criaderos de animales productores

23 Para Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, “América Latina ha perdido dos trenes: el de la política industrial y el de la innovación, dejando la toma de decisiones a las fuerzas del mercado” (El País, 07/02/2020).

de carne a gran escala, cuyo impacto en el ambiente fue nefasto, deteriorando notablemente las condiciones de vida de la población, ya no solo rural sino urbana. El daño ambiental es generalizado puesto que incluye al mar, los ríos, el aire y la tierra, lo que se agrava con una sociedad de consumo creciente, generadora de abundantes residuos poco tratados y depositados en la naturaleza.

- Al tener Ecuador una economía dolarizada y ser vecino de los mayores productores de cocaína del mundo (Colombia y Perú), se convirtió en un destino privilegiado del "lavado de dinero", cuya magnitud es difícil determinar, pero que constituye un factor más de una dinamización espuria de la economía. En la actualidad, el Ecuador ya no solo es atractivo para grupos criminales de los países mencionados, sino de otros que son parte de la cadena de la producción de la cocaína y otros mercados ilegales, como es el caso de los cárteles mexicanos. La presencia de una economía cuyos orígenes son ilegales, sea por narcotráfico o la corrupción, ha dado lugar a una sociedad escenario de prácticas muy violentas, ejercidas por grupos criminales internacionales a los que se encuentran fuertemente articuladas bandas criminales nacionales.
- El cada vez mayor proceso de urbanización, ya no solo en las grandes urbes como Guayaquil y Quito, sino de varias ciudades intermedias y pequeñas, dotadas de infraestructura energética, de transporte y conectividad han permitido el fortalecimiento de economías locales y regionales que lograron, en muchos casos, articular al sector rural contiguo, con lo que se han integrado de mejor forma a sectores tradicionalmente marginados. Quedan aún sectores rurales dispersos, distantes y aislados de los circuitos de economías regionales dinámicas, cuya integración es un reto para superar las graves desigualdades territoriales.
- La consolidación de Quito y Guayaquil como grandes centros urbanos va más allá de su ámbito territorial como Distrito o Cantón, se han convertido en áreas metropolitanas que integran a varios cantones vecinos que actúan complementariamente y cuentan con servicios de conectividad y transporte que facilitan la comunicación con el mundo global. A pesar de ello se trata de un área sobre la que el Ecuador de-

manda mayores niveles de innovación y tecnificación y la generación de un conocimiento propio.

- La dotación de una importante y moderna infraestructura nacional de servicios energéticos, de transporte y de conectividad en el espacio nacional, creó las condiciones para que amplios sectores se integren y aporten al desarrollo nacional.
- La emergencia de nuevos actores políticos y sociales relevantes, como el movimiento indígena (no solo de la Sierra, sino también de la Costa y la Amazonía), el movimiento feminista y los movimientos LGTBI; los sectores populares urbanos, entre otros, son cada vez más gravitantes en el escenario nacional. Se trata de movimientos en proceso de constitución que expresan y buscan propuestas alternativas a un mundo cada vez más complejo y conflictivo, en donde las representaciones políticas y sociales tradicionales han dejado de cumplir su papel por carecer de respuestas acordes a los cambios que demanda el país y el mundo.
- En lo político, el Ecuador entre 1997 y 2006 se caracterizó por una gran inestabilidad, mientras en el período siguiente entre 2007 y 2021 logró una estabilidad política que permitió la sucesión presidencial regular de tres gobiernos, todo ello a pesar de desenvolverse en medio de una gran crispación o polarización política entre diferentes actores.

Estos y otros son algunos de los temas a investigar y a analizar. A continuación, una breve reseña del escenario político a partir del retorno a la democracia.

Retorno a la democracia

A partir de finales de la década de los '70, Ecuador empieza un nuevo período expresado en cambios significativos. En lo político, se inició un proceso de retorno al régimen democrático, después de 9 años de dictaduras civil y militares, que partió con la aprobación mediante consulta popular de una nueva Constitución (1978) y con la elección de Jaime Roldós como Presidente de la República en 1979. El proceso de retorno a la democracia en Ecuador, más allá de la presión social y política interna, respondió

también a la voluntad del gobierno de los EE.UU con Jimmy Carter en la Presidencia, de dejar atrás la negra etapa de sangrientas dictaduras militares, principalmente del cono sur, varias impuestas en complicidad con aquel país.

El 24 de mayo de 1981, el Presidente Roldós muere trágicamente en un accidente de aviación al sur del país²⁴ y es reemplazado por el Vicepresidente, Osvaldo Hurtado, quien de manera más explícita inicia el giro hacia políticas neoliberales, al igual que el resto de los países de la región y que corresponden a la nueva cara del imperio, con Reagan como Presidente de los EE.UU. Se inauguran las políticas de austeridad fiscal y de recortes del gasto público, se incrementan los precios de los combustibles y de los servicios públicos, continúa el incremento del endeudamiento externo a niveles exorbitantes (iniciado en la última dictadura militar), se liberalizan mercados y, en menor medida, se privatizan algunos activos del Estado. Además la realizó la primera sucretización de la deuda externa privada, asumiendo en Estado buena parte de su pago. Hurtado tuvo que enfrentar la reacción del movimiento sindical quien, mediante varias huelgas nacionales, puso a ese gobierno al borde de la caída. Luego, sucedió el gobierno de Febres Cordero (1984-88), que ahondó en esas políticas y reprimió con mucha violencia la protesta social y persiguió a la oposición. A continuación gobernó el socialdemócrata Rodrigo Borja (1988-92) y sin despegarse de las políticas neoliberales, restableció el respeto a los derechos humanos y pacificó el país. Entre 1992 y 1996 gobernó el derechista Sixto Durán Ballén, quien profundizó las políticas neoliberales y puso en marcha un plan de modernización (reducción) del Estado y de privatizaciones de empresas públicas. Plan que se vio frenado por el revés que sufrió en una consulta popular, convocada por el mismo gobierno, con la que buscaba avalar dichas reformas, pero que le fue adversa, la mayoría de ecuatorianos votó en contra. Al gobierno de Durán Ballén le realizaron algunas denuncias de corrupción relacionadas con miembros de su familia, como fue el caso “Flores y miel”. Se produjo también un enfrentamiento militar con

²⁴ Sobre su muerte hay quienes sostienen que se trató de un crimen de la CIA (ver *Confesiones de un sicario económico*, de John Perkins, 2004). Dos meses después murió en circunstancias similares el General Omar Torrijos, “Líder Máximo de la Revolución Panameña”, de acuerdo a lo que dice la Constitución de 1972 de ese país.

el Perú en la Cordillera del Cóndor, en la Amazonía, en la frontera de los dos países. Una guerra no declarada y localizada específicamente en ese punto de la frontera, inscrita en un viejo conflicto alrededor de una zona no delimitada que luego, con la mediación de algunos países de la región, fue superado con un tratado de paz definitivo entre los dos países, suscrito en Brasilia el 8 de mayo de 1998 bajo la Presidencia de Mahuad.

A Durán Ballén le sucedió el gobierno populista de Abdalá Bucaram (1996-97) y con ello se acabaron 17 años de vigencia democrática, brevemente interrumpida con la muerte del Presidente Roldós, aunque con sucesión democrática establecida constitucionalmente para esos casos. Bucaram gobernó menos de seis meses y fue derrocado por una movilización nacional, principalmente del pueblo de Quito. Las denuncias de corrupción como fueron los casos denominados “Un solo toque”, “Mochila escolar” y otros asociados a la presencia de familiares muy cercanos en cargos públicos, provocaron grandes movilizaciones durante varios días, que llevaron a su derrocamiento. Durante su gobierno se recurrió a la asesoría del economista y político argentino Domingo Cavallo, con quien se pretendió aplicar la convertibilidad monetaria y profundizar el sistema económico neoliberal, lo que generó protestas sociales a nivel nacional que aceleraron su derrocamiento.

Bucaram fue destituido por el Congreso por incapacidad mental para gobernar, fue reemplazado por el Presidente del Congreso Fabián Alarcón; se rompe así el orden constitucional ya que no se permite que la Vicepresidenta electa, Rosalía Arteaga, asuma la Presidencia del gobierno²⁵. Ecuador inició un período de inestabilidad política que culminará con los derrocamientos de dos presidentes: Jamil Mahuad en el año 2000 y Lucio Gutiérrez 2005.

Alarcón gobernó hasta el 10 de agosto de 1998 y le sucedió Jamil Mahuad, quien gobernó con la bancocracia, la misma que le llevó a su derrocamiento en enero del año 2000, luego del “feriado bancario” con el que congeló los depósitos bancarios y los banqueros se apropiaron de los ahorros de los depositantes. El Estado asumió la obligación de devolverlos y los banqueros causantes se fugaron del país. En medio de esa situación

25 Arteaga fue Presidenta durante dos días, pero fue obligada a renunciar por el Congreso quien le exigió acatar su decisión de nombrar a Fabián Alarcón como Presidente interino, figura no contemplada en la Constitución.

el gobierno soportó una caída del precio del barril de petróleo en el mercado internacional, por debajo de \$ 10 dólares, a la se sumaron los daños ocasionados por el impacto del fenómeno de El Niño. Todo ello lo llevó a adoptar drásticas medidas económicas como la elevación del precio de los combustibles, que provocó, entre otras cosas, una inflación de más del 60%, el cierre de más de 30 instituciones bancarias privadas (entre 1998 y 1999) y una caída de la economía del 7%. La reacción fue la protesta popular en todo el país, en la que el movimiento indígena, apoyado por un grupo de militares, fue protagonista. El sucre, moneda nacional durante 116 años, vivió el mayor proceso de desvalorización, y el gobierno adoptó el dólar norteamericano como moneda nacional. La medida fue tomada días antes de la caída del presidente y ratificada e implementada por el gobierno que le sucedió, el del Vicepresidente Gustavo Noboa Bejarano²⁶. Durante el gobierno de Mahuad se firmó el Acuerdo de Paz con Perú que puso fin de manera definitiva a un conflicto limítrofe presente desde la fundación de la República. La magnitud de la crisis económica provocó el mayor proceso migratorio de ecuatorianos al exterior, principalmente a España, los EE.UU. Se estima que más de un millón de ecuatorianos salieron entre 1998 y el año 2005.

Noboa Bejarano gobernó hasta enero de 2003 y, al concluir su mandato constitucional, entregó el poder al Presidente electo Cnel. Lucio Gutiérrez. Noboa estabilizó la dolarización, bajó paulatinamente la inflación e inició un proceso de privatización de plantas y empresas eléctricas y telefónicas que fracasaron. Renegoció la deuda externa, la que fue denunciada por el expresidente Febres Cordero de fraudulenta, llevándolo al exilio por cerca de dos años.

El Cnel. Gutiérrez ganó las elecciones con una coalición de izquierda y con el apoyo del movimiento indígena, sin embargo, a poco de asumir se declaró el mejor amigo de los EE.UU, rompió con los aliados que lo habían llevado a la presidencia y los echó del mismo. Inmediatamente asumió posturas neoliberales y llegó a firmar una *Carta de Intención* con el

²⁶ La protesta popular protagonizada por el movimiento indígena y un grupo de militares impuso por unas horas un triunvirato en el gobierno, que fue rápidamente disuelto y reemplazado por el Vicepresidente, respetando así el orden constitucional.

FMI, subordinando la política nacional a los designios de ese organismo. En abril del año 2005 fue destituido por la protesta social en las principales ciudades del país, ante las medidas económicas antipopulares, como el incremento excesivo de precios de los combustibles y una serie de denuncias por corrupción contra él, su familia y allegados.

Gutiérrez fue reemplazado por el Vicepresidente, Alfredo Palacio, quien concluyó su período en enero de 2007, retomó parcialmente la agenda izquierdista abandonada por Gutiérrez y propuso priorizar la inversión social por sobre el pago de la deuda externa. También evitó inmiscuir al Ecuador en el Plan Colombia. Durante su gobierno, Rafael Correa fue Ministro de Economía apenas tres meses, período en el que reformó el fondo petrolero FEIREP, que favorecía a los tenedores de bonos de la deuda pública, puesto que se orientaba al pago de la misma, y reemplazó ese fondo con una cuenta especial (CEREPS) priorizando las inversiones en electrificación, extracción petrolera y en la política social, principalmente en educación y salud. La corta gestión de Correa en la cartera de Economía fue bien catalogada por amplios sectores ciudadanos que lo impulsaron hacia la política. Así, fue el candidato presidencial y ganador en las elecciones siguientes gobernando el país a partir de enero de 2007.

El retorno a la democracia en el Ecuador y América Latina, finales de los años '70 e inicios de los '80, llegó acompañado con una propuesta de reforma del Estado, entre cuyos aspectos se contemplaba la descentralización del Estado, que significaba la intención de establecer una nueva forma de organizarlo en el territorio, aspecto crucial en el uso del espacio, que se pasa a analizar a continuación.

La descentralización en América Latina

Como antecedente debe considerarse lo dicho en el apartado anterior, en el sentido de que el proceso de descentralización en América Latina iniciado a finales de la década de 1970, fue parte del retorno a la democracia. Por aquellos años, el contexto político regional era el fin de un período de dictaduras militares y de retorno al régimen democrático que en varios casos

demandó nuevos textos constitucionales: Ecuador 1978, Perú 1979, Colombia²⁷ 1991 y Bolivia 1995, que incluían la descentralización del Estado en el territorio, es decir la transferencia de poder político y recursos desde el centro a los municipios y otros gobiernos subnacionales, nuevos diseños políticos y administrativos de organización territorial, reformas a los sistemas electorales, a los sistemas de partidos y de representación e incluso leyes de participación ciudadana y promoción de la organización política y social, sobre todo en Bolivia y Ecuador (Burbano de Lara, 2017). El retorno a la democracia tenía como eje fundamental un proceso de reforma del Estado, siendo uno de sus objetivos la descentralización.

La vuelta a la democracia coincidió con un período de transición del modelo económico: del de sustitución de importaciones al neoliberal. El primero era un modelo ya en crisis desde finales de 1960, caracterizado por ser altamente proteccionista del mercado nacional y contar con un Estado fuerte, centralista y planificador; mientras que el segundo era un modelo aperturista que favoreció el libre mercado e implementó privatizaciones de sectores estratégicos de la economía vinculados a los recursos naturales (minería y petróleo) y de servicios básicos sociales y promovió la privatización de los fondos de pensiones y los sistemas de seguridad social en varios países de la región. Además, recortó la inversión pública, reemplazó las políticas y los servicios sociales universales por los focalizados.

Se trataba de un modelo que buscaba reprimarizar las actividades económicas, que pre-asignaba con prioridad el presupuesto fiscal al pago de la deuda externa, desregular los mercados, flexibilizar el mercado laboral dejando sin ninguna protección a los trabajadores y empleados. En otras palabras, promovía el achicamiento del espacio público, el desmantelamiento del Estado de bienestar y la mercantilización de los derechos. Fue en este contexto de cambio de modelo de desarrollo y de reforma del Estado, que emergió la descentralización.

La descentralización fue vista como un medio para democratizar el acceso al gobierno, a la gestión y al control de las funciones estatales, median-

²⁷ Colombia no tuvo dictaduras militares durante ese período, en el que gobernó el Frente Nacional que fue un pacto político entre liberales y conservadores que se alternaron en el poder entre 1958 y 1974.

te el fortalecimiento de los gobiernos locales receptores de competencias del gobierno central.

Además, siguiendo el análisis de Fernando Carrión (2003), el modelo neoliberal tuvo otras motivaciones que provocaron la descentralización y fueron:

- Las demandas de regiones emergentes y ricas que tendían a integrarse a mercados regionales: Santa Cruz hacia el Cono Sur, Monterrey con el Tratado de Libre Comercio hacia los EE.UU y Guayaquil hacia la cuenca del Pacífico; o se trataba de enclaves económicos con dinámicas propias: Mérida con petróleo, Medellín con industrias. En ese contexto, la capital y el Estado nacional eran vistos como un freno, por lo que las élites económicas locales reivindicaban autonomía, libre comercio (apertura) y la relocalización de ciertas funciones de la capitalidad (p. 6, 7).
- La otra causa fue la ausencia de Estado en localidades y regiones deprimidas y apartadas de la capital, que vieron que los municipios eran la única referencia de poder estatal para los ciudadanos y la única posibilidad de canalizar sus demandas hacia el nivel central. Este fue el caso de pueblos y nacionalidades indígenas de Bolivia y Ecuador así como de Chiapas en México, quienes demandaban autonomía en sus regiones y territorios (p. 7).

Tres etapas

De acuerdo con la descripción de Carrión (2003), la descentralización en América Latina tuvo tres etapas, aunque su vigencia temporal fue distinta en cada uno de los países.

1ra etapa: adoptó la vía municipal, buscando fortalecer lo local mediante la transferencia de recursos, competencias y la ampliación de su base social, a través de la participación y la representación. Proceso que desencadenó una marcada polarización entre lo local y lo central y que produjo varios efectos nocivos, entre otros, debilitó el contenido y visión de lo nacional; perdió vigencia el nivel intermedio: provincia, departamen-

to o región, a pesar de que lo regional fue tan importante en la década anterior²⁸, cediendo el peso a lo municipal. Además, se desestructura lo estatal, superponiendo y multiplicando entidades estatales y eliminando propuestas respecto a la organización del Estado por niveles. La hegemonía municipal en la escena local generó un tipo de poder de lo local sobre los demás niveles de gobierno, con un fuerte cuestionamiento a la visión nacional (p. 7).

2da etapa: se caracterizó por enfatizar el nivel intermedio de gobierno como reacción al excesivo protagonismo de los municipios. Muchos países de la región fortalecieron el nivel intermedio de gobierno, con miras a restablecer los vínculos entre lo local y lo nacional, aunque países como Ecuador no lo tenían claramente definido. Mientras países federales como Argentina, Brasil, México y Venezuela, fortalecen sus estados. Los países con Estados unitarios, como Bolivia, Chile y Colombia, retomaron el gobierno intermedio. Bolivia, con un Prefecto delegado por el Presidente y un consejo departamental elegido por concejales municipales. Chile, con Gobierno Regional y Gobierno Provincial, ambos entonces delegados por el Presidente²⁹ y Colombia que empieza a elegir Gobernador departamental, procesos aún no concluidos, puesto que de a poco han devenido en procesos con autoridades electas.

3ra etapa: Es una fase de reflujo de la descentralización, aunque Perú fue la excepción. Venezuela dejó la descentralización como prioridad, por problemas políticos y económicos. En Colombia, el conflicto armado generó un presidencialismo que afectó al proceso. Ecuador detuvo la primera descentralización y fracasó la regionalización, a lo que se sumaron las graves fracturas étnicas y regionales, como se verá más adelante. Perú fue la excepción porque “después de la caída de Fujimori, que mantuvo un régimen altamente centralista y de confrontación con las autoridades locales electas,” se vivió el resurgimiento de la cuestión territorial (p. 8).

28 En el caso de Ecuador organismos regionales como CREA, PREDESUR, CRM, CEDEGE, entre otros, si bien eran manejados desde el Gobierno Central, fueron un intento interesante de planificación y desarrollo regional.

29 En las elecciones del 11 de abril de 2021, Chile eligió por primera vez al Presidente del gobierno regional.

La forma de organización del Estado como unitario o federal en América Latina no fue garantía de mayor o menor descentralización. Todos los países de la región discutieron en su momento el tema, lo que evidencia la necesidad de no desvincularlo de los procesos de democratización.

La descentralización en Ecuador: de la descentralización al centralismo

La descentralización del Estado en Ecuador es un proceso que lleva 30 años. Fue un tanto tardía respecto al resto de América Latina, en donde desde los años '80 se la debatió e implementó. A pesar de ello Ecuador, paradójicamente, fue uno de los primeros en adoptar políticas en esa línea. En 1969 y 1970 se dictaron la Ley de Régimen Provincial y la Ley de Régimen Municipal respectivamente, que establecen en cada gobierno territorial un ejecutivo y un legislativo elegidos por votación popular, en donde Prefecto y Alcalde electos los presidían (Burbano de Lara, 2017: 22). Además, fue uno de los primeros países en elegir autoridades subnacionales³⁰. En 1978 el triunvirato militar, luego de 8 años de dictaduras, inició el retorno a la democracia y para 1979 se realizaron las elecciones para autoridades nacionales y subnacionales. Se trataba de uno de los primeros países de la región en volver al régimen democrático, luego de varios años de dictaduras.

“La descentralización como política pública o como estrategia de reforma del Estado estuvo ausente de la agenda política hasta la década de los 90 ‘s” (Burbano de Lara, 2017: 22). A pesar de ello, entre 1978 y 2007 casi se duplicó el número de municipios y se crearon 107 cantones. De 114 que habían en 1979, pasaron a 221 en el año 2007. El período más fértil fue entre 1981 y 1996, en el que se crearon 79. Pero no solo aumentaron los municipios, sino también las prefecturas y las parroquias principalmente. En 1981 el Ecuador tenía 227 parroquias urbanas y 720 rurales, después de veinticinco años fueron 395 las parroquias urbanas y 779 las rurales. Este fenómeno produjo una altísima fragmentación territorial.

30 Desde 1900 existen registros electorales municipales de acuerdo a la ley emitida en ese año, aunque hay elección regular de autoridades municipales y provinciales a partir de 1945, salvo en periodos de dictaduras.

Presupuestariamente se crearon una serie de fondos económicos para regiones y provincias, como el Fondo de Desarrollo Seccional (FO-DESEC) y el Fondo de Desarrollo Provincial (FONDEPRO). Del primero, Quito y Guayaquil absorbían el 50% de forma exclusiva. Fue en ese contexto que para la década de los '90 se inició el debate sobre la descentralización.

Para 1996 se completaron esos fondos con la creación de la Ley del 15%, por la que se transfirió a los gobiernos seccionales ese porcentaje de los ingresos permanentes del gobierno central (Burbano de Lara, 2017). De ahí la afirmación de José Suing (2013) en el sentido que “La descentralización fiscal ha tenido un mejor desarrollo relativo si se la compara con la descentralización administrativa de la que es su complemento” (p. 105). Pero esa fortaleza quedó sujeta a una lógica centrada en la entrega de recursos por parte del Estado, que se acentuó durante el período de inestabilidad política (1997-2006). El gobierno de turno ofrecía más recursos a los gobiernos seccionales a cambio de lealtad política de parte de los receptores de los mismos (Burbano de Lara, 2017: 23).

La primera Ley de descentralización se aprobó en octubre de 1997 y con ella arrancó la fase de descentralización administrativa. Mientras que en 1993, la Ley de Modernización del Estado³¹ entregaba a la voluntad del gobierno central la decisión de transferir competencias, la de 1997 obligó al gobierno central a transferir dichas competencias³². Esa orientación quedó plasmada en la Constitución que se aprobó al año siguiente, en 1998, con lo que se inició el llamado el modelo de descentralización “*a la carta*”, las competencias a ser transferidas se negociaban uno a uno entre el gobierno central y cada uno de los gobiernos seccionales. En lo territorial, esa Constitución convirtió a las Juntas Parroquiales rurales en un nuevo nivel de gobierno y reconoció las Circunscripciones territoriales indígenas.

El incremento del número de municipios se convirtió en el escenario propicio para la descentralización, al igual que la transformación de las

31 Esa ley tenía una parte referida a la descentralización.

32 En la aprobación de esa Ley tuvo un papel destacado la diputada socialcristiana por el Azuay (Cuenca), Susana González, quien a consecuencia de la aprobación de esa ley al poco tiempo se desafilió de ese partido; Ley que a pesar de sus limitaciones, constituyó un paso en firme hacia la descentralización.

Juntas Parroquiales rurales en el nivel de gobierno local más pequeño. A pesar de la fragmentación, no se propuso ninguna forma de articulación de los nuevos gobiernos sub-nacionales con el gobierno nacional, el que atravesaba una profunda crisis derivada de las políticas de ajuste estructural.

Pero la descentralización contribuyó a ampliar espacios de participación con iniciativas como: presupuestos participativos, consejos locales de participación, rendición de cuentas de dignidades locales, entre otros. Se trataba de nuevos espacios que permitían ampliar la democracia representativa y dar cabida a la emergente sociedad civil. En ese contexto, la descentralización dio pábulo también a autonomistas de élites económicas locales que buscaban perpetuar su control político sobre ciertos territorios. A partir de 1999, desde los denominados movimientos cívicos surgió una demanda por autonomía de parte de algunas provincias. Se efectuaron cinco referéndums provinciales que exigían autonomía, cuyos resultados fueron favorables aunque no tuvieron efectos vinculantes, por lo que sus resultados no pasaron de ser buenas intenciones. El esquema de descentralización “a la carta” sólo puede ser entendido en la línea que los grupos con mayor influencia eran quienes terminaban definiendo el destino de los recursos nacionales. El entonces Presidente Mahuad, a pesar de contar con una propuesta inicial de descentralización, la desestimó, no generó debate al inicio de su gobierno en torno a esa propuesta y el proceso se le fue de las manos, lo que provocó la reacción social y política antes anotada.

Un fenómeno social importante fue, a partir del levantamiento indígena de 1990, la emergencia en el país del movimiento indígena como un nuevo actor social y político, que conquistó a lo largo de la década de los '90 varios gobiernos locales en la Sierra y Amazonía. Ello estimuló la participación indígena en espacios locales de gobierno y del Estado en general.

La fragmentación generada por una descentralización con múltiples niveles de gobierno con autonomías territoriales, en el marco de nuevos actores que emergieron en la democracia y un proceso de asignación de competencias a la carta, puso límites a la gobernabilidad del propio sistema democrático. El nivel intermedio, que debía permitir tal articulación, no se conformó como parte del proyecto de la descentralización en esos años. Los gobiernos provinciales, los más próximos a ser el nivel intermedio de

gobierno, estaban desprovistos de competencias y recursos suficientes para asumir con autoridad ese rol.

Por ello la descentralización reprodujo un esquema con poca capacidad de articulación e hiper-fragmentación territorial (Bastidas, 2017: 92). A ello se sumó la crisis financiera y bancaria del país y a continuación la dolarización (1998-2000), que la dejaron en un segundo plano.

Ya para el primer lustro del nuevo siglo, la alta conflictividad social por la pérdidas de derechos sociales, la fragmentación territorial, la dispersión de intereses particulares en el Estado y la crisis de legitimidad de los partidos y de las instituciones políticas, fueron los síntomas del fin de ciclo de un proyecto de descentralización que se cerraba y que dejaba muy pocos logros (Bastidas, 2017: 93).

Esa fue la antesala de un cambio de régimen hacia lo que se ha llamado el post-neoliberalismo. La descentralización de los noventa fue un proyecto inacabado, desordenado y fallido que no se consolidó, pero que dejó abierta la perspectiva. Hubo avances en la consolidación de los gobiernos subnacionales pero, al mismo tiempo, no se alcanzó una reforma integral del Estado, de modo que puede decirse que fue un proceso inacabado (Bastidas, 2017: 93).

Segunda Etapa de la descentralización

En el 2007, el gobierno de Correa convocó a una Asamblea Nacional Constituyente para redactar un nuevo texto constitucional y con ello organizar lo que se ha dado en llamar “el retorno del Estado”. En materia de descentralización y organización territorial, a partir de la nueva Constitución se implementó una descentralización obligatoria con la que se buscó ordenar el modelo ‘a la carta’, transfiriendo nuevas competencias que aún no eran ejercidas por los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs). El movimiento político que ganó las elecciones y llevó a Correa a la presidencia (Alianza PAIS³³), asumió el liderazgo para implementar una nueva descentralización con énfasis en la transferencia de competencias de carácter eminentemente administrativo, debilitando entonces la transferencia de poder de decisión política a los territorios.

33 Patria Altiva i Soberana.

Con la nueva Constitución, la descentralización formaba parte de una reforma integral del Estado que buscaba aumentar los márgenes de acción del Gobierno central en el proceso. Se pasaba de una descentralización “a la carta” a una progresiva y obligatoria. Se proponía configurar regiones como un nuevo espacio territorial y nivel intermedio de gobierno, cuya función principal sería articular a los diversos niveles de gobierno y además incluía la plurinacionalidad de los pueblos y nacionalidades indígenas, quienes ganaban autonomía sobre sus territorios.

La nueva propuesta arrancó efectivamente en 2010 con la aprobación del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, COOTAD, cuyos ejes fundamentales fueron dos:

- Institucionalizar las competencias, estableciendo la responsabilidad de los distintos niveles de gobierno, e
- Introducir un nuevo esquema de transferencias de recursos hacia los GADs menos desarrollados a través del Modelo de Equidad Territorial.

Con la aprobación del COOTAD se derogan las dos leyes para cada nivel de gobierno (municipios y prefecturas) y se las integra en una sola propuesta de descentralización del Estado: el nuevo Código definió a la descentralización como “la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados” (art. 105). El COOTAD establece nuevos modos de gestión de las competencias que se dividían en: exclusivas, concurrentes, residuales y adicionales que correspondían a cada nivel de gobierno (Bastidas, 2017).

En su parte sustantiva, el COOTAD define las competencias para cada nivel de gobierno dejando en claro que se trataba de un proceso de descentralización conducido desde arriba, a consecuencia de un momento en el que la correlación de fuerzas estaba a favor del gobierno central, lo que llevó a una mayor presencia del Ejecutivo en el territorio, por lo que la desconcentración se sobrepuso a la descentralización, pese a que inclusive se proponía la creación de regiones como nuevo nivel intermedio de

Modelo de equidad territorial*

- El 21% de los recursos permanentes y el 10% de los no permanentes se distribuyen a los gobiernos autónomos descentralizados.
- Los recursos permanentes son el impuesto a la renta, el impuesto al valor agregado, el impuesto a los consumos especiales y los aranceles aduaneros.
- Los no permanentes son las ventas del gobierno nacional de petróleo en particular, y de los distintos modelos de participación del gobierno nacional en la explotación y venta de recursos no renovables en general.
- El monto total se distribuye de la siguiente manera: 27% para los consejos provinciales, 67% para los cantones o municipios, y el 6% para los gobiernos parroquiales.
- Adicionalmente, el monto excedente de los ingresos permanentes y no permanentes, tomando el año 2010 como base, se repartirá en función del tamaño de la población, densidad de la población, necesidades básicas insatisfechas, logros en mejoramiento de nivel de vida, capacidad fiscal, esfuerzo administrativo y cumplimiento de metas del GAD y del Plan Nacional del Buen Vivir.
- Respecto de la participación adicional en la explotación y/o industrialización de recursos no renovables, se creó el Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico con asignaciones de venta de energía eléctrica para el beneficio comunitario con obras de infraestructura pública ejecutadas por la empresa pública Ecuador Estratégico en las zonas de influencia de las inversiones de sectores estratégicos.
- Como estímulo a la creación de gobiernos regionales -inexistentes hasta la fecha- la ley previó la participación de este nivel de gobierno en un porcentaje del impuesto a la renta generado en su territorio.
- Adicionalmente, designó para ellos un impuesto a la renta por herencias, legados y donaciones –recientemente derivado hacia los cantones-, un impuesto a la propiedad de los vehículos motorizados, y un impuesto a los consumos especiales sobre vehículos motorizados, aviones, avionetas y helicópteros –salvo los destinados al transporte de carga, servicios y pasajeros. También se incluyen yates, motos acuáticas, barcos recreacionales, cuadrones y tricars.
- Por su parte, los gobiernos provinciales tienen derecho a cobrar una milésima parte del impuesto a las alcabalas, así como los cantones pueden recibir el cobro de un impuesto del 1.5 por mil sobre activos.
- Todos impuestos que son administrados por el Servicio Nacional de Rentas Internas.

* Tomado del COOTAD

gobierno. De ese modo la descentralización pasó a un segundo plano y la rectoría del gobierno central reforzó su hegemonía y subordinó a los gobiernos subnacionales, en este caso municipios, prefecturas y juntas parroquiales rurales.

El gobierno estableció, además, una tipología de los servicios brindados por el Estado que podrían ser objeto de descentralización o desconcentración a los distintos niveles de gobierno. El primero correspondía a sectores privativos del nivel central: defensa nacional, relaciones internacionales, registro de personas, entre otras. El segundo a sectores altamente desconcentrados y con baja descentralización como educación, salud, trabajo y empleo e industrias. El tercero a sectores con alta descentralización como agricultura, pesca, acuicultura, riego, ambiente, turismo, deporte, inclusión social, entre otros. Se creó el Sistema Nacional de Competencias y se integró el Consejo Nacional de Competencias (CNC) establecidos en el COOTAD, este último integrado por las asociaciones de cada nivel de gobierno (CONGOPE, AME y CONAGOPARE) y presidido por un delegado del gobierno central. “Se transfieren por primera vez algunas competencias de forma obligatoria a todos los territorios: riego, tránsito y transporte, cooperación internacional, entre otros” (Bastidas, 2017: 96).

El modelo adoptado aumentó los márgenes de maniobra del gobierno nacional como agente integrador, cohesionador, modernizador y regulador de la economía, lo que generó una disminución de los grados de autonomía y autogobierno de los niveles subnacionales. Recobrar la rectoría por parte del nivel nacional y construir un Estado más robusto favoreció más a la desconcentración estatal que a la descentralización. El Estado nacional se proyectó más sobre el territorio mediante la desconcentración y se impuso por encima de la descentralización. Se puso énfasis en la discusión de competencias y en la eficiencia administrativa por sobre la transferencia de capacidades y poder, adquiriendo el proceso un excesivo liderazgo desde arriba, con un matiz bastante tecnocrático (Bastidas, 2017).

Se privilegió la homogeneización y el universalismo de la política pública por sobre la heterogeneidad territorial, social y cultural, por lo que uniformizaron las políticas públicas. El Estado recuperó la rectoría en política pública y estableció, a través de la Constitución y el COOTAD,

las reglas de juego en cuanto a la asignación de funciones, competencias y recursos para los distintos niveles de gobierno.

El nivel central del Estado al priorizar la desconcentración reorganizando los servicios públicos en el territorio, especialmente los servicios de educación, salud, inclusión social y seguridad, homogeneizó la política pública. Privilegió un modelo de poder infraestructural que se expresó en la penetración del nivel central del Estado en todo el territorio a través de la desconcentración hacia las denominadas zonas de planificación, distritos y circuitos (Ortiz, 2017: 140).

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo Social, SENPLADES, fue la nueva autoridad nacional de planificación, quien diseñó las políticas de desconcentración y fue la encargada de organizar los nuevos niveles administrativos de planificación y de ejecución: zonas, distritos y circuitos. Se conformaron zonas de planificación con la integración de varias provincias, de acuerdo a su proximidad geográfica, cultural y económica. Cada zona se conformó con distritos y éstos a su vez con circuitos y fue desde ese nivel que se pretendía coordinar a las entidades públicas dependientes del Gobierno nacional, a través de la planificación y la implementación de políticas (Ortiz, 2017: 140). Se suprimieron las direcciones provinciales sectoriales que durante décadas habían gestionado servicios como educación, salud, inclusión social y seguridad. Las áreas de salud, por ejemplo, que habían operado desde inicios de los '90 por más de 20 años, y que fueron importantes en el proceso de construcción de la red de servicios de salud desde un enfoque territorial, fueron suprimidas, a pesar de que muchas de sus áreas contaban con interesantes procesos de participación social.

Con las nuevas instancias de gestión de los servicios públicos, SENPLADES planteó que garantizaría equidad territorial, permitiría una mejor calidad de vida y realizaría una mejor gestión de los recursos y servicios en el territorio (Ortiz, 2017). El distrito era la unidad básica de planificación y prestación de servicios públicos, que en mucho coincidía con el cantón o con una unión de cantones. Se conformaron en el país un total de 140 distritos. Cada uno, en promedio, debía tener 90.000 habitantes, y para cantones con áreas metropolitanas cuya población fuese mayor, como Quito, Guayaquil y otras, debían conformarse a su interior varios distritos.

En la relación estado, mercado y sociedad ganó el mercado

- Un aspecto importante a resaltar es que varios servicios públicos como los de educación que estaban muy próximos a las comunidades principalmente indígenas y campesinas, se distanciaron paradójicamente del Estado en nombre de la revolución ciudadana. Es el caso de la Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB), creado como Dirección dentro Ministerio de Educación en el gobierno de Rodrigo Borja (1988-92) y luego en el gobierno de Rafael Correa elevado a la categoría de Subsecretaría. Durante ese período hubo el compromiso de parte del Estado ecuatoriano de que la máxima autoridad de ese organismo lo designará la CONAIE¹, acuerdo que todos los gobiernos respetaron. Ello dio lugar a que los directores provinciales, profesores y demás funcionarios de la DINEIB fuesen nombrados por las organizaciones indígenas. Más allá de los problemas habituales de las instituciones, lo cierto es que el movimiento indígena lo asumió como que una parte del Estado estaba bajo su responsabilidad, aspecto que no solo era percibido por quienes eran autoridades de esa institución, sino que en cada uno de los establecimientos educativos, la comunidad asumió como suyos. Programas como por ejemplo de alimentación escolar contaban con el presupuesto entregado por el Estado, que siempre fue insuficiente, pero era complementado por la comunidad con aportes en alimentos producidos localmente, con lo que se garantiza una alimentación más completa que la entregada por el Estado. Además, las familias de la comunidad rotaban en la preparación de los alimentos.
- Esa práctica social fue reemplazada por una nueva modalidad de contratación pública, más moderna, tecnocrática y aparentemente transparente, que consistía en que cada establecimiento debía poner a concurso público la dotación de alimentos a fin de garantizar transparencia. Concursos a los que se presentaban empresas usualmente localizadas en las capitales provinciales y que ganaban el concurso, puesto que conocían de mejor manera los sistemas de contratación pública. Con ello se redujo y cambió la calidad de la dieta alimentaria de los estudiantes, quienes empezaban a consumir productos alimenticios elaborados por empresas localizadas en los centros urbanos o importados. De ese modo el Estado se distanció y las comunidades dejaron de asumir a esa parte del Estado como próximo. Con esa reforma la relación Estado, sociedad y mercado, en lugar de fortalecer al Estado, favoreció mayoritariamente al mercado, principalmente a los proveedores urbanos y a las grandes empresas productoras de alimentos y a los importadores. Amplió además la distancia entre Estado y sociedad. Procesos similares acontecieron con otros servicios del Estado como por ejemplo el Programa de Maternidad Gratuita, el Seguro Social Campesino y en algunas áreas de salud en los que estaban muy involucradas las organizaciones sociales locales, pero que a partir de un discurso ciudadano y de fortalecimiento del rol del Estado, se amplió de la brecha entre Estado y sociedad, con lo que se ahondó una nueva discontinuidad.

¹ Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador.

El circuito era el lugar donde los servicios públicos estaban al alcance de la ciudadanía, constituido por varios establecimientos de servicios en un territorio que a su vez era parte de un distrito. El circuito correspondía a una parroquia o un conjunto de parroquias, con un promedio de 11.000 habitantes. En total se crearon 1.134 circuitos.

Se creó una estructura de Distritos y circuitos dependientes totalmente de la SENPLADES y de los ministerios sectoriales, totalmente desconectados de los GADs, que lo único que provocó fue fortalecer aún más el centralismo del gobierno nacional. Estructura que operó desde una perspectiva sectorial, sin ninguna visión territorial, en donde la homogeneización y universalización de la política pública tuvo su mejor caldo de cultivo, lo que afianzó aún más la distancia entre Estado y sociedad, entre comunidades y servicios públicos brindados por el Estado. El carácter tecnocrático de la política pública en el gobierno *correista* fue una de sus mayores características.

Un tema central en la disputa política territorial fue el de las autonomías y el lugar del gobierno intermedio. El proceso constituyente, al abrir las puertas para la creación de gobiernos autónomos regionales, transformó el planteamiento autonómico al vincularlo a la lucha por la recuperación del Estado y los equilibrios territoriales (Larrea, citado por Ortiz, 2017: 143). La Constitución optó por la región como gobierno intermedio, con mayor nivel de atribuciones y competencias que el gobierno provincial. Región que se debía formar por iniciativa de las provincias colindantes mediante un Estatuto que debía pasar por la aprobación de la Asamblea, la Corte Constitucional y una consulta popular.

La Constitución y el COOTAD avanzaron en la caracterización y el rol del Estado, los derechos territoriales étnicos, el posicionamiento de los distritos metropolitanos y la participación, trazando claras reglas de juego en torno al sistema de competencias y al régimen fiscal, buscando nuevas alternativas para la representación y abriendo alternativas de integración territorial. Fortalecieron aún más al quinto nivel de gobierno (juntas parroquiales rurales), lo que complejizó aún más la institucionalidad en un país pequeño como Ecuador. Además, el gobierno de Correa apostó todo a la propuesta de creación de Regiones, poco discutida y no concertada democráticamente con los actores políticos, lo que le dejó sin actor social que la promueva.

Alcances de la descentralización

La primera fase de la descentralización estuvo influenciada por el neoliberalismo, con una intención de disminuir el rol del Estado nacional en la sociedad. Redujo funciones y competencias del gobierno nacional, transfiriendo algunas a los gobiernos subnacionales, principalmente municipios, por lo que se trató de una descentralización municipalista que fragmentó el desarrollo al poner lo local por encima del desarrollo territorial. Fue una descentralización bastante influida por organismos financieros internacionales, como el BID y el Banco Mundial, quienes proporcionaron créditos para su implementación.

Se trató de un proceso centrado en la transferencia facultativa de competencias, incluso de servicios aislados (descentralización “a la carta”), que se negociaba vis a vis entre Gobierno nacional y cada municipio. La descentralización no formaba parte de una estrategia de desarrollo nacional, ni regional, ni local. Sus resultados se medían en función del número de competencias transferidas a los municipios, a pesar de ello se descentralizaron muy pocas competencias e incluso servicios muy acotados.

En lo fiscal, se centró en el reparto porcentual del presupuesto y en pre-asignaciones territoriales, modelo rentista reforzado desde inicios de los años '70, cuando el país se convirtió en exportador petrolero. Se trató de un proceso de distribución territorial de la renta petrolera, más que de un proceso de fomento al desarrollo local y regional y fue muy funcional al bicentralismo ejercido por los grupos dominantes de Quito y Guayaquil. De ahí la proliferación de cantones a inicios de los '80, puesto que la creación de gobiernos municipales era la mejor forma de conectarse con el tubo del petróleo y de esa forma percibir fondos del presupuesto fiscal, que beneficiaron a la herencia colonial de caciques y caudillos locales.

Pero no todo fue negativo en la primera fase de la descentralización puesto que hubieron experiencias municipales valiosas que enfatizaron en lo participativo (Cotacachi, Tena, Guamote, Nabón), aunque sus resultados fueron limitados y no se sostuvieron en el tiempo. Si bien a finales del siglo XX e inicios del siguiente hubo una creciente reivindicación de mayor autonomía para las provincias (consultas populares no vinculantes en cinco provincias), éstas se fueron diluyendo.

Además, la grave crisis bancaria y fiscal de finales de siglo XX, dificultó avanzar en una redistribución territorial más equitativa de las rentas fiscales y menos centralista, y la descentralización pasó a un segundo plano.

La segunda fase correspondió al denominado proceso de “retorno del Estado”, que buscó fortalecer al gobierno central, recuperando su rol planificador, regulador y ejecutor, venido a menos luego de más de dos décadas de neoliberalismo. Con ello se consolidó el centralismo estatal en planificación, pese a que se incrementaron las rentas fiscales del gobierno nacional (por elevación del precio del petróleo y mayor recaudación tributaria), lo que terminó debilitando la descentralización. El desarrollo fue concebido como un proceso nacional que opacó al desarrollo local y territorial. Se subestimaron las capacidades de los gobiernos locales. Competencias incluso descentralizadas y propias de los gobiernos subnacionales se mantuvieron en el nivel central (uso del suelo, agua, riego, ambiente). Se crearon instancias de control de la gestión de los gobiernos locales (SOT³⁴), que muchos lo vieron como atentado a su autonomía.

La Ley de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, que establece mecanismos para la definición de políticas, control y sanción a los municipios, permitió intervenir en la determinación de uso del suelo urbano o rural, agrícola, industrial o minero. Acción que percibida como intervención del gobierno central en una función que tradicionalmente fue de los municipios, como es el ordenamiento del uso del suelo urbano. Prácticamente se volvieron a centralizar algunas competencias, por lo que se demandó “Defender las competencias exclusivas constitucionales en materia ambiental y exigir los recursos necesarios y suficientes para atender la vialidad rural por parte de los Gobiernos Provinciales” (Larenas, citado por Ortiz, 2017: 156).

Se dio una baja demanda de transferencia de competencias, lo que explica que de las doce definidas, solo en tres se presentaron conflictos: tránsito, porque era costoso que cada municipio asumiera solo la regulación de tarifas; ambiente, porque se percibió que no se respetaba la competencia; y en ordenamiento del suelo, dado que el gobierno nacional intervino en un campo exclusivo de los gobiernos municipales, como ya se anotó. Por ello se generó un rechazo a la pretensión gubernamental de interferir en

34 Superintendencia de Organización Territorial, Uso y Gestión del Suelo.

la competencia constitucional exclusiva de los municipios para ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo (Ortiz, 2017).

El gobierno de Correa privilegió la desconcentración, a la que destinó muchos recursos que fluyeron desde el Gobierno nacional a los GADs, lo que dio como resultado una descentralización administrativa que no fortaleció la autonomía política territorial (Ortiz, 2017).

Una muestra de ello es, como lo indica la misma SENPLADES, que para 1997 los GADs tenían presupuestos que alcanzaban al 2,1% en relación al PIB mientras que para el 2010 esa cifra llegó al 5,3% (Ortiz, 2017: 149). Si bien eso demuestra que hubo un incremento de los recursos transferidos desde el nivel central a los niveles de gobierno territoriales, ello no necesariamente significó una mayor descentralización. Lo que pasó es que los GADs se convirtieron en ejecutores de gasto de obras planificadas desde el gobierno central.

Los gobiernos locales durante este período tuvieron un rol muy limitado en proponer políticas públicas de carácter local, a diferencia de la etapa anterior en donde tuvieron un papel protagónico en materia de descentralización, junto a partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, pueblos indígenas, cooperación internacional y ONGs. Más bien en esta segunda fase todos los nombrados, fueron relegados a un rol absolutamente marginal.

Se cambió el sentido de la descentralización al proponer una organización del territorio en donde además de provincias, cantones y parroquias rurales se planteó la creación de regímenes especiales: por población, donde están los Distritos Metropolitanos (ciudades con más de un millón de hab.) y las regiones autónomas (unión de dos o más provincias); ambientales (Galápagos) y étnico-culturales (circunscripciones territoriales). Se promovió e incentivó la creación de regiones y gobiernos regionales y se puso el plazo de 8 años. Se debilitó al nivel provincial al crear otro nivel de gobierno intermedio: el gobierno regional.

Previendo que en 8 años no se conformarían las regiones, el gobierno organizó su gestión del ejecutivo en 10 zonas de planificación (7 horizontales, 2 Distritos Metropolitanos y Galápagos), adelantándose a lo que podrían ser los regímenes especiales y trazando una perspectiva de organi-

zación del Estado en el territorio, cuyo nuevo actor institucional fueron las regiones y los gobiernos regionales. Se fortaleció a las Juntas Parroquiales como otro nivel de gobierno (5to), que fragmentó aún más la estructura del poder y los recursos fiscales.

Si bien se superó el caos de la descentralización “a la carta”, no se potenció una visión territorial integrada entre los gobiernos y se limitaron las posibilidades de coordinación multinivel. Las regiones propuestas en la nueva Constitución podían ser un elemento clave para la descentralización y el desarrollo territorial, puesto que estaban orientadas a articular la gestión de los distintos niveles de gobierno.

En términos institucionales se apostó por un nivel intermedio de gobierno cuya escala territorial hiciese factible la generación de procesos de desarrollo económico regional, pero articulados al desarrollo nacional para asegurar un mayor equilibrio territorial. Por ello se estableció que las regiones debían contar con un nivel de autonomía regido por un Estatuto propio.

Se propuso crear el nivel intermedio de gobierno para ordenar el territorio y coordinar a los gobiernos locales; consolidaba una instancia gubernamental descentralizada que podía articular territorialmente a las instancias desconcentradas del gobierno central, como son las gobernaciones, zonas, circuitos y distritos, y ellas con los gobiernos locales descentralizados y, finalmente, se consolidaba en el territorio un gobierno que potencie sus fortalezas y que impulse el desarrollo de una manera más equitativa (Ortiz, 2017: 167).

Pese a ello la propuesta de creación de regiones fue muy ambigua, puesto que su conformación quedaba a la voluntad de las provincias, muchas de las cuales veían al gobierno regional como una amenaza a su gestión, puesto que se situaban por encima de los gobiernos provinciales.

La propuesta de zonificación regional de la SENPLADES para la planificación, que solo regía para el gobierno central y que era la antesala a la delimitación de las regiones, aparecía en el plano técnico como coherente y sólida, pero operativamente no tomaba en cuenta los problemas de integración física de las provincias (acceso y conectividad), ni los desiguales procesos de desarrollo económico productivo, ni las identidades culturales diferenciadas, ni la existencia de actores sociales y políticos con dimensión regional interesados en conformarlas.

Se trataba de una arquitectura del Estado central con zonas, circuitos y distritos, en donde no se repartía el poder ni se cedía la gestión de los recursos, sino que se mantenía concentrada en manos del gobierno central, a través de sus ministerios, que en materia de servicios sociales como educación, salud e inclusión social, ampliaron la cobertura de las atenciones, pero con graves falencias de gestión en nutrición infantil y salud que, ahora en pandemia dan cuenta de un proceso ineficaz. El problema del vacío del gobierno intermedio descentralizado y también la falta de coordinación multinivel, quedó intacto. Buscar en los próximos años una solución es urgente, para no tener el desequilibrio entre un Estado fuerte y más de mil gobiernos locales débiles (municipios y juntas parroquiales rurales).

Pero fue contraproducente la decisión de la SENPLADES de crear 10 zonas de planificación del nivel ejecutivo, puesto que fue tomado como la visión del gobierno de Correa respecto a cómo debían organizarse las regiones y sus gobiernos regionales, propuesta que no fue bien concebida, ni debatida y peor consensuada.

Problema histórico del Estado ecuatoriano y que impide contar con una perspectiva integral del desarrollo, se relaciona con la visión sectorial como eje angular de la acción de la política pública emanada desde el gobierno nacional. Visión sectorial presente en la gestión de los ministerios o secretarías de Estado (salud, educación, inclusión social, agricultura, minería, ambiente, etc), que intervienen en los territorios sin considerar sus particularidades y actuar y tomar decisiones por encima de los GADs y demás actores locales o territoriales, acciones que alteran el desenvolvimiento de la vida social de esas localidades y territorios, operando cada cual desde su perspectiva de sector. El *sectorialismo* es una manifestación del centralismo, puesto que impone la visión y necesidades del Estado central por sobre la visión de los GADs y actores locales.

En un Estado nacional unitario como el del Ecuador es indispensable contar con un centro que tome decisiones que afectan al conjunto del Estado, pero es indispensable también crear los pesos y contrapesos que impidan el excesivo centralismo o la total autonomía de las localidades y territorios. En la búsqueda de equilibrio mediante pesos y contrapesos,

siempre existirá una tensión que debe ser resuelta en el marco de la institucionalidad del Estado. Pero lo lamentable es que cada sector, cada secretaría de Estado, actúa sobre la ciudad o territorio sin el menor diálogo con los gobiernos locales porque consideran que es su competencia exclusiva y, si bien es cierto que constitucionalmente se trata de competencias exclusivas, la exclusividad se da en el marco de lo sectorial, más no en el marco de lo territorial. Si se analiza, por ejemplo, la competencia de educación, la exclusividad la tiene el Ministerio de Educación en lo atinente a métodos de enseñanza, pedagogía, contenidos generales de la malla curricular, etc, pero cuando esas acciones se operativizan en la ciudad o en el territorio, tienen que incorporar contenidos específicos y sujetarse al ordenamiento urbano y territorial, a la rectoría territorial que ejercen los gobiernos locales y territoriales. En ese sentido lo que hay que reconocer es que existen dos tipos de rectorías: la sectorial y la territorial y lo que corresponde es ensamblar una gestión que las articule, respetando la autonomía de cada uno de los niveles de gobierno (Enríquez, 2008) y sus competencias, y no superponer el poder del uno sobre el otro. Hasta ahora ni los planes de desarrollo nacional, ni la denominada "coordinación", han logrado ese ensamble, por lo que es indispensable clarificar muy bien lo que son la rectoría sectorial y la rectoría territorial, hasta dónde llega cada uno y sus enlaces.

Covid19, ralentización de la economía y cambio de modelo

Al inicio de este artículo se dijo que hay dos fenómenos de carácter global que demandan cambios radicales. Uno de ellos tiene que ver con la pandemia del Covid-19, que ha modificado el comportamiento de las personas y su relacionamiento y, en paralelo, ha cambiado el funcionamiento del espacio de la economía.

La pandemia del Covid-19 va dejando daños irreversibles de enfermedad y muerte en millones de habitantes del mundo entero. Deja también el sufrimiento en miles de millones de personas que, a consecuencia de la ralentización y decrecimiento de las economías, reducen sus ingresos,

pierden sus empleos y con ello ahondan en su pobreza, expresada en desempleo, subempleo, informalidad creciente y hambre en los hogares.

Se trata de una pandemia que recorre como un fantasma que se expande por países y continentes, causando graves daños que no reconocen género, nacionalidad, ideología, clase social, etnia ni edad, lo que genera miedo y exige a personas, comunidades y Estados, tomar medidas drásticas a fin de evitar su contagio.

Aislamiento, distanciamiento, lavado de manos continuo, uso de mascarillas, cercos epidemiológicos con cuarentenas de ciudades y países enteros y cierres de frontera, son algunas de las medidas que han adoptado los Estados nacionales para frenar su expansión y evitar contagios y muerte. En muchos casos estas acciones han ido acompañadas con la militarización y el establecimiento de rigurosos toques de queda, fijando duras sanciones a quienes no acaten las restricciones impuestas.

Es indudable que en una crisis sanitaria de esta magnitud se requiere de una acción centralizada del Estado, quien con autoridad debe prevenir y evitar la expansión del virus. No es posible improvisar esa acción sino que requiere de liderazgo, ejemplo y de una preparación social que cuesta alcanzarla. De ahí las inmensas pérdidas humanas al inicio de la pandemia. En Ecuador, ciudades como Guayaquil y otras sufrieron, en esos momentos iniciales, lo indecible, puesto que tomó desprevenidos a autoridades nacionales y locales, quienes no tuvieron capacidad de respuesta inmediata.

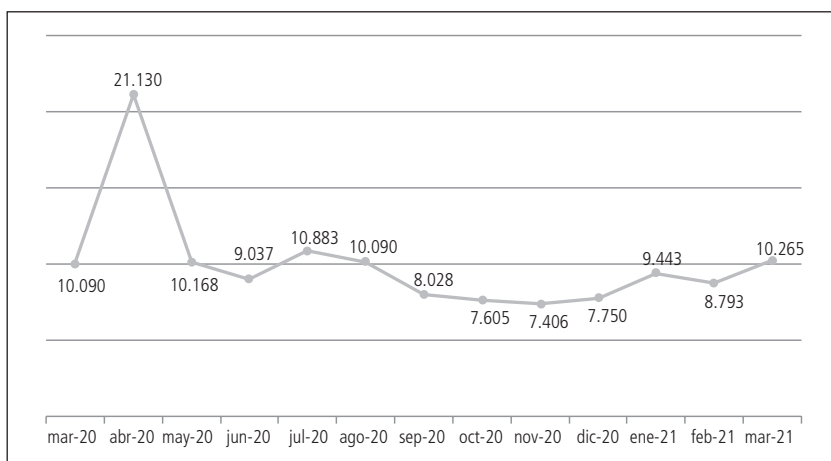
Siguieron otras ciudades y países y fueron precisamente los gobiernos que minimizaron el impacto del Covid-19 y no adoptaron medidas adecuadas, como fue el caso de EE.UU, Brasil y otros, lo que provocó un enorme sufrimiento en las poblaciones, principalmente los más vulnerables: negros, latinos, indígenas, migrantes, niños y ancianos.

En el caso de Ecuador hubieron otros factores que influyeron en esa respuesta, como es la existencia de una infraestructura sanitaria deficiente a consecuencia de la aplicación de políticas neoliberales que de a poco fueron reduciendo las responsabilidades del Estado en materia de servicios sociales; la burocratización cada vez mayor del Estado y su distanciamiento de la sociedad, lo que lo llevó a ser incapaz de incorporar a las comunidades en la prevención y el control de la pandemia, como complemento a la pres-

tación de los servicios de salud. Sumado a la corrupción en la gestión de los hospitales públicos, la negligencia e indolencia de muchos de sus funcionarios y la irresponsabilidad de ciertos sectores de la sociedad que no acataron las disposiciones gubernamentales, de ahí los lamentables resultados.

A continuación el Gráfico 1 da cuenta de la magnitud de la pandemia en Ecuador, principalmente en abril de 2020 y el comportamiento de la curva.

Gráfico 1
Personas fallecidas por todas las causas en 2020
 (Se compara con el promedio histórico entre 2015-2019)



Fuente y elaboración: Observatorio Social del Ecuador (2020)

No es la primera vez que una pandemia introduce cambios en el uso del espacio. Históricamente, el uso del espacio físico ha estado en ciertos momentos determinado por factores de salud y particularmente por las epidemias. El espacio urbano e incluso arquitectónico fue frecuentemente modificado, por ejemplo, en el primer cuarto del siglo XX se construyeron escuelas al aire libre y hospitales con amplias terrazas para evitar el contagio de la tuberculosis. La pandemia del cólera modificó radicalmente la estructura de las ciudades, reduciendo la densidad urbana e introduciendo gran-

des cambios en la infraestructura sanitaria. El Covid-19 ha rememorado la tuberculosis por su alto nivel de contagio; se pide a la población quedarse en sus casas y recurrir al teletrabajo. El aislamiento y distanciamiento entre personas, que parece se quedarán mucho tiempo, exigen cambios no solo en la arquitectura, en la planificación urbana y en el uso de los espacios públicos y privados, para adecuarlos a las nuevas condiciones de sanidad, sino incluso exige cambios en el uso del territorio, toda vez que la pandemia ha generado una nueva dinámica en la economía y la producción, caracterizada por lo que se ha denominado la ralentización, que no es otra cosa que una dinámica mucho más lenta.

Al ser una pandemia de rápida propagación, los gobiernos recurrieron a cercos epidemiológicos y cuarentenas obligatorias, que paralizaron o ralentizaron la vida de las sociedades, con consecuencias graves sobre la producción, la economía, el trabajo, los ingresos, la vida familiar y sobre la salud mental de las personas y su convivencia.

América Latina venía soportando, incluso antes de la pandemia, un bajo crecimiento económico, particularmente en los últimos 7 años, 2014-2020. La pandemia agravó la crítica situación; en muchos casos las bajas tasas de crecimiento se transformaron en tasas negativas o en decrecimiento al punto que, de acuerdo a la CEPAL (2021), la región en el año 2020 sufrió la peor contracción económica de su historia, con una caída del 7,7% del PIB, el cierre de 2,7 millones de empresas con el consecuente incremento del desempleo, que afecta predominantemente a mujeres y jóvenes, con lo que se destruyeron no menos de 14 millones de empleos en la región. El caso de Ecuador es aún más crítico porque su economía sufrió en 2020 una caída mayor al 10%.

El ahondamiento de la crisis en la región ha dado lugar a que más de 30 millones de personas engrosen las filas de la pobreza y más de 5 millones de hogares sufran hambre. A la extrema pobreza se sumaron alrededor de 16 millones de personas, alcanzando en 2020 la cifra de 83,4 millones, que equivalía al 13,5% de la población total de la región, de los cuales 53,4 millones se localizan en áreas urbanas y los 30 millones restantes en áreas rurales. La tendencia de estas cifras es creciente, aunque varios países han emprendido programas de transferencias a las familias a fin de evitar

el sufrimiento de esas personas, quienes a más de padecer el riesgo de la enfermedad, padecen la pobreza. Pero no todos los países han respondido en la misma magnitud.

Si bien la pandemia del Covid-19 agravó la crisis, ésta fue anterior y de acuerdo a Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, la región requiere de cambios profundos en su comportamiento, toda vez que el modelo extractivista está agotado, puesto que concentra la riqueza en pocas manos y apenas tiene innovación tecnológica. Se trata de un modelo de desarrollo que se agotó al carecer de una estrategia productiva. “El problema es que no se ha diversificado la matriz productiva con conocimiento, con contenido nacional y con encadenamientos con pequeñas y medianas empresas” (CEPAL, 2021). A pesar de ello, países como Ecuador, en lugar de modificar el modelo, están ahondando en el anterior al reprimarizar la economía, incluyendo a la minería de gran escala, con lo que sus exportaciones seguirán constituidas casi exclusivamente por materias primas.

De ahí que, más allá de las graves consecuencias dejadas por el Covid-19, es necesario replantear el modelo de desarrollo con un crecimiento económico cuidadoso de los recursos naturales y con énfasis en las acciones que permitan reducir las enormes desigualdades sociales y territoriales.

En ese sentido, no es posible proponer “la vuelta a la normalidad” sino impulsar un futuro mejor, que dependerá del crecimiento económico basado en la creación de más puestos de trabajo y el inicio de un periodo de transición a una industria más sustentable, menos contaminante. En relación con esto, el cambio de la organización política del Estado en el territorio constituye un elemento central para iniciar, entre otras cosas, la implementación del modelo propuesto por la CEPAL.

Bibliografía:

- Banco Central del Ecuador (2010): La economía ecuatoriana luego de 10 años de dolarización, Dirección General de Estudios. Quito, Ecuador. Disponible en: <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Notas/Dolarizacion/Dolarizacion10anos.pdf> (visitado 2 febrero de 2021).
- Bastidas, Cristina (2017): "La descentralización en el Ecuador. De la doble transición Neoliberal al liderazgo del Estado central". En: *Balance de la descentralización en el Ecuador: 1998-2016*. Ortiz, Santiago (comp). Quito: Cooperación alemana, GIZ.
- Burbano de Lara, Agustín (2017): "Los procesos de descentralización y autonomía en la región Andina y sus trayectorias. Estudio comparativo de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú". En: *Balance de la descentralización en el Ecuador: 1998-2016*. Ortiz, Santiago (comp). Quito: Cooperación alemana, GIZ.
- Carrión, Fernando (2003): *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*. Quito: FLACSO Ecuador.
- CEPAL (2021). *Panorama Social de América Latina 2020*. Santiago: CEPAL
- Deler, Jean Paul (2007). *Ecuador: del espacio al Estado Nacional*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar/ Corporación Editora Nacional/ Instituto Francés de Estudios Andinos IFEA.
- Enríquez, Francisco (2017): "Gobierno intermedio y desarrollo regional", en *Gobiernos intermedios: entre lo local y lo nacional*. CONGOPE, Editorial Abya-Yala, Incidencia Pública, Quito.
Disponible en: <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/146466-opac>
- (2008). *Organización territorial del sistema educativo a nivel local. Un aporte para el debate*. Quito: Proyecto ELICE, CARE. Disponible en: <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/119153-opac>
- Fernandez Bravo, Álvaro,(comp) (2012). *La invención de la nación. Lecturas de la identidad de Herder a Homi Bhabha*. Buenos Aires, Argentina: Manantial.

- Hobsbawm, Eric (2012): "Etnicidad y nacionalismo en Europa hoy". En: Fernández Bravo (comp), *La invención de la nación. Lecturas de la identidad de Herder a Homi Bhabha*. Buenos Aires, Argentina: Manantial.
- Lefebvre, Henri (2013): *La producción del espacio*. Madrid: Capitán Swing.
- Ortiz, Santiago, (2017). "Análisis sobre la organización territorial y la descentralización del Estado, modelos de descentralización voluntario y obligatorio 1998 y 2008". En: *Balance de la descentralización en el Ecuador: 1998-2016*. Quito: Cooperación alemana, GIZ.
- Pardo, Daniel (20/06/2020). "Independencia de Colombia: 4 hechos clave que la historia oficial suele omitir". *BBC Mundo en Colombia*. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-53465836> (Visitado 10/ 2020).
- Suing, José (2013). "El estado de la descentralización fiscal en el Ecuador". En: *Foro, Revista de Derecho, n.º 20*. Quito: UASB-Ecuador/CEN.