

Organización del Estado en el territorio a partir del covid 19



Francisco Enríquez Bermeo
coordinador-editor

Fernando Carrión

Fernando Cordero

Emilio Pradilla Cobos

Patricia Sánchez

Carolina Tohá

Gaitán Villavicencio

Francisco Enríquez Bermeo
Coordinador-editor

Organización del Estado en el territorio a partir del covid 19

Serie Territorios en Debate - Segunda Etapa - N° 11



2021

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

Presentación

El Consorcio de Gobiernos Provinciales del Ecuador CONGOPE ha impulsado permanente un desarrollo territorial inclusivo, donde todos los actores trabajen coordinadamente para reducir las asimetrías económicas, sociales, ambientales y políticas, mediante la provisión de servicios y de obra pública cercana a las realidades de cada territorio. El cumplimiento de esta visión depende de cuán fortalecido esté el proceso de descentralización del país y del manejo adecuado de las relaciones de poder entre el nivel central y los gobiernos subnacionales, y cómo estas dependencias pueden articularse para generar acciones que creen valor público.

Ahora bien, la descentralización en sus diversas formas de organización, como estados unitarios o federalistas, debe ser comprendida desde las potencialidades y limitaciones que tiene la arquitectura del Estado para ser funcional, por eso, el análisis que se requiere profundizar debe ser mucho más ambicioso que la revisión de responsabilidades y roles determinados en la técnica constitucional y normativa. Existen elementos culturales y sociológicos que están arraigados en la sociedad de América Latina, y por supuesto en Ecuador donde pueden verse claramente los desafíos que enfrentan los procesos de descentralización, en comparación con otras regiones del mundo como Estados Unidos o Europa, donde se ve con más vehemencia la adopción de los conceptos de autonomía en la dinámica democrática y en la gestión de la institucionalidad pública en todos sus niveles.

En ese sentido, las autoridades locales y la sociedad deben generar un proceso de autocrítica para identificar hasta qué punto ha sido factible

consolidar un sistema de gobierno descentralizado y, por consiguiente, cómo este modelo ha aportado en el mejoramiento de las condiciones de la población. La descentralización, sin un verdadero compromiso político, no será la panacea que resuelva las brechas territoriales y mucho menos la gestión de la institucionalidad pública, de hecho algunos estudios del multilateralismo advierten que la falla de un Estado que no ha podido asumir la descentralización y la autonomía decanta en la reducción de la provisión de servicios públicos por decisiones erróneas de política pública, influenciadas por grupos de interés, también existe la posibilidad de que grupos de poder o de élite nacional los transfieran a élites locales rompiendo aquella visión de consolidar la democracia o la generación de cargas o trabas excesivas en el presupuesto público (asunto que vive actualmente el Ecuador).

Las principales corrientes de la administración pública, de la comprensión del Estado y la democracia, han focalizado sus esfuerzos en discutir las implicaciones del quiebre, y casos de éxito de la descentralización, por esta razón, en esta nueva edición de la Serie Territorios denominada: “Organización política del Estado en el territorio: descentralización, autonomías, circunscripciones territoriales y federalismo”, CONGOPE ha invitado a reconocidos expertos, especialistas y académicos para motivar el debate y la investigación desde la memoria histórica del Ecuador y América Latina.

Esperamos que este sea el impulso que motive a los denominados laboratorios de ideas o “think thank” a profundizar en estudios que fundamenten la generación de políticas públicas, estrategias de relaciones intergubernamentales y cambios constitucionales – normativos, para afianzar así la arquitectura de un estado descentralizado donde se garantice la autonomía en todas las dimensiones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados del Ecuador, y subsecuentemente se den soluciones concretas a un país que en la práctica lleva más de una década bajo una gestión centralizada, pese a los estamentos planteados en la Constitución de la República.

Ab. Pablo Jurado Moreno
Presidente del CONGOPE
Prefecto provincial de Imbabura

Introducción

Francisco Enríquez Bermeo*

En su origen, el Estado ecuatoriano se constituyó como República unitaria y centralista sobre la base de la alianza de tres regiones cuyas principales ciudades eran Quito, Guayaquil y Cuenca, y se conformaron en Departamentos. Al poco tiempo, esa forma de organización del territorio cambió, por provincias, cantones y parroquias, con el fin de consolidar un Estado nacional unitario y centralista. Intenso fue el debate, desde el inicio de la República, entre federalistas y unitaristas, que en algunos casos llegó a enfrentamientos armados. Finalmente prevaleció la tesis de los unionistas, quienes consolidaron su postura principalmente a partir del período garciano, entre 1860 y 1875. Durante la vida republicana fue esa organización del Estado en el territorio la que prevaleció, la centralidad se mantuvo inalterable, ampliándose únicamente el número de esas unidades territoriales.

Fue a partir de los años '90 del siglo pasado cuando el país inició un proceso de transferencia de recursos y competencias, y algún poder de decisión, desde el centro hacia las unidades territoriales, principalmente municipios, conocido como descentralización "a la carta". Si bien dicho proceso tuvo muchas limitaciones, principalmente por ser optativo y no obligatorio, a pesar de ello, fue importante porque fue el primer paso dado en esa dirección y con el que se retomó la vieja discusión sobre el tipo de Estado y el centralismo.

A partir de la Constitución del año 2008, y del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y del COTADD en el 2010 se configuró (al menos en el papel) una nueva forma de organización del Estado en el territorio, al haber introducido la posibilidad de conformar Regiones dotadas con un nuevo nivel de gobierno intermedio, el

* fenriquez@flacso.edu.ec

Gobierno Regional, que se sumaba en esa condición a los Gobiernos provinciales. En paralelo, el nivel Ejecutivo fortaleció su presencia en el territorio al crear distritos y circuitos desconcentrados, llevándolos al nivel de cantón y parroquia respectivamente, vinculados principalmente a la prestación de los servicios sociales de educación, salud, inclusión social, entre otros.

El proceso impulsado por la normativa nunca se concretó. Luego de 13 años de vigencia de la Constitución y del COOTAD, no existe ninguna Región y, por tanto, no se ha constituido ningún gobierno intermedio, lo que ha permitido que los gobiernos provinciales mantengan ese estatus, aunque muy disminuidos dadas las pocas competencias y recursos asignados.

Durante los 10 años de presidencia de Rafael Correa, el modelo centralista se fortaleció, mientras la descentralización dio muestra de grandes carencias que algunos califican el proceso como retroceso (Ortiz, 2018). Emergencias, como por ejemplo el terremoto en el centro y centro norte de la costa del país en 2016, tuvieron como respuesta del Estado la intervención del Gobierno nacional, con una muy baja o ninguna participación de los Municipios y GADs¹.

A pesar de los cambios de gobiernos posteriores, y de ciertas reformas en algunas áreas del aparato estatal, la estructura centralista se mantuvo intacta, lo que ha dificultado la respuesta del Estado a posteriores emergencias. Muestra de ello es la debilidad, casi incapacidad, que mostró para responder al fenómeno del covid-19, principalmente al inicio y que perdura hasta hoy, lo que dio lugar a que Ecuador sea uno de los países más golpeados de la región y el mundo por esta pandemia.

Las consecuencias en la salud y muertes provocadas por el covid-19, fenómeno que se estimaba sería de corta duración, a un año de su irrupción aún no hay claridad de cuando va a declinar (a pesar de las vacunas), persiste y agrava. Más de 30 mil muertos comprobados en Ecuador, la cifra es mayor si se contabiliza a los que fallecieron sin llegar a estar registrados como positivos. Además, el incremento de la población en situación de pobreza y pobreza extrema se agrava², lo que da cuenta de que es impera-

1 Fue tal el nivel de centralismo que el Presidente Correa nombró a varios de sus ministros como responsables de las tareas de reconstrucción y ayuda a los damnificados, en cada uno de los cantones afectados.

2 En el año 2020 el PIB mundial se redujo en 4,9%, 250 millones de personas de los países

tivo cambiar no solo comportamientos sociales sino incluso las estructuras institucionales, entre las que cabe mencionar al propio Estado. Uno de esos cambios debe llevar a involucrar más en las gestiones gubernamentales a los demás niveles de gobierno, tanto municipales como territoriales.

La recuperación sanitaria de la sociedad y la reactivación de la economía y la producción, tan afectadas por el covid19, solo serán posibles, entre otras cosas, con una nueva estructura política del Estado en el territorio, en donde la descentralización y la autonomía deben ser analizadas desde al menos dos perspectivas: una relacionada con lo territorial, que incluye el debate sobre regionalización, municipalismo, autonomía y federalismo que algunos sectores de Guayaquil han empezado a plantear³ y, la otra, vinculada con la descentralización interurbana (Carrión, 2020), que tiene que ver con los procesos de reforma que deben impulsar los municipios de las ciudades metropolitanas, a fin de transferir competencias y recursos a unidades de gobierno territoriales (alcaldías menores) electas y con poder de decisión.

Desde la primera perspectiva, es importante considerar que en el transcurso de los últimos 25 años, la dinámica territorial ha cambiado sustancialmente en Ecuador, no solo por la consolidación de Guayaquil y Quito como ciudades metropolitanas, sino también por la conformación y progresivo afianzamiento de varias ciudades intermedias como ejes aglutinadores de regiones que cuentan con una urbanización polinuclear, con buena infraestructura y conectividad, en las que se articulan pequeñas ciudades, pueblos y amplias zonas rurales, dando lugar a una embrionaria conformación de regiones. Ejemplos hay varios, en la sierra centro norte (Ambato, Riobamba, Latacunga, Baños), en la sierra norte (Ibarra, Tulcán, Otavalo, Cayambe, Tabacundo), en la costa centro interior (Santo Domingo, Quevedo, Quinindé, El Carmen), en Costa centro (Manta, Portoviejo, Montecristi), en sierra centro sur (Cuenca, Azogues, Macas, Paute), entre otros. Quedan aún zonas aún en proceso de conformación como la costa norte (Esmeraldas), la costa sur (Machala), la sierra sur (Loja) y la parte

en desarrollo cayeron en pobreza; mientras que en contraste 651 multimillonarios estadounidenses aumentaron su patrimonio neto en un 30%, lo que pone en evidencia las grandes desigualdades sociales y territoriales que en épocas de pandemia y crisis económica se agravan.

³ Francisco Arosemena, exPresidente de la Cámara de Comercio de Guayaquil, lo ha planteado en varios foros organizados por este gremio.

de la Amazonía; todas fronterizas, lo que exige mirar su potencial desde una perspectiva transfronteriza, es decir de mayor integración económica y comercial con las ciudades y territorios de los países vecinos (Colombia y Perú). La organización territorial que se adopte debe considerar esas nuevas dinámicas y afianzarlas, resultando indispensable entonces conocer más características del funcionamiento, de modo que el Estado pueda ser dinamizador y no freno de dichos procesos.

Además, es necesario partir del hecho que el crecimiento de las dos ciudades metropolitanas: Guayaquil y Quito, cada una con cerca de 3 millones de habitantes, se han ido consolidando como espacios conurbanos que involucran a varios gobiernos municipales y parroquiales rurales. Desde allí es fundamental trabajar con dos criterios. Uno que aborde el cómo organizar su gestión en un espacio tan extenso y diverso, que considere las particularidades de cada sector de la ciudad y gobierne con políticas y programas que responda a esa diversidad, y a la vez mantengan una perspectiva de desarrollo común. Hay varias experiencias al respecto, como las ciudades de Lima o Bogotá que cuentan con una Alcaldía mayor y varias menores que corresponden a una parte de la ciudad. Y el otro criterio tiene que ver con el cómo articular la gestión de varias municipalidades y de otros niveles de gobierno, las Prefecturas y las parroquias rurales, para organizar una gestión que, a pesar de la presencia de varios niveles de gobierno en un territorio, debe asumirlo como un todo que demanda un desarrollo integral e integrado. Para ello se debe construir una gestión de gobiernos multinivel.

El presente libro propone reflexionar sobre esta problemática y aportar en esa dirección, abordando el tema de la organización del Estado en el territorio y sus instituciones y los desafíos que ahora mismo demanda el Ecuador para superar la mayor crisis económica, sanitaria y social de su historia.

Para ello se invitó a connotados académicos y gestores de política pública territorial y urbana del país y de la región. Se aborda el tema primero desde tres experiencias y miradas, cada una proveniente de las tres ciudades constitutivas de la República del Ecuador y luego, desde otras dos de la región. Chile, con un Estado unitario centralista y presidencialista

pero que actualmente se apresta a formular una nueva Constitución, impulsando debates sobre el carácter del Estado y su organización territorial. Y México, un Estado federal que, sin embargo, ha mantenido un fuerte centralismo.

La intención en la convocatoria fue contar con distintas miradas y experiencias territoriales que, aunque coincidentes en varios aspectos muestran diferentes procesos y contextos de las transformaciones del Estado, y en donde la pandemia del covid-19 interviene como punto de inflexión, imponiendo un antes y un después en el debate.

Entre los invitados está, en primer término, Fernando Carrión, quien analiza la organización del Estado en el territorio desde una perspectiva muy novedosa que es la de analizar la relación entre ciudades capitales y el Estado nacional desde los conceptos de capitalidad y autonomía. Concluyendo en la idea de que la globalización produjo cambios substanciales en las ciudades capitales como consecuencia de la transformación del Estado-nación y de los patrones de urbanización; que no urbanizaron solo a las ciudades sino también a las regiones y donde las instituciones estatales centrales ejercieron influencia en la evolución y funcionalidad de las ciudades capitales.

Los conceptos de capitalidad y autonomía los asocia con proximidad y distancia. El primero, proximidad con el aparato estatal y el mundo empresarial conformado por grandes corporaciones globales situadas en la ciudad capital. Y el segundo, la necesaria distancia de la urbe respecto del poder estatal para no ser absorbida por éste. Esa reflexión lo lleva a preguntarse ¿en qué medida las ciudades capitales se constituyen solo a partir de la presencia del aparato de Estado? ¿Puede una ciudad capital tener autonomía frente al Estado nacional? El artículo avanza en la búsqueda de responderlas.

Como efecto de la globalización, la capitalidad no se da solo entorno a la centralidad del Estado, sino también en torno a la dinámica económica impulsada por la presencia de grandes empresas transnacionales, dotadas de modernas tecnologías y cuyo ámbito de gestión, en algunos casos, es toda la región o el mundo. En la ciudad capital se concentran las principales funciones del aparato estatal y a la vez se localizan las sedes o sucursales de las grandes corporaciones, muchas transnacionales privadas, en tanto las

ciudades intermedias enlazan el ámbito nacional y lo local. Además, hay ciudades capitales que se estructuran como regiones conurbadas en donde la capitalidad no corresponde solo a una ciudad nuclear sino a varias ciudades con varios gobiernos locales.

En artículo sostiene que la ciudad capital de un Estado nacional puede tener autonomía pero una distinta a la de las demás ciudades; manteniendo una relación de dependencia que le permite regirse con órganos de gobierno propios, teniendo en cuenta que autonomía no es soberanía (de lo contrario sería independencia), y que a la vez no es posible crear normas y leyes que no sean coherentes con la carta magna de la República. La capitalidad genera en sus habitantes sentirse y pensarse como parte del centralismo estatal, dejando de percibirse autónomamente desde la realidad de su localidad. En ese sentido, la autonomía está muy asociada a la descentralización horizontal, vertical y territorial, cuyo fin es la búsqueda de equilibrios de poder al interior del Estado nacional.

Bajo estas consideraciones, el autor analiza la relación entre varias ciudades capitales y Estados nacionales de América Latina, hasta llegar al caso de Quito, donde la autonomía ha estado determinada por dos procesos: uno asociado a la descentralización gestada desde el gobierno nacional (iniciada en los años 90), y otro, desde la ciudad capital y su intención de alcanzar autonomía mediante su propio estatuto, proceso no concluido por múltiples razones; desde la fuerte asociación de Quito con el Estado centralista, del que no a podido desmarcarse, hasta la ausencia de un actor social y político local.

Sostiene que Ecuador cuenta con una bicentralidad urbana, en cuanto tiene dos grandes urbes: Quito y Guayaquil, la primera cumple la función de capital política, mientras la segunda la de capital económica, lo que ha dado lugar a que Quito reafirme su capitalidad, mientras Guayaquil su autonomía, dando lugar a que las dos ciudades tengan enfoques autonómicos diferentes. En el caso de la capital política, la autonomía es para no depender tanto de los vaivenes del Estado. Mientras que para la otra, se trata de reafirmar un distanciamiento del Estado basado en un modelo de desregulación (privatización).

Toda esta reflexión lleva finalmente a Carrión a plantear que, la influencia de la experiencia española en el proceso constituyente iniciado en el 2007 en el Ecuador podría resultar una salida interesante. El Estado español reconoce la incorporación a la estructura general del aparato estatal de autonomías asimétricas, lo que permitirían en el caso de Ecuador, incluir aspectos como la plurinacionalidad y la diversidad territorial, étnica, económica, política y social.

En el artículo que sigue a continuación, Patricia Sánchez y Gaitán Villavicencio empiezan afirmando que las principales localidades en el siglo XIX (cuando se conformó la República): Quito, Cuenca y Guayaquil, fueron las que absorbieron a las localidades cercanas, conformándose en regiones.

La conformación del Estado nacional tuvo dificultades por cuanto algunos poderes locales se confabularon asumiendo en ciertos casos posturas inclusive secesionistas. El debate político entre unitaristas, federalistas y secesionistas fue intenso al punto de que tuvo manifestaciones militares, en donde próceres como José Joaquín de Olmedo, antes de que surja el Ecuador, cuestionó ya el centralismo de Bolívar y fue desterrado a Lima.

Los autores sostienen que el Estado ecuatoriano desde su inicio fue unitario y centralista, y que así fue consolidándose, aun cuando Vicente Rocafuerte, ocupó la presidencia de la República (1835 y 1839). Este guayaquileño federalista ni siquiera intentó impulsar en el país el federalismo. Posteriormente, en 1861, Gabriel García Moreno consolida el Estado nacional unitario y presidencialista, combatiendo duramente las posiciones contrarias. En el mismo sentido, Eloy Alfaro (presidente en dos períodos, 1895-1901 y 1906-1911) consolida aún más ese centralismo. Sánchez y Villavicencio pasan revista a la serie de gobiernos, a veces constitucionales y también dictatoriales, que contribuyeron en esa perspectiva, algunos progresistas, otros de derecha y populistas. Especial reconocimiento hacen del gobierno de Galo Plaza “quien inició el más grande proceso de modernización del Estado en la historia republicana”.

Analizan varios gobiernos hasta arribar al de Correa al que califican de neopopulista, y durante el cual se aprobó y expidió una nueva Constitución que, además de garantista, impulsó un hiperpresidencialismo y que en materia de descentralización fue más bien regresivo. Con Lenín Moreno llega una

triple crisis, económica, sanitaria (covid19) y de funcionamiento estatal, que puso en evidencia la profunda incapacidad del gobierno, su derechización y la continuidad de la corrupción del régimen anterior, todo lo cual coloca en la agenda política la necesidad de reformar el Estado y, como parte de ello, retomar el debate sobre descentralización, autonomía y federalismo.

Para abordar esta temática, consideran y describen la degeneración del Estado unitario, centralista y presidencialista, que durante su vigencia (1830-2020) ha promulgado 20 Constituciones y en todas ellas se ha confirmado el carácter unitario del Estado, incluso en las dos últimas, aún cuándo incluyeron lo pluricultural y multiétnico (1998) y lo intercultural y plurinacional (2008) y la idea de que se gobernará de modo descentralizado.

Siguiendo en esta línea de análisis, sostienen que el carácter de Estado unitario y presidencialista de los últimos 40 años se mantuvo bajo dos modelos contrapuestos: el estatista y el neoliberal. Ninguno pudo superar la ineficiencia y la generación de conflictos permanentes. Incluso el modelo de gestión local empresarial de Guayaquil, vigente durante tres administraciones (Febres Cordero, Nebot, Cynthia Viteri), desde 1992 hasta estos días, dio muestras de fracaso, sino hasta al inicio de la pandemia cuando los resultados negativos de su gestión derivaron en la presencia de más 14 mil muertos.

Todo ello los lleva a concluir en la idea que el Estado unitario, centralista y presidencialista está agotado y en profunda crisis, como consecuencia del centralismo, la corrupción, la globalización neoliberal, la crisis sanitaria, las desigualdades sociales, la pobreza y la incapacidad de las élites dominantes. Crisis que se expresa en la fragmentación regional y local, desigualdades territoriales, enormes brechas entre lo urbano y rural, ausencia de encadenamientos productivos, modelo de industrialización estancado, desgobierno en todos los niveles, inseguridad jurídica, falta de continuidad institucional, baja participación ciudadana, impunidad, erosionada representación política, débil gestión de municipios y prefecturas, entre otras.

Para los autores, históricamente los mayores opositores a la descentralización han sido todos los presidentes de la República, ya que no han querido “ceder ni un ápice de poder, sin excepción y hasta la actualidad”. De ese modo, hacen una interesante afirmación al presentar la idea de que el centralismo del Estado unitario y presidencialista no es un fenómeno terri-

torial, no es de quienes habitan la ciudad capital, sino que es un fenómeno político y social del que se benefician los élites dominantes, localizadas en Quito y Guayaquil, principalmente. Concluyen entonces en la necesidad de ir hacia una descentralización autonómica, que redistribuya el poder y los recursos estatales entre regiones y provincias.

El tercer artículo fue elaborado por Fernando Cordero, quien hace un recorrido por las distintas Cartas Magnas o por las distintas Constituciones. Observa como ya en la primera, la de 1830, el Estado organiza el territorio en medio de un debate entre unionistas y federalistas. Señala también el posicionamiento de cada Constitución ante lo municipal, y puntualiza sobre el hecho que, incluso en la liberal de 1897 se mantiene centralizado el poder, mientras que la segunda (1906) introduce la noción de autonomía municipal, habla de funciones privativas y de que los municipios son independientes de los otros poderes, sin embargo resulta contradictorio, sostiene el autor, por el interés mayor de supeditar a los municipios al Estado central como parte de la modernización del Estado.

La Constitución de 1929 es aún más explícita puesto que habla ya de autonomía municipal, aunque no define el cómo implementarla. Será la de 1945 la primera en establecer con claridad los objetivos y competencias, tanto de municipios como de consejos provinciales; pero no llegó a regir puesto que el entonces presidente, Velasco Ibarra, la desconoció al proclamarse dictador e imponer una nueva, al año siguiente, en la se limita la elección de alcaldes a las capitales de provincia, respetando la autonomía de concejos municipales y consejos provinciales.

La Constitución de 1967 introduce la planificación como aspecto central de la gestión estatal e incorpora aspectos centralistas, como el que los municipios y consejos provinciales deben contar con dictámenes favorables de sus planes y presupuestos expedidos por la recién creada Junta Nacional de Planificación, lo que constituye un retroceso, en opinión de Cordero.

Entre 1978 y 1997, con la vigencia del régimen democrático, se va configurando la descentralización “a la carta” y, como parte de ello, se da un paso importante en materia fiscal al pre asignar el 15% del Presupuesto del Estado para los gobiernos seccionales autónomos (Constitución 1978 codificada 1997).

Posteriormente, en 2008, la nueva Constitución plantea un modelo de descentralización con competencias exclusivas para cada nivel de gobierno autónomo subnacional, e incorporando un nuevo nivel, el regional. A pesar de todo el esfuerzo y voluntad descentralizadora, el autor reconoce que durante ese período no se logró reducir el centralismo, más bien se lo fortaleció, en parte por un equivocado ejercicio de rectoría de cada ministerio, o secretaría de Estado, que afectó la gestión de las competencias exclusivas otorgadas a los gobiernos autónomos descentralizados. Además, destaca que, a pesar de la acelerada creación de cantones de los últimos cuarenta años, no hubo una descentralización real en el país.

Afirma que Ecuador no nació como Estado unitario sino como la unión de tres departamentos desprendidos de la Gran Colombia y, desde el inicio de la República, hubo una pugna entre unitaristas (Flores) y los poderes locales de Guayaquil y Cuenca, que con el tiempo se fue afianzando y asimilando al centralismo y que se ha mantenido vigente durante 190 años.

El federalismo, asegura, estuvo presente en tres momentos: luego de la separación de la Gran Colombia; a mediados del siglo XIX y, entre 1870 y 1883, aunque en ninguno de ellos se puso en riesgo el unitarismo. Se trataba de un federalismo que finalmente no cuestionó al Estado unitario, más bien era un unitarismo “fuerte” que buscó autonomía relativa para las provincias, mientras que el unitarismo “débil” propugnaba unas provincias sujetas al ejecutivo.

Asocia centralismo con una sesgada comprensión de la Rectoría que, al ser responsabilidad del gobierno central y de carácter general y nacional, termina desdibujando la idea de que los gobiernos autónomos descentralizados también la ejercen en el ámbito de sus competencias, afirmado que “en nombre de la Rectoría permanentemente se producen abusos, interpretaciones arbitrarias, distorsiones e intromisiones que retrasan la descentralización”.

A continuación, Carolina Tohá aborda el caso de Chile que es un Estado unitario y centralista, con Santiago su capital metropolitana, con más de 7 millones de habitantes (30% del total), que no tiene una alcaldía mayor, sino varias comunas fragmentadas, un gobierno nacional con competencias y responsabilidades sobre ella. Chile es un país que actualmente debate sobre una

nueva Constitución, a consecuencia de las grandes movilizaciones iniciadas en octubre de 2019, y que se han mantenido a pesar de la pandemia. Las demandas de esas protestas son, entre otras, alcanzar cambios radicales en el modelo económico y las instituciones estatales que queden plasmadas en una nueva Constitución, que por primera vez se discutirá en una Asamblea electa por la ciudadanía: Un tema relevante en ese debate tiene que ver con la redefinición del modelo de organización del Estado en el territorio.

Se afirma que a pesar de que Chile ha sido presentado como un modelo para la región, en cuanto ha logrado cambios importantes en lo social y económico, no deja de tratarse de un modelo con grandes desigualdades sociales y territoriales. “El resultado es una sociedad menos pobre y con más oportunidades pero agobiada, endeudada y vulnerable”. En opinión de la autora, tres son los componentes más demandados: lo generacional, el feminismo y la causa mapuche.

A diferencia de Ecuador, las movilizaciones en Chile demandan también la presencia de un Estado más fuerte en todos los niveles pero menos centralizado, que entregue más atribuciones y recursos a los gobiernos regionales y locales. Si bien a lo largo de la historia de Chile hay hechos que dan cuenta de intentos de descentralización, finalmente todos fracasaron y en consecuencia ese tema desapareció de la agenda política, tanto de liberales y conservadores, y de derecha e izquierda. El resultado fue un mayor centralismo de parte del gobierno nacional que, a partir de 1973, fue perdiendo poder en lo económico en favor del mercado, que pasó a ser fundamental en la organización de la vida social y de la gestión estatal. La dictadura de Pinochet aparentemente amplió el poder municipal, al pasarles los servicios de salud y educación, pero se trató de un traspaso administrativo de funciones y no de un proceso de fortalecimiento político del nivel local. “Obedeció a una lógica de despolitización más que una distribución del poder”.

Sostiene que, a partir del retorno a la democracia (1990) se realizan reformas que fortalecen a los gobiernos subnacionales, en tanto se desconcentra la administración, pero no se transfieren competencias políticas, manteniéndose la tradición centralista que en lo urbano aborda las problemáticas de manera segmentada: transporte, vivienda, seguridad, ambiente.

La autora afirma que la cultura política no incorpora la perspectiva territorial, que para el caso de lo urbano significa que nadie piensa las ciudades.

De ahí que la pandemia puso en evidencia la distancia de la sociedad con el gobierno central y a la vez la cercanía de los gobiernos municipales con la población, no porque los municipios resuelvan todos los problemas de la comunidad, sino más bien por sus carencias, puesto que por cercanía se lo identifica como el “lado plebeyo del Estado”, dado que es el único espacio de la institucionalidad estatal cercano.

Es en ese contexto, en que el pueblo chileno se apresta a formular una nueva Constitución, en donde se debate aspectos como carácter unitario del Estado, como también la necesidad de brindar mayores niveles de autonomía política a los gobiernos subnacionales. El artículo plantea que no es suficiente reformar la gestión estatal, son necesarias reformas políticas que lleven a una gobernabilidad multinivel, que busque la colaboración y complementación de los distintos niveles de gobierno.

Otro de los aspectos fundamentales en el debate son el de la participación ciudadana, ya no solo delegada sino directa; un Estado plurinacional que reconozca el autogobierno en territorios indígenas; el mayor protagonismo de los gobiernos regionales como instancia de adaptación de las políticas sectoriales en los diversos territorios; la perspectiva de género, que no solamente sea el reconocimiento de derechos sino también “la instalación de una nueva perspectiva política para la acción del Estado en los territorios”.

Para concluir la autora señala que Chile asiste a un proceso en el que la descentralización ya no es una reforma surgida desde el gobierno central con una lógica administrativa, sino desde las fuerzas sociales territoriales que reclaman una mejor distribución del poder político.

Luego se presenta un artículo de Emilio Pradilla, quien aborda el caso de México. Un país que a pesar de ser federal ha mantenido altos niveles de centralismo, quizás por la presencia de un partido único, el PRI, durante mas de 70 años en el escenario nacional.

El autor parte de la afirmación de que durante más de 300 años de dominio de la corona española al Virreinato de la Nueva España se mantuvo un régimen fuertemente centralista. A pesar de ello, cuando México se independiza se constituye como Estado Federal, aunque en los años

posteriores se dieron fuertes controversias entre grupos federalistas y centralistas, con hegemonías de uno y otro bando. Fue a partir de 1857 que se consolidó como un Estado Federal.

La Constitución de 1917, fruto de la Revolución Mexicana, ratificó el federalismo, aunque la fragmentación política y armada dificultó la reconstrucción del Estado Nacional, por lo que el gobierno de Obregón centralizó el poder y puso límites a la autodeterminación de los Estados. A partir de finales de los años '30, se inició la hegemonía del partido único, el PRI, que se extiende hasta fines del siglo. Ese Estado centralista fue fundamental en la modernización de México durante el siglo XX, aunque con un crecimiento centrado y alrededor de la ciudad de México y en menor medida de Monterrey, Guadalajara y Puebla, lo que acentuó las desigualdades, principalmente entre lo urbano y lo rural y entre regiones.

Con la crisis industrial de la década de 1970, las políticas nacionales buscaron un desarrollo regional armónico mediante la desconcentración, pese a lo cual se mantuvieron las desigualdades. Ni siquiera la bonanza petrolera pudo contener la crisis del sector industrial.

Si bien en la Constitución de 1917 los revolucionarios introdujeron el concepto de municipios libres y autónomos, esto se vio afectado por el centralismo del PRI, expresado en el poder del presidente de la República sobre el Distrito Federal, entre otras cosas. Las políticas neoliberales impuestas a fines de los años '80, y vigentes en la década posterior, la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la privatización de buena parte de las empresas públicas, ahondaron los desequilibrios territoriales.

Fue la ciudad de México la que empezó a resistir al centralismo. En 1993 se efectuó un plebiscito que condujo a que, en 1997, se eligiera un Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y en 2016 se aprobará la Constitución Política de la Ciudad de México, que puso fin a las intervenciones del Gobierno nacional en la ciudad.

Concluye Pradilla diciendo que si bien la pandemia agravó las desigualdades, no deja de ser una oportunidad para realizar un cambio radical en el mundo y América Latina, para superar el capitalismo o al menos el neoliberalismo, aunque guarda pocas esperanzas de que el actual gobierno mexicano realice esos cambios a pesar de las expectativas generadas.

En el último artículo del libro, Francisco Enríquez presenta la idea que, desde el inicio de la conformación de la República del Ecuador fue difícil encontrar puntos de confluencia entre los, por entonces, tres Departamentos constitutivos del nuevo Estado. Al punto de tener que recurrir a la geografía para encontrar un nombre de consenso: Ecuador. Sin embargo, durante el período colonial la Audiencia de Quito gozaba de cierta autonomía respecto a los Virreinos de Lima o Santa Fe de Bogotá, lo que daba sustento a la creación de la República, aunque un tanto frágil. Hasta la actualidad persiste esa fragilidad, principalmente por las dificultades que han tenido los grupos hegemónicos de reconocer e incorporar las diversas identidades étnicas, culturales y regionales y otras, en la representación del ser ecuatoriano.

El autor pasa revista a los cambios en el uso y ocupación del espacio nacional y a las formas de organización estatal adoptadas durante el período que va desde la conquista hasta finales del siglo XX, teniendo como referencia el estudio realizado por Jean Paul Deler a finales de los años '70. El análisis da cuenta del crecimiento demográfico regional, la aparición y papel de las ciudades, el cada vez mayor peso del puerto de Guayaquil y de la costa y la lenta incorporación de la Amazonía u Oriente al territorio nacional.

Cuando se centra en el examen de la República, observa el cambio de Departamentos a Provincias como eje de la organización política del Estado en el territorio, con lo que afianza un modelo de Estado unitario y centralista. El federalismo nunca fue una opción, a pesar de que presidentes como Vicente Rocafuerte, con una clara convicción federalista, que incluso jugó un papel importante en la conformación del Estado Federal mexicano, en el caso de Ecuador, durante su mandato más bien fortaleció al Estado unitario.

El siglo XX es un período de afianzamiento de la modernización del Estado y de creación del mercado nacional, a partir del ferrocarril primero, y luego de la red vial y una conectividad creciente no solo interna, sino regional y mundial. En las últimas décadas del siglo pasado, varios países de América Latina inician procesos de reforma del Estado entre lo cual planean la descentralización. Comienza ese proceso y en Ecuador se promulga la primera Ley de Descentralización. Si bien fue un proceso limitado, logró

incorporar en la agenda política nacional el tema como relevante. Luego se amplió al vincularlo con el carácter del Estado, y se añadió primero en la Constitución de 1998 la definición de Estado unitario pluricultural y multiétnico, y en la Constitución de 2008 el carácter intercultural y plurinacional.

La poca capacidad, por no decir incapacidad, del Estado para responder a la pandemia y sus secuelas puso, nuevamente, en el debate público el carácter centralista y presidencialista del Estado ecuatoriano y la necesidad de reformar su actual organización política en el territorio, concluye Enríquez.

En definitiva, se trata de un libro que amplía el tema de discusión en cuanto sitúa a la descentralización en el marco de una reforma del Estado que va más allá de la transferencia de competencias y recursos del centro a los gobiernos locales y territoriales, y sitúa la problemática en el marco de los pesos y contrapesos territoriales del poder en el Ecuador y por tanto en el carácter mismo del Estado. En ese sentido, el aporte del CONGOPE en esta publicación y la serie de libros que ha venido publicando desde el año 2015 sobre temas relativos al desarrollo territorial y a las competencias de los gobiernos provinciales y locales, ha sido importante en cuanto ha permitido mantener espacios de debate entre la academia y los gestores de la política pública territorial, no solo de Ecuador y la región, sino incluso de otras latitudes.

Los 17 volúmenes publicados como parte de dos colecciones de libros del CONGOPE, durante las gestiones de Gustavo Baroja y Pablo Jurado, de las 23 Prefecturas provinciales y bajo la conducción del Secretario Ejecutivo, Edwin Miño, dan cuenta del inmenso compromiso de quienes hacen esta institución, por contribuir a elevar la calidad de las políticas públicas, buscado incorporar un enfoque territorial que contribuya a ir superando las enormes desigualdades territoriales que se mantienen en el país.

Capitalidad y autonomía en América Latina: el caso de Quito

Fernando Carrión M.*

Resumen

Este trabajo inicia con la discusión de estos dos conceptos claves en las ciudades capitales de los Estados nacional, las que tienen esa particularidad de ciudades: capitalidad y autonomía. Después se abordan algunas aproximaciones históricas a este tipo de ciudades, principalmente desde fines del siglo XIX hasta el momento actual, para mostrar el reto teórico metodológico que plantea el proceso. Y por último, se cierra con algunas conclusiones preliminares para el conjunto del proceso de la región.

Palabras clave

Capitalidad, Autonomía, Descentralización, Centralidad Política, Bicentralidad Urbana, Urbanismo de Proyectos, Urbanismo Ciudadano, Comunidades Autónomas.

* https://works.bepress.com/fernando_carrión/

“La mayoría de las nuevas repúblicas adoptaron como ciudades capitales a la ciudad más poblada del territorio bajo su jurisdicción, el que seguía, con bastante aproximación, los límites de las audiencias, capitánías generales o intendencias coloniales”

Jorge Hardoy (1991)

Introducción

Históricamente la ciudad le antecedió al Estado, pero cuando éste se fundó, las urbes cambiaron, en particular las capitales¹. Desde que existen estas ciudades siempre han tenido una relación funcional con el Estado, pero también tensa por la presencia directa de sus aparatos y políticas en el territorio. En América Latina, durante los procesos independentistas y de la consecuente formación de los Estados nacionales, estas ciudades tuvieron un crecimiento y complejidad mayor que las llevaron a ser consideradas, tiempo después, como las grandes megalópolis del siglo XX.

Desde antes del cambio del siglo XX al XXI, con la globalización de la sociedad mundial, se produce una metamorfosis de las ciudades capitales, que proviene de la transformación en los dos polos de su ecuación constitutiva, esto es, del Estado-nación y de los patrones de urbanización. Fenómeno que desgraciadamente ha estado ausente en las investigaciones, debates y reflexiones en la región, a pesar de que muchas capitales viven propuestas de modificación de sus estructuras esenciales.

Sin embargo, cuando se hace una revisión de la bibliografía sobre las ciudades capitales en latinoamérica, es poco el tiempo que se ha destinado a estudiar y debatir las condiciones en las cuales se desarrolló su relación con el Estado; esto es, la influencia del Estado en su evolución y funcionalidad de esa ciudad en el proceso de consolidación del Estado. Claramente son elementos explicativos que ayudarían a comprender mejor el desarrollo desigual y combinado del territorio en los contextos nacionales, así como también a entender la lógica de esta ciudad en particular.

¹ Según el DRAE, capital es: “Pertenciente o relativo a la cabeza”. Viene del latín caput, capitis, cabeza. En urbanismo es cabecera, ciudad central, ciudad capital.

Como contrapartida, lo que se ha estudiado y debatido ha estado vinculado a la jerarquía urbana, según rango-tamaño, prevaleciendo la interpretación del proceso de urbanización anterior al presente siglo. Por eso, el sentido que se le atribuye al tamaño relativo de la ciudad según la cantidad de población concentrada en ella, poniendo atención en el rango de las ciudades, sean grandes, intermedias² o pequeñas.

Ante la ausencia de esta preocupación sobre las ciudades capitales, se destaca el peso que se le ha puesto a la investigación, discusión y análisis de tres temas que se han hecho centrales en estas urbes.

Primero, el referido al *proceso de urbanización* de las ciudades capitales alrededor del concepto de la llamada *primacía urbana*, que surgió a mediados del siglo pasado para analizar la desigualdad entre la ciudad más grande con respecto a las ciudades jerárquicamente menores, inicialmente bajo una óptica demográfica, y luego, mediante otros atributos, como son los servicios, la producción instalada y las infraestructuras (Cuervo, 2006).

Segundo, el relativo a la denominada *macrocefalia urbana*, que corresponde a la preponderancia de una ciudad prácticamente única con respecto a las otras dentro de un país; esto es, la existencia de una sola *cabeza* de gran tamaño por país, cuestión verificable en aquellas naciones donde hay una gran *ciudad primada*, como ocurre en: Uruguay, Argentina, Panamá, Chile, Paraguay, Nicaragua, Perú, entre otras.

Y el tercero, vinculado a la importancia del proceso de *metropolización* de las ciudades (De Mattos, 2001), entendido como el caso de una ciudad central o nuclear respecto de su espacio más inmediato o de su vínculo con la región circunvecina (*hinterland*). En otras palabras, de una ciudad que ha construido un territorio económico que va más allá de su espacio consolidado (*mancha urbana*) y que tiene algunas especificidades alrededor del transporte, el gobierno, las desigualdades y la economía, entre otras.

Por ello, son pocos los trabajos que han estudiado los temas vinculados a la relación de la ciudad capital con el Estado y la economía, provocando un gran vacío que debe empezar a llenarse porque el autogobierno y

2 La ciudad intermedia, como también las otras de esta tipología, se definen por el atributo poblacional y no por el sentido relacional de lo inter y la mediación; es decir, de la función relacional con otras ciudades dentro de los sistemas interurbanos y transurbanos.

la identidad política son una demanda creciente de estas urbes; más aún cuando viven, desde fines del siglo pasado, en un contexto casi generalizado de redefinición de sus marcos jurídicos e institucionales. Esto supone ir más allá del sentido de la localización de los aparatos públicos en el territorio de una ciudad (capitalidad) y de la capacidad de construir su propia identidad y gobierno (autonomía).

En otras palabras, los conceptos de *capitalidad* y *autonomía* deben ser considerados fundamentales en los debates de las ciudades capitales en América Latina; esto es, la imprescindible necesidad de incorporar la óptica propiamente política en el análisis de la ciudad capital: la polis, la política y el poder en la ciudad. Pero también la dimensión económica, que hoy traspasa las fronteras del carácter local a través del neologismo de la *glocalización* (Borja, 2003; Castells, 2005).

En esa perspectiva, este trabajo se inicia con la discusión de estos dos conceptos claves en este tipo particular de ciudades: capitalidad y autonomía. Después se abordan algunas aproximaciones históricas a este tipo de ciudades, principalmente desde fines del siglo XIX hasta el momento actual, para mostrar el reto teórico metodológico que plantea el proceso. Y por último, se cierra con algunas conclusiones preliminares para el conjunto del proceso de la región.

Dos conceptos claves: capitalidad y autonomía

Para discutir los temas centrales de la ciudad capital se debe abordar la relación de la ciudad con el Estado Nacional a partir de dos conceptos centrales: *capitalidad* (proximidad) y *autonomía* (distancia). El primero inicialmente hace alusión a la presencia de los aparatos estatales y, posteriormente, a los que provienen del mundo empresarial privado, el de las grandes corporaciones globales que, precisamente por su localización, adquieren esta condición. El segundo a la necesidad del apartamiento o distancia de la urbe frente al poder que se enarbola *desde afuera*, lo cual revela la importancia de entenderlos de forma relacionada. Pero no solo eso, porque comprender la ciudad capital implica asumir las características

particulares que la diferencian de las otras urbes en cada unidad nacional y de cómo se han ido configurando históricamente.

Para entender la formación de las ciudades capitales hay que comprender la relación histórica entre el Estado y las ciudades, porque los procesos de urbanización como de formación del Estado en la región han ido de la mano. En un inicio, en el período de la independencia y formación del Estado Nacional, se genera una gran concentración del poder en muy pocas ciudades, para luego consolidarse, desde principios del siglo XX y, finalmente, en la actualidad, adquirir una nueva presencia con la globalización.

En este proceso histórico los conceptos de ciudad capital, capitalidad y autonomía se han ido modificando tanto que deben ser cuestionados, porque ya no tienen la misma vigencia que antes, al extremo que se podría afirmar que deben ser reconceptualizados. En la medida en que la relación Estado/economía/ciudad es altamente dinámica, es imprescindible tener una aproximación que parta de los dos componentes esenciales de la ecuación:

- *El Estado nación* vive un proceso de transformación con la denominada Reforma del Estado, donde se destacan los procesos de apertura, privatización, descentralización, ajuste fiscal y apertura económica, en un contexto de alto desarrollo tecnológico (Castells, 2004), definido como la cuarta revolución industrial (big data, inteligencia artificial, plataformas). Con la tecnología se reducen los territorios distantes y se sobrepasan las regulaciones público-estatales propias del sentido de la soberanía nacional. Pero también se observa la reducción de la masa tributaria estatal, por disminución de la carga impositiva y por su redireccionamiento hacia los paraísos fiscales, relacionados a las lógicas económicas tipo offshore.
- La *distribución espacial* del poder del Estado produce la emergencia de un triple clivaje que tiene efectos en los territorios: primero, el *sub nacional*, que confronta lo Nacional con lo local, desde las demandas provenientes de los territorios, y de los pueblos y nacionalidades indígenas (pueblos originarios)³; segundo, el *supranacional*, que va en la línea de

3 Hay una variedad muy grande, por ejemplo, de los movimientos separatistas o autónomos en España (País Vasco, Cataluña), en México (Chiapas) y en Chile (Mapuches), entre otros, donde los nacionalismos tienen peso significativo.

la integración política como la Unión Europea,⁴ o económica, surgida de los tratados de libre comercio, bi o multilaterales, que cuestionan y socavan las bases tradicionales de la soberanía nacional; y tercero, *la desregulación*, que redefine la relación de lo *público con lo privado*, del Estado con el mercado, para disminuir la capacidad estatal del control mercantil, cuestión que se evidencia, por ejemplo, en dos hechos incontestables: el desborde del Estado de los flujos globales de capitales y la reducción de la presión fiscal sobre el capital (paraísos fiscales, regulación, tributación), debilitando su accionar (Castells, 1997), por lo cual el Estado nacional entra en una crisis profunda e irreversible.

- *Las ciudades* viven un franco proceso de readecuación de su patrón de urbanización, en tanto transitan de uno que gira alrededor de una *ciudad nuclear*, jerárquicamente dispuesta, desplegada en un territorio continuo multi escalar (Área Metropolitana) e inscrita bajo el amparo de un Estado Nacional (multinivel), a otro en que se forman *regiones urbanas*, donde se superponen –por su condición multi escalar– varios niveles de gobierno, lo que supone una yuxtaposición de autonomías dentro de su territorio. Son regiones urbanas que adquieren distintas especialidades: *metrópolis* como Ciudad de México, *clúster* como la producción del salmón en Chile, *ciudades transfronterizas* del tipo Juárez El Paso y las *ciudades imaginarias* translocales (Carrión, 2019 a)⁵.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que se transita de ciudades aisladas dentro de un mismo Estado a ciudades inscritas en dinámicas propias de sistemas inter y transurbanos globales, donde actúan una pluralidad de Estados. Por tanto, en este contexto, se podría preguntar: ¿Qué pasa con

⁴ Un caso interesante es el de las ciudades capitales europeas de sus respectivos países, inscritas en la Unión Europea, como son Madrid, Berlín y París, entre otras; así como también el caso de Bruselas que además de ser la capital de Bélgica es la sede del Parlamento Europeo. De la misma manera, la Comunidad Andina de Naciones tiene a Lima como sede de la Secretaría General, a Bogotá del Parlamento Andino y a Quito del Tribunal Andino de Justicia.

⁵ Si en el período de la urbanización anterior, la migración del campo a la ciudad produjo lo que Roberts (1980) calificaba como ciudades de campesinos porque el migrante rompió el lazo con su origen. En la actualidad, la migración es internacional y de forma urbana/urbana sin que se rompa el vínculo con el origen por la alta oferta tecnológica de comunicación que existe; lo que produce la sensación de presencia simultánea de la ciudad de allá con la de acá, en tiempo real.

este tipo de ciudades capitales globales que simultáneamente son capitales de los Estados nacionales y sedes de instancias supranacionales? ¿Más aún, en capitales donde hay una presencia de múltiples Estados actuando sobre ellas? En última instancia, y en relación a los cambios en el proceso de urbanización, lo que tenemos es un sistema de autonomías cruzadas, que provienen de su relación con el Estado, con grandes capitales transnacionales, con otros estados, otros gobiernos intermedios y municipios.

Quizás uno de los componentes más significativos del cambio en los conceptos de capitalidad y autonomía, vaya en la línea de la erosión estatal debido a su Reforma, así como, por la fuerte presencia de ciertas empresas corporativas transnacionales, bajo el formato de plataformas de alta tecnología, como Microsoft Corp, Apple Inc o Amazon, que disputan su poder y presencia en los territorios.

Un caso ejemplar, entre muchos otros, es el de Amazon, convertida en el gran centro comercial del mundo que desplaza a los llamados “artefactos de la globalización”, como son los shoppings centers (De Mattos, 2002). Esta empresa de mercado minorista de alta tecnología, que desempeña su actividad económica en el comercio electrónico, recientemente abrió un concurso para instalar su sede alterna a la de Seattle (¿Su capital?). Amazon solicitaba una ciudad con más de un millón de habitantes, que cuente con un aeropuerto internacional (vuelos internacionales y a Seattle), que tenga universidades de prestigio, autopistas, buena conexión a Internet, transporte público e incentivos fiscales, entre otros (Jiménez, 2017). A cambio ofrecía una inversión de US \$5,000 millones de dólares y la creación de 50.000 empleos. El proyecto, que se conoce como HQ2, se convirtió en el plan de desarrollo urbano para más de 200 ciudades que participaron en el concurso ofreciendo incentivos de todo tipo para que Amazon se establezca en su ciudad, como por ejemplo (Navarro, 2018): reducción de impuestos, aeropuerto, helipuertos, drones, servicios, infraestructuras.

Hoy en día, Amazon tiene mayor cantidad de información de las ciudades de Estados Unidos que el Gobierno Federal. Entonces, la pregunta que ronda es: ¿Estas empresas que controlan mercados específicos, generan capitalidad privada? O, en otras palabras: ¿La ciudad capital se constituye solo desde la presencia de los aparatos estatales?

De allí que sea necesario señalar que el *efecto lugar* se configura en el espacio, siguiendo a Bourdieu (1999):

“En tanto que cuerpos (e individuos biológicos), los seres humanos están al igual que las cosas situados en un lugar (no están dotados de la ubicuidad que les permitía estar en varios a la vez) y ocupan un sitio. El lugar puede definirse claramente como el punto del espacio físico en que un agente o cosa están situados, “tienen lugar”, existen. Ya sea como localización o, desde un punto de vista relacional, como posición, rango en un orden. El sitio ocupado puede definirse como la extensión, la superficie y el volumen que un individuo o cosa ocupan en el espacio físico, sus dimensiones o, mejor, su envolvente (como a veces se dice de un vehículo o un mueble)” (p.1).

Con la reforma del Estado y la entrada pujante de la economía neoliberal, no se urbanizan ciudades sino regiones, configurando una *capitalidad difusa, en un contexto de autonomías también difusas, provenientes de institucionalidades complejas*. Con la penetración del mercado y de múltiples Estados actuando sobre un mismo territorio, es obligatorio repensar el sentido de capitalidad y de autonomía porque son conceptos históricamente determinados. Por eso, es pertinente plantearse la pregunta: ¿Estas categorías están vigentes cuando la sociedad mundial se globaliza, el Estado entra en crisis, las tecnologías de comunicación sobrepasan los territorios y aparecen nuevos patrones de urbanización? Lo primero que sucede a partir de estas transformaciones es que estos conceptos deben reconstituirse, porque además son polisémicos, sujetos a discusión, por el sentido diverso que portan.

En esa perspectiva, el efecto lugar de una ciudad capital se constituyó por que sobre ella se sitúan, tenían lugar o se localizaban exclusivamente los aparatos del Estado en sus distintos niveles, mientras ahora también actúan de manera simultánea las empresas corporativas transnacionales. Antes a la capitalidad se la entendía dentro de *Un solo Estado y referida solo a El Estado* —es decir, a lo público— mientras ahora lo hace de forma multi estatal e inscrita en la dinámica público-privada.

De allí la necesidad de profundizar la investigación y el debate de la ciudad capital respecto de estos dos conceptos claves que se encuentran

relacionados entre sí, e incluso, en muchos casos, considerados antinómicos o antagonicos. Una aproximación de este tipo y en el momento actual, debe incorporar la dimensión de las corporaciones transnacionales respecto de la capitalidad y la autonomía. De esta manera, se podrá entender la funcionalidad recíproca de la ciudad capital con el Estado y la economía, que adornan a este tipo particular de ciudades.

Capitalidad

¿Qué se quiere decir cuando se dice capitalidad? Hay que señalar que la ciudad capital fue inicialmente calificada como la sede o cabecera donde se asientan los poderes del Estado en sus distintos niveles territoriales; por tanto también con distintas jerarquías de capitalidad. Pero, adicionalmente se la ha considerado como un concepto que hace referencia a la especialización que una ciudad adquiere alrededor de algunas actividades económicas como, por ejemplo: la capital del turismo (Barcelona); la de la moda (Milán), la del comercio (Miami) o la de la tecnología (Shebzhén), entre otras.

Esto es, una doble acepción del concepto por su índole diversa: la una, con referencia a la presencia de los órganos públicos de gobierno; y la otra, relacionada a las funciones específicas de la ciudad, que conducen a su proyección internacional a la manera de una marca de ciudad comercial (Puig, 2009). En el caso de este trabajo nos referiremos a las ciudades que tienen las cualidades de capitalidad surgidas de su relación con el aparato estatal público, que se expresan de forma plural, como también por la globalización, debido a su dinámica multi escalar de relación con la presencia de las corporaciones transnacionales globales, amparadas en las plataformas virtuales con alta tecnología (Carrión y Cepeda, 2020).

La *capitalidad* es una palabra de origen generativo que significa “capitis”, “cabeza” o “cabecera”, en este caso del Estado y la economía en la ciudad. Hacen referencia a la localización material y concentrada de los principales aparatos del gobierno central y de la economía de punta en el territorio, concebida como sede de sus poderes principales: sean el ejecutivo, legislativo y judicial o también a la ubicación de las sedes, filiales, sucursales o subsedes de las corporaciones mundiales de carácter privado,

como son, por ejemplo, Amazon o Google, entre otras de las más grandes del mundo (Sevilla, 2019). La capitalidad es el fenómeno que se configura en un lugar particular, totalmente distinto a la de otras ciudades.

Siguiendo esta línea de análisis, la ciudad capital es, entonces, el espacio físico donde tienen lugar o están situados los agentes o los aparatos del poder institucional público-privado de carácter global, nacional, intermedio o local, tanto de los estados unitarios (Ecuador, Colombia) como de los países federales (México o Brasil). Es el *envolvente* a partir de la cual se configura la presencia funcional de una relación particular del poder multinivel en el lugar de una ciudad. La condición de ciudad capital, es decir, de una urbe en situación de capitalidad, proviene del hecho empírico de ser el asiento o locus privilegiado de los principales aparatos institucionales del Estado y el mercado global.

Pero esta situación tiene, en principio, una construcción histórica y una diferenciación en la localización según el rango de los aparatos del poder a lo largo del territorio. En la condición de ciudad capital se puede verificar la existencia de varias categorías jerárquicamente dispuestas, según el rango de los poderes en el territorio.

Así, por ejemplo, la ciudad capital de un Estado Nacional es la Capital de la República porque allí se concentran los principales aparatos del poder nacional. Esta condición le otorga un sello distintivo respecto de otras ciudades que también pueden ser capitales, pero proveniente de otros niveles estatales o empresariales como, por ejemplo, los subnacionales, que corresponden a los ámbitos de gobierno intermedio (provincial, departamental o estadual, según la denominación de cada país) o local (municipios, comunas o partidos). Las capitales del nivel intermedio pueden ser definidas como ciudades intermedias, en tanto *median* entre los territorios del ámbito nacional con los del local, justamente por su condición de capitalidad. Por lo tanto, la capitalidad de una ciudad va directamente relacionada a los ámbitos de competencia de cada uno de los poderes políticos y económicos, distribuidos espacialmente.

Pero la capitalidad tampoco es similar o común en todos los casos. Si se mira el caso de América Latina podemos encontrar dos manifestaciones evidentes del fenómeno: el primero, que proviene de la lógica estatal, como

pueden ser los casos de una *capitalidad compartida*, como ocurre en Bolivia con Sucre, que es la capital oficial, y La Paz, que es la sede del gobierno; en Chile, que tiene descentralizado el poder legislativo en Valparaíso, mientras el ejecutivo y el judicial están en Santiago; o en Perú, con la ciudad de Arequipa, sede del Tribunal Constitucional, por lo que se la conoce como la *capital jurídica*, y Lima la capital oficial.

Por otro lado está Brasil, que es un ejemplo de una cualidad distinta, porque ha tenido una movilidad reiterada de su capital a lo largo de su historia, tanto que se podría afirmar que ha tenido una *capitalidad itinerante*, que arranca en Salvador de Bahía, sigue por Río de Janeiro, y en la actualidad está localizada en Brasilia, donde se concentran los poderes públicos, aunque no tiene la relevancia económica de la ciudad de San Pablo, considerada la capital económica del país.

Por otro lado y desde la perspectiva territorial, la ciudad capital se estructura a partir de la región urbana, donde surgen dos modalidades de urbanización. Por un lado, la que se organiza a partir de *división de la unidad urbana*, donde se pueden ubicar los casos más llamativos de Lima-Callao con 50 alcaldías distritales y dos provinciales y, de Santiago, que es más compleja, por que no tiene siquiera unicidad de su territorio, por su división en comunas, una de las cuales, la Comuna de Santiago, es la sede del ejecutivo nacional, mientras el Legislativo se ubica en otra ciudad totalmente distinta, como es Valparaíso, localizada en el Océano Pacífico⁶. Hoy Santiago no tiene una totalidad administrativa integrada, sino una constelación de fragmentos autárquicos que conducen incluso a la pregunta de si Chile tiene una ciudad capital⁷.

Por otro lado, la capitalidad se construye también por *conurbación de las unidades territoriales*, donde los ejemplos más complejos son las ciudades de México y de Buenos Aires, en que las expresiones de capitalidad se representan de forma difusa por el territorio de la región urbana. Allí

6 Pinochet dividió la ciudad de Santiago de 17 a 34 comunas, también mermó de capitalidad con el desplazamiento de la función parlamentaria hacia la ciudad de Valparaíso; y adicionalmente, privatizó los gobiernos comunales (municipios).

7 En la Constitución chilena no hay ninguna referencia a la palabra ciudad y menos aún, a la ciudad capital. En términos territoriales solo están presentes las regiones, provincias y comunas, cada una con sus respectivas formas de gobierno, en las que solo estas últimas se constituyen por la vía electoral mientras las otras son delegadas del gobierno central.

coexisten varios gobiernos locales (municipios, partidos), intermedios (departamentos, provincias) y nacionales, así como las grandes corporaciones transnacionales de carácter global.

¿Qué significa lo anterior? Que la capitalidad hoy día no está, como antes, circunscripta exclusivamente a una ciudad nuclear sino a una región urbana y, que las transformaciones del Estado en el marco de las nuevas dinámicas económicas también redefinen su localización en el territorio, sea por la pluralidad de los mismos, como por la emergencia de las grandes empresas corporativas de alta tecnología.

En este contexto, el autogobierno de una ciudad con funciones de capitalidad se convierte en el eje central para entender la autonomía, como también los imaginarios construidos por su población y sus instituciones⁸.

Autonomía

La autonomía es una construcción social que también nace en la relación de la ciudad con el Estado y el mercado, pero de forma inversa a la producción social de la capitalidad. Por eso conviene preguntarse: ¿Una capital puede tener autonomía? Claro que sí, pero es una autonomía distinta a la que tienen otras ciudades. De allí que uno de los principios fundamentales de la descentralización es el del respeto a la diversidad. En esa perspectiva: ¿Cuál es la autonomía que debe tener y construir una ciudad capital? El hecho que los aparatos del Estado se localicen privilegiadamente en las ciudades capitales genera ruido y distorsiones a la autonomía porque las induce a ser estados centristas. En consecuencia, solo plantearse el tema de la autonomía en estas ciudades es algo muy importante, por la complejidad que introduce la capitalidad.

¿Cómo define la autonomía la Real Academia Española de la Lengua (RAE)? La define como la “potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios” (RAE, 2019). Es decir, se trata de una

⁸ Nos referimos, por ejemplo, a las organizaciones públicas (municipio), privadas (cámaras), políticas (partidos), educativas (universidades) y sociales (colectivos ciudadanos) localizadas en las capitales, que tienen ópticas más estado centristas que localistas.

relación de dependencia particular al interior de un Estado, que le otorga la facultad de regirse con órganos de gobiernos propios en los territorios (las ciudades, en este caso). Sin embargo, dos precisiones: autonomía no es sinónimo de soberanía porque sino sería independencia; así como las normas y órganos de gobierno que se crean no pueden regirse por fuera de las leyes, a su vez, enmarcadas en la carta fundamental de cada nación.

La capitalidad también genera una construcción simbólica del lugar, que se prefigura en el espacio de la ciudad capital, produciendo el imaginario generalizado de sentirse un componente del centralismo estatal, impidiéndole pensarse autónomamente desde la realidad urbana. Los habitantes y las instituciones de estas urbes tienden a construir un imaginario estado-centrista, en muchos casos distante al sentido de su propia ciudad, lo cual probablemente haya conducido a que la misma academia no haya pensado en estas ciudades desde la perspectiva de la capitalidad.

La autonomía no es un atributo sino una relación que se constituye a partir de múltiples determinaciones, siendo la principal el lugar donde se ejerce el poder político y económico: sea global, nacional o local. Para construir la autonomía, porque es una producción social, hay que tener claridad respecto de la ubicación del poder, lo que supone asumir tres conceptos que cuentan en su interior con una referencia explícita en *el centro*, que es el lugar donde se lo ejerce. Allí están: el *descentramiento*, que es la pérdida de la centralidad-poder de lo público (Estado) en beneficio del mundo privado (mercado); la *desconcentración*, como la delegación de competencias dentro de una misma instancia rectora (ministerio a subsecretaría) y la *descentralización*, referida a la transferencia de recursos y competencias a instancias de representación distintas a la fuente de donde provienen las mismas (Carrión Mena, 2003).

En consecuencia, la autonomía hace referencia directa a la descentralización y esta se relaciona con la transferencia de recursos económicos (descentralización fiscal), de competencias (descentralización administrativa) y la elección popular de autoridades, de forma distinta a como se eligen en los otros niveles de gobierno (descentralización política); en otras palabras, a representantes de la sociedad local que cuentan con atribuciones y recursos propios para llevar a cabo democráticamente el gobierno de la ciudad.

La descentralización, para ser fiel a la definición de autonomía, en última instancia lo que busca es el equilibrio de poderes al interior del Estado, porque no busca independencia ni jerarquía; lo cual supone, al menos tres expresiones: *descentralización horizontal*, correspondiente a los poderes existentes al interior de los niveles nacional, intermedio y local, con referencia a las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales; *el vertical*, que hace referencia a la distribución del poder entre los niveles nacionales, intermedios y locales; y el *territorial*, que debe tender a contrarrestar la primacía urbana o la desigualdad territorial, esto es, el peso de la ciudad más grande, generalmente la capital, en el contexto de la justicia espacial, respecto de las otras urbes.

La autonomía es una relación que va más allá de la ciudad capital, para estar encriptada en las articulaciones con las otras ciudades. Por eso es necesario romper con la lógica del desarrollo desigual y combinado en los territorios (Márquez López y Pradilla Cobos, 2016), lo que significa, en este caso, entre otras cosas, que las transferencias de recursos nacionales a los gobiernos locales sean redistributivas por niveles y que dejen de ser concentradoras en términos territoriales, porque eso no beneficia ni a la ciudad capital, que sigue atrayendo más residentes, ni a las otras ciudades, que siguen expulsando más población. Esta consideración supone una concepción de autonomía inscrita en el marco general de la reforma del Estado.

Pero también hay que tener en cuenta que la autonomía opera en un marco yuxtapuesto de instituciones, porque cada una de ellas se origina y tiene correspondencia con los *múltiples niveles* de gobierno que operan en simultáneo. Una situación de este tipo proviene de una región urbana, como son ahora las capitales, que tienen una *autonomía compartida*, por tratarse de un *plurilugar*. Se trata de una estructura que ensambla varios espacios apropiados por diversas instituciones autónomas, bajo la forma de una *ciudad de ciudades (multi escalar)*. Esto quiere decir que las instituciones que son sujetos de autonomía, el municipio por ejemplo, debe ceder parte de la misma para potenciarla en niveles supra e inter urbanos, porque nunca la autonomía es absoluta y única, más aún con el proceso de globalización.

Aquí tres ejemplos paradigmáticos de este nuevo patrón de urbanización en América Latina y sus consecuencias en la autonomía:

Las *ciudades de frontera*, donde el nacionalismo metodológico las fragmenta, empiezan a reconstituirse por la lógica transfronteriza que se desarrolla. Pero también por que claramente viven un aumento poblacional y económico superior a los promedios de sus países, que ha traído un crecimiento de las ciudades de frontera y un fortalecimiento de los sujetos sociales e institucionales fronterizos. Por ello, estas ciudades –mal llamadas pares, gemelas o espejo– empiezan a operar bajo la dinámica de una región urbana, inscrita en un sistema fronterizo global (Carrión Mena y Pinto, 2019), donde operan estados circunvecinos (fronterizos) y distantes (globales), configurando una realidad pluriestatal. En consecuencia, las ciudades empiezan a pensarse como formación de áreas metropolitanas transurbanas, multi estatales.

Las *regiones urbanas*, como Ciudad de México que tiene un alcance global, construye su autonomía inscrita como una de las 32 entidades federativas de la república y cuenta en su interior con 16 alcaldías donde funcionan autoridades políticas electas popularmente. Además, se prolonga más allá de los nueve millones de habitantes a 24 millones, localizados en los cinco estados circunvecinos: Estado de México, Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala, además de 60 municipios conurbados, todos ellos autónomos, en lo que se considera una Zona Metropolitana (ZMVM).

Las *ciudades tipo clúster*, que operan al interior de los territorios nacionales mediante la articulación de un conjunto de municipios alrededor de una lógica privada de mono producción, como pueden ser los casos de: el Cusco, Ciudad Sagrada y Machu Picchu con el turismo, que prevén construir un aeropuerto internacional que les brindará mayor autonomía frente a la capital (las infraestructuras también construyen autonomías). La región metropolitana del Bajío, en México, para la producción, en condiciones beneficiosas, de automóviles de marcas norteamericanas, donde hay una legislación especial que permite la integración de varios estados y municipios. Y el clúster globalizado del salmón en Chile, que produce un conglomerado de municipios próximos, para cultivar y exportar directamente sin pasar por Santiago.

Por tanto, la discusión sobre el tema de la autonomía se hace mucho más compleja porque proviene de instituciones de niveles superiores o similares de gobierno, conformando lo que podría considerarse como *autonomías cruzadas o yuxtapuestas*.

La compleja construcción de la autonomía en la ciudad capital

La construcción de la autonomía urbana en América Latina es relativamente reciente y es más contemporánea aún en las ciudades capitales. En general, Latinoamérica es tributaria de un mundo altamente centralista, que se construyó históricamente desde antes de la colonia. Por eso, es imprescindible hacer una primera aproximación histórica al fenómeno de la autonomía en las ciudades capitales, para lo cual abordaremos los siguientes tres momentos históricos:

El primero, referido al hecho que la mayoría de las ciudades capitales de América Latina, 18 en total (Hardoy, 1991), fueron fundadas en el período colonial y asentadas en ciudades que tenían previamente una tradición centralista, sustentada en tres expresiones: demográfica, porque eran las urbes con mayor primacía urbana; económica, en tanto eran las que tenían la base productiva más sólida frente a las otras ciudades; y político-administrativa, porque eran el asiento principal de los poderes precolombinos, de tal manera que tuvieron una experiencia de capitalidad previa.

El segundo, hace referencia al período republicano, cuando los Estados nacionales, en el siglo XIX y XX, se consolidan sobre la base de un predominio centralista del Poder Ejecutivo sobre las otras funciones básicas del Estado, esto es, del ejecutivo sobre los poderes legislativo y judicial; cuestión que tiende a reproducirse en los territorios, a través de los niveles intermedios y locales de gobierno (municipios), donde los ejecutivos encabezados por los alcaldes, gobernadores o prefectos ejercen supremacía sobre, por ejemplo, sus consejos deliberantes.

Así, a partir de la Segunda Guerra Mundial, con el modelo de industrialización por sustitución de importaciones o del desarrollo hacia adentro, las ciudades cobran una mayor relevancia porque el eje de la acumulación se desplaza del campo hacia las urbes. Con ello se fortalece un proceso de urbanización altamente concentrador, que tuvo su contraparte en el crecimiento de las ciudades capitales, llevándolas a constituirse en las grandes metrópolis del siglo XX. Adicionalmente, la incontenible migración del campo a la ciudad originó una contradicción histórica en-

tre urbanización y ciudad, porque la migración rural/urbana no produjo ciudad sino asentamientos humanos sin servicios, infraestructuras, espacios públicos y viviendas (Carrión, 2001). Esta crisis urbana puso en evidencia la incapacidad de respuesta del Estado central en los territorios, de las que se encontraba socialmente distante además de ser políticamente poco representativo de las sociedades locales; demandando procesos de descentralización.

El tercero, referido a la reconversión de la centralidad del poder, originada en los procesos de Reforma del Estado, donde la apertura, la privatización y la descentralización se convirtieron en los puntos principales de la redefinición de la capitalidad y la autonomía. Este proceso ocurrió en el momento de retorno y ampliación de la democracia, con la elección popular de las autoridades nacionales, luego de un período dictatorial altamente centralista. La redemocratización, que ocurrió a comienzos de los ochenta, tuvo como contrapartida su ampliación por los territorios nacionales: mientras en el año 1980 solo 7 países de la región elegían autoridades locales, para fines del Siglo todas eran elegidas por el voto popular (Carrión, 2019).

Por tanto, el proceso de redemocratización fortaleció a los municipios, en paralelo o al mismo tiempo que el proceso de privatización que se instalaba en las ciudades, provocando que la lógica de la conflictividad urbana se inscribiera en una contradicción: mientras los gobiernos locales eran más democráticos, sus políticas tenían que inscribirse en un marco de desregulación del mercado urbano (economía). Una situación de este tipo hizo que las capitales se convirtieran en el epicentro de la disputa del poder político local, como también nacional.

Adicionalmente, este proceso de autonomización por elección popular de autoridades locales, termina por delinear y *constituir históricamente el poder local en América Latina*, en tanto, por primera vez existe la posibilidad de la representación de las sociedades locales en sus municipios, y dilucidar con el gobierno nacional las particularidades propias de su existencia. En otras palabras, cuestionar las visiones homogeneizadoras y generalizadoras provenientes del centralismo en los territorios.

Pero este proceso de representación de los territorios no viene solo, dado que también se fortalecieron las estructuras institucionales subnacio-

nales, gracias a que se transfieren nuevos recursos y competencias, de modo que se modifican las relaciones entre lo local y lo nacional, estableciendo una nueva articulación de la sociedad local y reconfigurando un nuevo escenario de disputa política con los niveles superiores del Estado.

Simultáneamente se implanta la lógica neoliberal en la economía de las urbes, debido al giro que sufre el Estado en su conjunto, desde una mirada estatal originalmente puesta en lo social (Estado de bienestar y redistributivo) para trasladarla hacia la economía y el mercado. En este momento la ganancia pasa a ser el motor central de su funcionamiento y el elemento clave para evaluar la eficiencia del sector público. Esto significa una metamorfosis de un Estado desarrollista a otro que mira prioritariamente al mercado. Toda esta transformación tiene su contrapartida en los territorios, a través de los modelos de gestión anclados en los procesos de privatización de los servicios e infraestructuras, en las políticas tributarias de reducción de los impuestos, en la ampliación de las ganancias de las plusvalías del suelo y en las inversiones públicas, concebidas desde la perspectiva de las condiciones generales de la producción.

De esta manera, América Latina llega al presente siglo XXI con ciudades capitales mucho más fuertes y autónomas (efecto de la descentralización), pero también con Estados nacionales más debilitados, por la expansión del mercado (globalización) que los erosiona. Esa dinámica es incierta hacia el futuro.

El empoderamiento de la ciudad capital

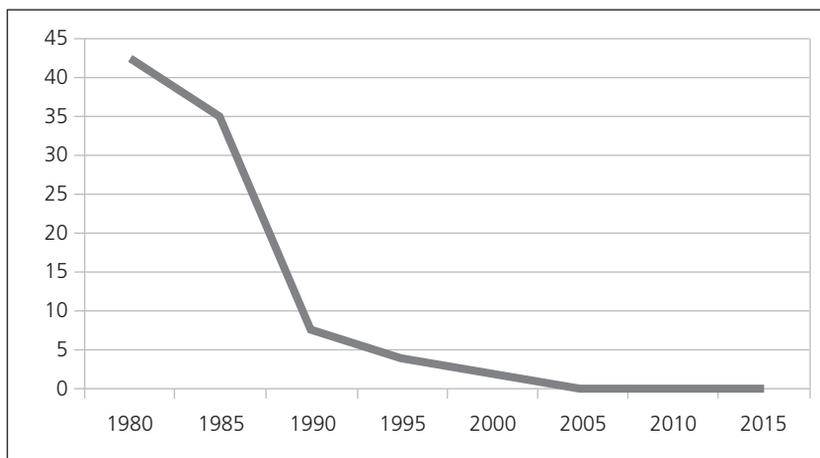
Las mutaciones en la estructura del Estado y en el patrón de urbanización provocaron una transformación en el gobierno del territorio, proceso que inicialmente se estructura desde un vértice central ubicado en el ejecutivo nacional y bajo políticas sectoriales (ministerios), hacia otro de base territorial, que privilegia la proximidad, la representación y el autogobierno integral (autonomía). El progresivo fortalecimiento de los gobiernos locales, acompañado del incremento de la población y de la economía en las ciudades capitales⁹, les convierte en actores relevantes dentro de los

9 Las ciudades capitales en América Latina son las más grandes de cada país, con excepción de

procesos políticos generales, gracias al protagonismo y al importante empoderamiento que adquieren.

Una expresión clara de las ciudades capitales se origina precisamente en el ámbito de la construcción de su autonomía, donde los procesos de democratización y de fortalecimiento de los gobiernos locales abonan esta perspectiva, como también en la construcción política de los territorios que, a su vez, modifican su relación con los estados nacionales. En el Gráfico 1, se constata cómo se reduce el número de gobiernos locales que dejan atrás su formación política por delegación desde espacios superiores de poder, sea desde los ámbitos intermedios (estados o provincias) o nacionales de gobierno (unitarios o federales), para ser elegido democráticamente; esto es, de forma autónoma.

Gráfico 1
Democratización de los gobiernos locales en América Latina 1980-2014



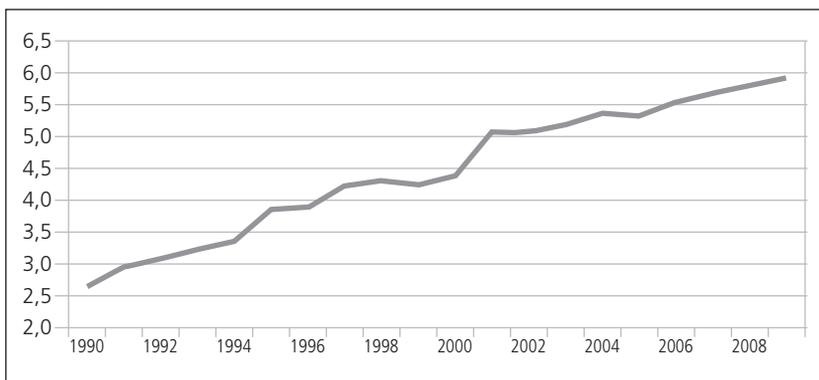
Fuente: Carrión (2015).

Brasil, donde San Pablo es más grande que Brasilia. Allí están los ejemplos del Gran Santiago que concentra el 43% de la población y el 47 % del PIB de Chile; el Área Metropolitana de Buenos Aires, que tiene el 38% de la población y la industria genera un 56% del total de Argentina; Quito, con el 16% de la población y el 25% del PIB nacional, en un país bicéfalo; y Montevideo, que concentra el 39% de la población y el 59% de la economía de Uruguay, entre otros.

Con la elección popular de las autoridades locales mutan los equilibrios territoriales al interior de los Estados nacionales, tanto que ya no se puede tener una política nacional sin acuerdos y pactos con los gobiernos provenientes de los distintos niveles subnacionales. Pero adicionalmente conduce a un hecho sin precedentes, consistente en la ruptura de la distancia social que encarnaba el poder nacional, a través de una representación política más amplia y plural de expresión local. Sin duda, este es el resultado de un cambio histórico en la región, porque a partir de finales del siglo pasado (XX) se constituyen por primera vez los poderes locales.

Para comprender mejor lo anterior, desde el cambio del siglo XX al XXI, se fortalece la descentralización que conduce al empoderamiento de los gobiernos locales y al cambio del imaginario de la centralidad existente dentro de la ciudad capital. En efecto los municipios, además de ser electos popularmente, empiezan a tener más competencias para ser no solo promotores de servicios e infraestructuras sino también prestadores de salud, educación y seguridad, entre otras atribuciones, lo que les permite considerarse gobiernos de totalidad. Consecuentemente, se incrementan los presupuestos, tanto por la transferencia directa de recursos como por las nuevas competencias que

Gráfico 2
Ingreso público subcentral como porcentaje de PIB. 1990-2009 en América Latina



Fuente: CEPAL (2007; 2010) y World Bank (2001) para la mayoría de países y años. Otras fuentes principales: Banco del Estado de la República del Ecuador (2009); Eguino et al. (2002); World Bank (2012); Vargas (2013); FMI (2004); Contraloría General de la República de Panamá (2009); Michelin (1999); Mascareño (2000); y cálculos propios a partir de fuentes nacionales y CEPALSTAT

asumen, tal como se puede observar en el Gráfico 2, del crecimiento de sus ingresos respecto del producto Interno bruto de cada país .

Por lo tanto, los gobiernos de las ciudades capitales se fortalecen significativamente con el incremento de su peso político por nuevas competencias, más recursos y mejor representación, tanto que construyen una relación de autonomía ante el gobierno nacional y, paralelamente, de diferenciación con las otras ciudades del país en la que se inscribe. Un componente de la descentralización, casi tan importante como la autonomía, es justamente este de asumir desde las políticas públicas las diferencias y las desigualdades existentes entre las ciudades, cosa que ocurre cuando se empieza a legislar la especificidad de la ciudad capital.

La distinción entre gobierno local y nacional se tradujo, como un hecho ha resaltarse, en que las ciudades capitales se convirtieron en opositoras y de alguna manera en urbes rebeldes, porque las administraciones nacionales y locales se constituyeron con signos políticos distintos. Allí están, por ejemplo, La Paz gobernada por Juan del Granado, del Movimiento sin Miedo, y por Luis Revilla, de Soberanía y Libertad frente al gobierno nacional del MAS con Evo Morales y Luis Arce; Buenos Aires con el Jefe de Gobierno Horacio Rodríguez Larreta de la coalición Juntos por el Cambio y Alberto Fernández del Frente de Todos en el gobierno de la administración federal; Montevideo, que había sido una de las excepciones por la correspondencia de signos políticos entre los dos niveles, pasó el 2020 a la norma regional, la alcaldesa Carolina Cosse es del Frente Amplio y el Presidente de la nación Luis Lacalle Pou del partido Nacional, entre otros casos.

En la actualidad hay una sola excepción significativa a esta norma general: el caso de Ciudad de México, donde hasta antes de las últimas elecciones las autoridades políticas de los dos niveles de gobierno eran de partidos políticos disímiles pero, a partir del año 2018, el gobierno de la ciudad y el federal son del mismo signo político.

El caso más extremo de la oposición local/nacional está localizado en Venezuela, entre el gobierno nacional y el de la ciudad de Caracas. En el año 1999 se aprueba la nueva Constitución que crea el Distrito Metropolitano de Caracas, con un alcalde mayor y 5 alcaldes menores en los municipios que lo conforman. Sin embargo, esta estructura se modifica

en 2017, cuando se decide que el alcalde Metropolitano no sea electo popularmente sino delegado de la presidencia de la República, restringiendo de esta manera la autonomía. Además, hay que señalar que algunos de los alcaldes de las municipalidades que conforman el Distrito Metropolitano han sido sometidos a procesos judiciales.

Por las consideraciones mencionadas, los alcaldes o jefes de gobierno de las ciudades capitales son considerados, en muchos casos, el segundo personaje más poderoso de su país, luego del presidente del República. De allí que algunas alcaldías exitosas empiecen a tener figuración política en ámbitos superiores a los de su ciudad y a disputar electoralmente las gobernaciones (Jaime Lerner en Curitiba), diputaciones (Paco Moncayo en Quito), ministerios (Jaime Ravinet en Santiago) o presidencias (la mayoría de casos).

Por eso se ha establecido una constante: la mayoría de los alcaldes de las ciudades capitales se convierten en candidatos presidenciales y en muchos casos, con buenas posibilidades de ganar las elecciones de acuerdo a las lógicas de la *teoría del péndulo*, existentes en la política regional.

Aquí se pueden consignar algunos de los ejemplos más llamativos: Armando Calderón Sol, Manuel Funes y Nayib Bukele de San Salvador en El Salvador; Sixto Duran Ballén y Jamil Mahuad de Quito en Ecuador; Álvaro Arzú de Ciudad de Guatemala en Guatemala; Arnoldo Alemán de Managua en Nicaragua; Andrés Pastrana de Bogotá en Colombia; Andrés Manuel López Obrador de Ciudad de México en México; Tabaré Vázquez de Montevideo en Uruguay, José Francisco Peña Gómez de Santo Domingo en República Dominicana; Mauricio Macri de Buenos Aires en Argentina, entre otros.

Adicionalmente están los alcaldes que se postularon y no llegaron a la presidencia, entre los que se pueden mencionar: Cuauhtémoc Cárdenas de Ciudad de México; Alberto Andrade y Luis Castañeda de Lima; Antanas Mockus, Enrique Peñalosa y Gustavo Petro en Bogotá. Así también se pueden mencionar los casos de presidentes que nacieron de movimientos urbanos, como son los de Brasil con Luis Inacio Lula da Silva (sindicalista), de Bolivia con Evo Morales (sindicalista) y de Nicaragua con Daniel Ortega (Carrión, 2019).

Pero quizás el hecho más importante provenga del empoderamiento de las capitales alrededor de las demandas por mayor autonomía para sus gobiernos, que se inscriben en la búsqueda de nuevos marcos jurídicos para captar más recursos y competencias y desarrollar más democracia interna, diferenciándose de otras ciudades del mismo país¹⁰. Allí emerge un fuerte impulso por el cambio de la lógica del gobierno de la ciudad capital, que finalmente produce y provoca una construcción institucional que cuenta con dos momentos históricos claves: inicialmente, como consecuencia de los procesos de Reforma del Estado en el ámbito de la descentralización, que fortaleció la autonomía en todos los gobiernos subnacionales (década del noventa del siglo pasado); y posteriormente, producto de la demanda que surge de las propias ciudades capitales, nacidas de la inercia de la experiencias del período anterior, así como de los nuevos contextos históricos conformados desde la segunda década del presente siglo.

En el primer momento se tienen los casos ejemplares de: Bogotá, que la diseñan como un *Distrito Especial* a partir de la aprobación de la nueva Constitución de 1991; de Quito, que se convierte en *Distrito Metropolitano* en 1993 como un cantón especial apoyado en la Constitución de 1984; de Buenos Aires, que se erige en *Ciudad Autónoma* en 1994 según la convención Constituyente de Argentina, que conduce a la aprobación de la Constitución de la ciudad en 1996; de Caracas, que constituye la *Alcaldía Mayor* en 1999 amparada en la nueva Carta Magna del país; y del *Distrito Federal* de México, que en el año 2000 permite la elección de autoridades en las 16 delegaciones (es un caso único hasta este momento). Todos estos casos de capitales, con la excepción de Quito, tuvieron previamente la modificación estructural del sistema jurídico para elegir, por primera vez, sus autoridades locales: Bogotá en 1986, Caracas en 1989, Buenos Aires en 1996 y Ciudad de México en 1997.

Estos ejemplos evidencian que en la última década del siglo pasado se producen cambios sustanciales en las ciudades capitales, reflejando la necesidad de redefinir su propio destino a través de una nueva institucionalidad, con la finalidad de obtener mayor autonomía frente a los Estados

10 Este es un viejo principio: a los desiguales se los debe tratar de forma desigual, tanto que dentro de los procesos de descentralización ha sido incorporado como uno de sus elementos constitutivos.

nacionales y mayor gobernabilidad en el escenario local. Así mismo y en concordancia con estos cambios, se empiezan a observar mutaciones importantes dentro de las administraciones territoriales de las ciudades capitales, a través de, por ejemplo, la creación de entidades suburbanas o intra municipales.

Así se tiene, por ejemplo, a Montevideo que configura inicialmente 18 entidades en su interior; Quito ocho administraciones zonales; México, 16 delegaciones y La Paz con 9 sub alcaldías Macro Distritales (dos rurales y 7 urbanas) todas desconcentradas; mientras Caracas con cinco municipios en su interior de forma autónoma. En otras palabras, queda consignada una coyuntura urbana en la región donde las ciudades capitales se dotan de normas que las diferencian de las otras ciudades de cada país, y que introducen algunos cambios en las estructuras institucionales, que les dan una mayor autonomía frente al Estado nacional y mayor capacidad democrática de gobierno de la ciudad.

Posteriormente, en las primeras décadas del siglo XXI, aparece una segunda ola de reforma de los marcos institucionales de gobierno de las ciudades capitales, sustentada en nuevas constituciones, bajo dos signos contradictorios: el fortalecimiento del hiper presidencialismo y la profundización de la autonomización de la capital. Esta ambivalencia les favorece a estas ciudades, en tanto adquieren un mayor peso político, económico y demográfico, pero en un contexto de mayor autonomía local, que conduce a la disputa de la capitalidad, como ocurre en La Paz, en Quito, en Bogotá y, con muchas otras más.

El fortalecimiento de la capitalidad en contextos de regulación de los mercados (giro a la izquierda) y de ascenso de los derechos de tercera generación, tiende a expresarse en todas las ciudades, aunque con más fuerza en las capitales, por el fortalecimiento del Estado desde la perspectiva del retorno de lo público.

De igual manera, desde la sociedad civil, emergen con vigor demandas por los derechos civiles vinculados, por ejemplo, a las reivindicaciones de los colectivos ciudadanos feministas (género), grupos etarios (jóvenes, tercera edad), étnicos (afros, pueblos ancestrales), migrantes (venezolanos, haitianos), capacidades especiales (sicológicas, físicas) y ambientales (cam-

bio climático), entre otras, que transforman la sociedad, la política y la economía de las ciudades¹¹. En ese contexto, el derecho a la ciudad se convierte en uno significativo, que solo las constituciones de Brasil (1988), Bolivia (2009) y Ecuador (2008) han asumido. Se trata de derechos que se añaden a los tradicionales, de vivienda, suelo, servicios e infraestructura, impulsados por los movimientos sociales urbanos. En las constituciones de las ciudades de Buenos Aires y México, como en el proyecto de Estatuto de Autonomía de Quito, estos derechos están muy presentes.

En este contexto, enmarcados en las emergentes constituciones nacionales que reconocen, dentro del nuevo constitucionalismo, la presencia de inéditos derechos, entre otros se consagran los derechos de la ciudad (autonomía) como a la ciudad (justicia espacial)¹², de tal manera de otorgarle más poder a las ciudades para que la ciudadanía tenga más poder.

De allí deviene el fortalecimiento de la capitalidad bajo dos formas diferentes de gobierno: la primera, concebida desde la condición de gobierno intermedio, tal cual ocurre en los países unitarios con la formación de administraciones provinciales; es el caso de Lima que en 2014 adquiere esta condición (Alcalde Metropolitano), cosa similar a lo que ocurre en Montevideo (Intendente), también en 2014. Y en los países federales, en los que se los asume como un estado más, tal como sucede en Ciudad de México (Jefe de Gobierno) que se convierte en 2017 en una de las 32 entidades federativas del país; en Buenos Aires (Jefe de Gobierno), como una provincia más de las 24 que tiene Argentina; y Brasilia como Distrito Federal es uno de los 27 estados que conforman el Brasil.

Y la segunda entrada, bajo la consideración de gobierno local, como ocurre en las ciudades de Caracas (Distrito Capital, Jefe de Gobierno), Quito (Distrito Metropolitano, Alcalde), Bogotá (Distrito Capital, Alcalde Mayor), La Paz (Gobierno Autónomo Municipal), y San Salvador, entre otras, consideradas como áreas metropolitanas, es decir, como una instancia supra municipal. Un caso muy interesante es el del Área Metropolitana

11 Es interesante resaltar que en el año 2004 aparece la Carta Internacional de derechos, donde se recoge gran parte de estas nuevas demandas venidas de la sociedad urbana. Disponible en: <https://hical.org/wpcontent/uploads/2019/03/Carta-Mundial- Derecho-a-la-Ciudad.pdf>.

12 En las Constituciones de Brasil (arts. 182 y 183), Venezuela (Art. 18) y Ecuador (Art. 31) ya aparece garantizado el derecho a la ciudad.

de San Salvador formada en 1993, que agrupa 14 municipalidades para conformar una unidad territorial de gobierno sustentada en el Consejo de la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS) en 1990.

Todos los casos de las capitales en esta segunda fase se caracterizan por redefinir su relación con el gobierno nacional-federal sobre la base de más recursos y competencias, como con el territorio en el cual se inscriben, buscando mayor proximidad y representación de la sociedad (democracia). Y en esta perspectiva el tema central es la búsqueda de autonomía intra municipal; por eso Montevideo pasa de 18 entidades desconcentradas a 8 descentralizadas; Ciudad de México pasa de las 16 delegaciones a alcaldías electas popularmente; Caracas tiene 5 alcaldes menores y uno mayor (revertida su elección en 2017); Bogotá tiene un alcalde mayor electo y 20 alcaldes locales (electos de terna presentada por el alcalde a la Junta Administradora Local); y La Paz tiene 9 sub alcaldías.

El caso de Caracas es la antípoda del proceso general de esta segunda fase, por la pérdida directa de autonomía¹³, y el caso más desarrollado es el de Ciudad de México que redacta y aprueba la Constitución de su ciudad en 2017, con elementos muy de avanzada. En el caso de Quito, logra redactar una propuesta muy progresista pero no ha podido ser aprobada hasta ahora, en parte por la pandemia del COVID y, sobre todo, por la oposición política del concejo municipal Y el de San Salvador que crea el Consejo de Alcaldes y la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador que rige para las 14 municipalidades que la componen.

13 Uno de los grandes problemas que tuvo la propuesta del socialismo del siglo XXI fue no entender la diversidad territorial nacida del proceso de democratización de la representación política de los territorios (municipios, intermedios), porque su propuesta fue concebida como un proyecto nacional general que no reconocía la heterogeneidad de los territorios. Por eso, estableció una relación de jerarquía y no de acuerdo o de pactos territoriales.

Capitalidad y autonomía: el caso de Quito.

La capitalidad y la autonomía son dos conceptos fundamentales para entender las ciudades capitales y, sin embargo, poca importancia se las ha asignado a su estudio. Más aún, a la capitalidad tradicionalmente se la comprende exclusivamente a partir del despliegue de los poderes del Estado nacional en los territorios y, a la autonomía, consecuentemente, como un distanciamiento relativo frente a ellos. Adicionalmente, fueron categorías asumidas unilateralmente desde la centralidad del poder público, sin hacer ninguna distinción entre los tipos de ciudades y de territorios; como tampoco se las ha comprendido mutuamente interrelacionadas.

Hoy estas ópticas tienden a modificarse sustancialmente, gracias a dos fenómenos simultáneos de alto alcance: por un lado, el proceso de globalización que produce una capitalidad multi estatal y pluri institucional, tanto pública como privada. Y por otro, a los patrones de urbanización que transitan, de una ciudad nuclear a una región urbana e induce a una capitalidad difusa o dispersa territorialmente, fecundando una autonomía yuxtapuesta proveniente de una variedad de formas y niveles interinstitucionales. Esto significa que la *capitalidad ya no proviene de un solo Estado y menos solo del Estado*, así como la autonomía de estas ciudades capitales está asociada a nuevas modalidades y diferenciadas frente al resto de las ciudades.

Es así que, desde la década de 1980 el Estado centralista entra en un profundo proceso de reforma en América Latina, inscrito en los procesos de desregulación, apertura económica, ajuste y descentralización, en el marco de la globalización. En otras palabras, empieza una transformación y contracción del Estado con la presencia de nuevos actores privados, como son corporaciones transnacionales globales, y con las nuevas formas de su expresión en los territorios, con lo cual redefinen la centralidad y la autonomía de las ciudades capitales. En ese contexto se inscribe el caso de Quito, capital del Ecuador, que no solo es muy revelador, sino que también se encuadra en el contexto de las tendencias generales de la región.

Quito transita, desde inicios de los ochenta hasta la actualidad, dos momentos de búsqueda de redefinición de su autonomía, en el marco cambiante de la capitalidad: el primero, inscrito en el proceso de descen-

tralización que se verifica en toda América Latina, esto es, de una transformación desde el Estado Nacional hacia los territorios en su conjunto. En esta coyuntura de finales del siglo XX, Quito aprueba un primer instrumento jurídico denominado Ley del Distrito Metropolitano, que le otorga algunas prerrogativas importantes. Posteriormente y ya en este siglo, el segundo momento, enmarcado en la propuesta del retorno de lo público que reposiciona al Estado en el territorio (capitalidad), abriendo la posibilidad de que la ciudad capital pueda tener su propio estatuto de autonomía.

Si en el primer momento se aprobó con una Ley en el Congreso Nacional, en el segundo es un proceso que aún no concluye. Se inició en la Asamblea Nacional Constituyente que simplemente abrió la posibilidad para que la ciudad tenga un estatuto de autonomía, para lo cual debería ser redactado y aprobado bajo las normas establecidas. En otras palabras, si bien han surgido en dos coyunturas diferentes y en dos ámbitos parlamentarios nacionales también distintos, existe una continuidad en el tiempo. Sin embargo, esta última es una deuda pendiente porque han transcurrido más de 13 años sin que se haya logrado aprobar este instrumento jurídico, a pesar de haber existido cuatro intentos fallidos en cuatro administraciones municipales diferentes.

De tal manera, con este trabajo se busca reflexionar sobre el proceso histórico que ha seguido Quito para construir su autonomía como ciudad capital, con sus idas y vueltas, así como con sus características particulares poco positivas. En otras palabras, se pasará revista al proceso seguido en la determinación de capitalidad como en la búsqueda de autonomía.

¿Por qué aún no se ha aprobado el Estatuto de Autonomía de Quito? Se pueden ensayar varias hipótesis explicativas, entre las cuales, por lo pronto, podrían señalarse, al menos dos impedimentos claros: el primero, que la ciudad ha estado asociada, desde siempre, a la lógica Estado-centrista de la que no ha podido desmarcarse; y la otra, que no ha existido un actor social y político que reivindique o asuma esta necesidad; mucho más cuando los partidos y movimientos políticos no piensan lo urbano y menos la capitalidad.

Para el efecto de explicar el proceso y su resultado, hasta ahora poco positivo, se desarrollará una estructura expositiva, partiendo de una visión

nacional de la urbanización, constituida sobre la base de dos grandes ciudades que, a su vez, tienen dos expresiones de capitalidad provenientes del mundo público y del privado. Luego se analiza el caso particular de Quito, para ilustrar cómo busca su autonomía desde 1993, año en que se aprueba la Ley del Distrito Metropolitano. En el siguiente acápite se indaga el proceso que sigue la ciudad para la aprobación de su estatuto de autonomía, sustentado en el contenido de la Constitución española que establece la modalidad autonómica de su Estado. Y termina con un conjunto de conclusiones a manera de reflexiones generales.

La capitalidad en Ecuador es bicentralista y dual: Quito-Guayaquil y público-privada

El Ecuador, territorialmente, se caracteriza por contar con una *bicentralidad urbana* evidente, compuesta por las urbes de Quito y Guayaquil, en desmedro de las otras ciudades. En términos demográficos ambas concentran cerca de un tercio de toda la población ecuatoriana y bastante más en relación a la concentración de la actividad económica. Esto ha hecho que la primacía urbana que tienen las dos respecto de las otras, sea bastante importante.

Pero lo más singular e importante es el *carácter dual* que tienen las dos ciudades en relación a la distinta lógica funcional que porta cada una, lo cual les permite construir una fuerte articulación urbana: mientras Quito es una ciudad andina que cumple la función de *capital política*, por ser el asiento de los poderes públicos nacionales; Guayaquil se ubica en el Océano Pacífico para asumir históricamente la condición de puerto principal y de centro de la economía privada vinculada al comercio exterior (agro exportación), convirtiéndose en la *capital económica* del país. Una situación de este tipo ha hecho que Quito se reafirme y reivindique en la capitalidad, mientras Guayaquil lo hace alrededor de la autonomía, incluso con fines de integración local bajo lógica política del enemigo externo.

Este punto de partida es muy importante, porque esta estrecha articulación interurbana entre las dos ciudades ha hecho que los vaivenes exis-

tentes en la relación del Estado con la economía, siempre impactan de forma diferenciada en cada una. Así tenemos, en los últimos cincuenta años, tres momentos explícitos: el primero, vinculado al régimen militar iniciado en 1972, que fortaleció la capitalidad de Quito por el manejo del auge petrolero desde la centralidad de lo público. El segundo, con el retorno a la democracia en el año 1979 en que ingresa la lógica de la Reforma del Estado de manera escalonada, para inicialmente fortalecer las autonomías en los territorios del país (descentralización) y posteriormente, entrar en los procesos típicos de desregulación del Estado, que fortalecieron a Guayaquil gracias a una fuerte contrapartida local, una administración municipal con alto liderazgo nacional. Y el tercero, desde 2007, con la propuesta de la Revolución Ciudadana que planteó un retorno de lo público, combinando nuevamente el auge de los precios del petróleo y de los *commodities* en general con un manejo significativo desde el Estado (inversión y regulación), cuestiones que le dan un nuevo aire a la ciudad de Quito.

Si bien esta especificidad del bicentralismo de la urbanización es propia del país, no se puede desconocer que la capitalidad –por tanto, la autonomía también– se inscribe en las tendencias generales de la región. Esto es, desde los regímenes militares ocurridos en la década de los años setenta y, posteriormente, con la culminación de los mismos en los ochenta, gracias a la redemocratización de los países y a su ampliación por los territorios¹⁴. Posteriormente se continúa con la Reforma del Estado en el marco de la globalización, con la reducción de los territorios distantes y la presencia de las grandes corporaciones transnacionales; para que, finalmente, retorne lo público, o se posicione el denominado giro a la izquierda en algunos países de la región (Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador, entre otros).

Por eso las dos ciudades tienen un enfoque autonómico totalmente diferente, dado que las capitalidades que portan son muy distintas. Mientras Quito busca una autonomía vinculada al equilibrio de los poderes locales con los del Estado nacional, inscrito en la lógica de la descentralización del Estado; Guayaquil se dirige más bien a la construcción de un distanciamiento frente al Estado, desde la perspectiva de la desregulación (privati-

14 En 1985 solo siete países de la región elegían autoridades locales, mientras que para fines de siglo todos los países lo hacen (Carrión, 2019).

zación), esto es, conceptualmente adherida descentramiento o pérdida de la centralidad estatal. Una situación de asimetrías de este tipo ha impedido contar con una propuesta nacional, que satisfaga a las partes.

Los tres momentos señalados, de confluencia de lo nacional con lo Latinoamericano, redefinen sustancialmente los dos conceptos vinculados a las ciudades capitales: *la capitalidad, ya no depende exclusivamente de un Estado y no solo de lo público*, por la presencia de las grandes empresas privadas y los múltiples organismos estatales actuando en simultáneo. Y la *autonomía*, que se expresa de una manera yuxtapuesta en los espacios de las ciudades capitales, por cuanto la capitalidad tiene una expresión pluri institucional, tanto pública como privada.

En el Ecuador, en el cambio del siglo actuaron condiciones específicas de una crisis multidimensional que marcó el devenir nacional. Ocurrieron, entre otros, los siguientes acontecimientos: la *firma de la Paz* con el Perú en 1998, que dejó atrás el sentido integrador que generaba el enemigo externo, por lo cual los territorios encabezados por Guayaquil y los pueblos originarios empezaron a reclamar autonomía y plurinacionalidad. *La crisis económica*, originada en 1998 con el Fenómeno del Niño, que produjo un desastre social y económico sin precedentes, así como la contracción financiera, inscrita en la liberalización de las finanzas, provocaron conjuntamente el cambio de la moneda nacional, del Sucre al Dólar norteamericano. *La crisis política*, expresada en la gran inestabilidad de los ejecutivos nacionales desde 1996 a 2006, en que ningún gobierno terminó el período para el cual fue electo (10 presidentes en 10 años).

En ese contexto, Quito como capital de la República, vive una contracción en su desarrollo, por el desplazamiento del centro social, económico y político hacia Guayaquil, debido a que el Estado entró en un fuerte proceso de desregulación de la economía (privatización). Con ello Guayaquil logra un gran impulso como eje articulador de la producción agro exportadora (banano, café), del mercado externo del país (importación, exportación) y de la industria nacional (manufactura, artesanía) por su condición de ciudad portuaria y de base productiva.

Además, Guayaquil adquiere un liderazgo nacional y local sin par, anclado en las élites económicas y políticas de la ciudad, que se inicia cuando

el ingeniero León Febres Cordero, presidente de la República entre 1984-1988, llega a la alcaldía de Guayaquil, ocupando el cargo durante diez años, desde 1992 hasta el 2000. Desde ese momento convierte a la ciudad en un bastión electoral del Partido Social Cristiano, en alianza con las cámaras de la producción y los medios de comunicación locales. De esta manera y en esta coyuntura, desde el puerto principal, se propone al país una reforma constitucional alrededor de tres temas que ellos consideran claves: la privatización del Estado (descentramiento); la autonomía de los territorios (descentralización); y la dolarización de la economía. Esta propuesta encontró resonancia en la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente que fue la que redactó y aprobó la Constitución en octubre de 1998.

El modelo Guayaquil que se instaura en 1992 tiene una continuidad de 28 años, con la presencia de tres alcaldes surgidos de la misma tienda política (PSC), mientras que Quito, solo en este siglo, es decir en los últimos 20 años, ha tenido una gran discontinuidad administrativa, contando con cinco alcaldes provenientes de cinco partidos políticos diferentes. De tal manera, las proyecciones de las dos ciudades ha sido muy diferente.

Quito: a la búsqueda de su autonomía

Quito, en este marco, se vio inmersa en una crisis muy fuerte, de la que hasta ahora no ha podido salir. Esta situación podría atemperarse a través de la redefinición de su condición de capitalidad; esto es, de la perspectiva de una mayor autonomía como capital, de tal manera de no depender de los vaivenes del Estado y de su relación con la economía. La autonomía es, por tanto, una búsqueda por salir de la crisis, resolver problemas estructurales y contar con cierta estabilidad frente a las determinaciones nacionales.

El proceso de autonomización tiene como antecedentes al año de 1993, en que el Congreso Nacional aprueba la propuesta de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito¹⁵, cuya iniciativa tuvo como referencia legal previa una disposición constitucional de 1984 que enunciaba explícitamente que: *“La capital es Quito, Distrito Metropolitano”*.

¹⁵ Registro Oficial 345, 27 de diciembre de 1993. Es posteriormente aprobada como Ley orgánica con la Resolución Legislativa 22, Registro Oficial 280, 8 de marzo de 2001.

Una consideración como esta fue muy importante para iniciar el proceso general, porque definió constitucionalmente una relación con el Estado (capitalidad) y un tipo de desarrollo urbano (metropolitano) (Congreso Nacional del Ecuador, 1993).

El proyecto de Ley que fue presentado por el Municipio de Quito al Congreso Nacional, consta de tres elementos innovadores sustantivos:

- El territorio cantonal en el que se asienta es considerado un Distrito Metropolitano, lo cual le da una condición distinta y particular comparativamente con el resto de los cantones (cantón especial), gracias a su cualidad de ser capital y a la peculiaridad de su desarrollo urbano, de carácter metropolitano. Esto supone, por primera vez, que la capital de la República pueda tener una autonomía diferenciada, comparativamente, con las otras ciudades;
- La institucionalidad será territorialmente desconcentrada al interior del municipio, con la creación de administraciones zonales, que dan lugar a pensar en un gobierno de la ciudad constituido con *autonomías relativas*, intramunicipales, con la finalidad de tener una administración de proximidad.
- La transferencia de tres competencias singulares: el control y ordenamiento exclusivo del uso del suelo rural y urbano; la planificación y regulación del transporte¹⁶; y la responsabilidad sobre el medio ambiente. Fue una propuesta que se inscribió en los procesos de descentralización que ocurrieron en la región, así como en la redefinición estructural de algunas capitales Latinoamericanas (Bogotá, La Paz, Caracas).

Luego viene un segundo momento de este proceso de autonomización, inscrito también en la tendencia Latinoamericana y originado en el ciclo expansivo local de la capitalidad de Quito, debido a que en el año 2007

16 Esto le permitió desarrollar de forma más expedita el proyecto de movilidad denominado Trolebús (BRT), así como asumir la responsabilidad de construir el nuevo aeropuerto de la ciudad en Tababela.

el Estado Nacional ecuatoriano entra en una lógica de recuperación de lo público –definido como post neoliberal o de giro a la izquierda (Arditi, 2009)– como afirman algunos autores.

Quito, la capital de la República, recobra su cualidad de punto referencial del país e intenta remontar su contracción o crisis. Tiene un significativo crecimiento económico, expresado en un aumento impresionante del Producto Interno Bruto de la ciudad, en el orden del 10.6% en los años 2007 al 2016. Este comportamiento económico es explicable –en gran medida– por el aumento del precio internacional del petróleo, que pasó a ser manejado directamente por el sector público nacional, localizado en la capital, y a la recuperación del peso del Estado en la administración general del país. En este contexto, vive un aumento importante en términos demográficos llegando, por primera vez, a superar a Guayaquil en cantidad de población¹⁷. Asimismo hay un fortalecimiento significativo de las clases medias y del consumo urbano, que, por ejemplo, se expresa en el dinamismo de los sectores inmobiliario y de vehículos automotores privados.

A pesar de la reconstitución económica de la capital, ha sido muy complicado desmontar su modelo político-administrativo, es decir, modernizar su estructura de gobierno. Si bien la Constitución aprobada en octubre de 2008 abrió esta posibilidad, al señalar que debería aprobarse un Estatuto de Autonomía para el Distrito Metropolitano de Quito (República del Ecuador, 2008), transcurridos 13 años, este importante instrumento jurídico no ha sido aprobado.

La explicación de esta situación se dirige hacia lo que podría calificarse como *autonomía subjetiva*, proveniente de la constitución del sujeto y sus subjetividades, que inhiben a que la autonomía se convierta en objeto de pensamiento y de política pública (¿paternalismo centralista?). En esa perspectiva, tanto Guayaquil como Quito están sujetos a la lógica de generar un discurso pero no una propuesta viable de autonomía.

En Guayaquil, por ejemplo, la Junta de Beneficencia se financia con recursos públicos; el municipio de Guayaquil cobra menos impuestos prediales que Quito y en las elecciones nacionales el pueblo guayaquileño vota por un partido centralista, que le da obra clientelarmente, y en las locales

17 El cantón Guayaquil cuenta con 2.723. 665 y el de Quito 2.781.641 habitantes.

por su representante ciudadano. Con eso Guayaquil ha tenido dos alcaldes en simultáneo, con orígenes y políticas distintas, uno proveniente de lo nacional (el Presidente Correa) y el otro de lo local (el alcalde Nebot). La lógica económica de la ciudad está constituida de forma polarizada; es decir, con un sector moderno de alta rentabilidad, baja demanda de mano de obra y servicios privados, y otro informal, inestable e ilegal.

En el caso de Quito, respecto a su búsqueda de autonomía también es poco coherente, como se puede mostrar, concretamente, con la actuación de algunas instancias institucionales: las *cámaras de la producción*, que discuten mucho más los impuestos, las tasas, los aranceles, los equilibrios fiscales, es decir las variables macroeconómicas, que los indicadores de la economía urbana. De igual manera, los *medios de comunicación* locales tienen la pretensión de ser nacionales, en términos de cobertura territorial del país y de insertarse en la lógica de la polarización oficialismo y oposición. Por otra parte, las discusiones sobre el modelo de Estado no se plantean dentro del gobierno de la ciudad y cuando lo hacen, simplemente reproducen los debates nacionales en el escenario local desde perspectivas ideológicas generales, porque claramente no tienen el concepto de autonomía en sus argumentos ni en su modo de pensar la ciudad.

Las *universidades* situadas en Quito tampoco han problematizado académicamente a la ciudad capital, están dedicadas a la publicación de artículos en revistas indexadas, como también a tener institutos de investigación sobre economía o políticas nacionales pero no sobre la capital. Los *partidos políticos* no son la excepción, en tanto no se sienten atraídos por las ciudades en general y mucho menos por las ciudades capitales.

En otras palabras, los abordajes que se hacen desde cada uno de los sectores reseñados muestran una gran distancia frente a la condición de capitalidad, que es relativamente común en casi todas las capitales de la región. En Quito se discuten las políticas macroeconómicas, las políticas legislativas del Parlamento o las del Ejecutivo (educación, salud, seguridad, empleo) porque la ciudad es la sede del sector público nacional. Pero muy poco se debate respecto del gobierno de la ciudad. Por eso, es absolutamente necesario que las capitales tengan autonomía, aunque deba ser especial o diferenciada frente a las otras ciudades. Por la lógica estado centrista,

se termina expropiando la dinámica local e impidiendo tener una visión del conjunto de la ciudad. En Guayaquil, Cuenca o cualquier ciudad del país, cuando se escucha la radio, se lee la prensa o se ve la televisión, generalmente las noticias están vinculadas a las problemáticas propias de estas ciudades. De igual manera, las universidades de estas urbes están mucho más articuladas a la construcción de un pensamiento propio de la ciudad y del territorio donde se ubican.

De allí que no se hable ni se discuta la ciudad capital en la ciudad de Quito, porque desgraciadamente *Quito no se piensa a sí misma*. Más aún, si las propias élites locales, a diferencia de las de Guayaquil, han renunciado a esta reflexión, además de no sentirse representadas, por lo que prefieren abandonarla, olvidarla o, incluso, fragmentarla, promoviendo la formación de nuevos cantones como lo hizo recientemente un ex alcalde de esta ciudad capital.

Más aún, el propio municipio no ha logrado colocar debates significativos, a pesar de un caso interesante ocurrido recientemente, entre mayo de 2019 y Junio de 2020. En ese período, el Municipio de Quito planteó debates importantes alrededor de dos proyectos, el del Estatuto de Autonomía y el del Corredor Metropolitano, poniéndolos a consideración de la ciudadanía. En este contexto se formuló la iniciativa “Quito piensa a Quito”, con la finalidad que los actores de la ciudad incorporen estas nuevas miradas en sus reflexiones y debates; para el efecto, se convocó a las universidades, a los gremios profesionales, a las cámaras de la producción, a las organizaciones barriales, entre muchas otras. Además, se hicieron exposiciones de los proyectos en espacios públicos, se impulsó que las universidades desarrollen los suyos y que la población se apodere de los mismos. Los resultados fueron muy positivos en todo sentido, porque se empezó a transitar del urbanismo de proyectos que las administraciones anteriores impulsaron (Aeropuerto y Metro) a la búsqueda del urbanismo ciudadano.

Con ello se cierra este círculo de silencios y olvidos sobre la ciudad capital, que crean vacíos históricos y carencias de pensamiento propio, que luego impiden gobernar y diseñar políticas públicas en consecuencia. La autonomía es una necesidad ineludible y urgente para que Quito cuente con un autogobierno y con una cultura urbana propia, para de esta manera pueda salir de la crisis en que se encuentra.

El Estatuto de Autonomía de Quito: los intentos fallidos

Para enfrentar estos problemas, entre los que se encuentra el centralismo, el país se embarcó en 2007 en un proceso constituyente para transitar de un Estado unitario a otro autonómico, para lo cual se recurrió a la experiencia española, que fue el primer caso de un país que incorporó el concepto de comunidades autónomas dentro de la estructura general del Estado. Una propuesta de este tipo se ancló en cuatro principios básicos: unidad, autonomía, solidaridad y asimetría.

Aja (2014) concibió a las Comunidades Autónomas españolas como parte de un proceso de transición de un estado centralizado a otro autonómico debido, por un lado, al carácter altamente centralista de la dictadura franquista que duró casi 40 años (1936-1975) y, por otro, a las características propias de España como *un país de países*. Sin duda esta concepción significó una importante innovación respecto de las formas estatales tradicionales, como son las unitarias y federales; de allí que se la considere a ésta como una tercera opción, bajo la denominación de un *Estado de autonomía* que debe contener en su conformación un pacto territorial de amplio espectro¹⁸. La importancia de los pactos territoriales es fundamental para romper con la dinámica de jerarquía que siempre ha actuado desde el centro, y adicionalmente, privilegiar la diversidad social y territorial existentes.

Así, en la Constitución ecuatoriana que se aprobó en 2008 se planteó un nuevo modelo de organización territorial, que se despliega en que las regiones, las provincias y los cantones podrían adquirir la condición de autonomía bajo ciertos parámetros generales, sea por sí mismas o por agregación de los territorios similares.

En esta estructura jurídica constitucional, adicionalmente se incorporaron los distritos metropolitanos autónomos dentro de la organización territorial del Estado ecuatoriano¹⁹, influenciado precisamente por el sis-

18 En América Latina, la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (2009) se acerca también a esta dinámica de un Estado autonómico, cuando define la existencia de cuatro niveles de gobierno en los territorios, como son: los departamentos, las provincias, los municipios y las organizaciones indígenas originarias.

19 “En la existencia de gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales, estos últimos admiten como una forma de gobierno especial cantonal a los distritos metropolitanos autónomos los mismos que fueron acogidos del sistema de autonomías implantado por el Estado español mediante

tema de autonomías instaurado en España (Tul Espinel, 2017)²⁰. Para ello se aprobaron dos modalidades: los llamados gobiernos autónomos descentralizados o GAD's, como son: los Concejos municipales, los Concejos Provinciales y las Juntas Parroquiales; y bajo el Régimen Especial, entre otros, se ubican los gobiernos de ciertos cantones considerados particulares, como son los denominados distritos metropolitanos.

Para llevar a cabo este proceso de fortalecimiento de la autonomía y del autogobierno en la ciudad capital de Quito, se debió recurrir a un sistema legal compuesto por algunos cuerpos jurídicos previos: la codificación de la Constitución Política del Ecuador de 1979, realizada en 1984, que consideró por primera vez, en su artículo primero, que el cantón Quito es un Distrito Metropolitano. En consonancia con esta norma, como ya se mencionó, en 1993²¹ se aprobó la Ley del Distrito Metropolitano de Quito que terminó por definirlo como tal. Posteriormente, en la Constitución del año de 2008 se señaló que el cantón Quito es la capital del Ecuador. Y finalmente, se consagra su capitalidad como Distrito Metropolitano con una Ley Orgánica denominada Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD), aprobado en octubre del año 2010. Esta condición quedó consignada hasta el día de hoy mediante la Disposición General Séptima.

Con estos antecedentes y de forma manifiesta, Quito es reconocido explícita y legalmente como Distrito Metropolitano, quedando exclusivamente para su funcionamiento la redacción y aprobación de su Estatuto de Autonomía²². Para ello, la Constitución le otorga a la ciudadanía del distrito metropolitano la competencia de aprobar, mediante plebiscito

la conformación de Comunidades Autónomas, dicha forma de gobierno fue adoptada y acoplada a la realidad ecuatoriana a fin de mejorar el modelo de descentralización que se había incorporado en el Ecuador con la Constitución de 1998". (Tul Espinel, G., 2017).

20 No hay que olvidarse que en el proceso de redacción de la constitución del 2008 hubo asistencia técnica de parte de consultores e instituciones españolas.

21 Ley Orgánica de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito, publicada en el Registro Oficial No. 345, de 27 de diciembre de 1993.

22 "A todo efecto, la Ley Orgánica del Distrito Metropolitano de Quito cumple la función de declaración de creación del Distrito Metropolitano y de su delimitación territorial. El gobierno autónomo del distrito metropolitano de Quito concluirá el proceso de constitución con la elaboración, control de constitucionalidad y sometimiento a consulta de su Estatuto de Autonomía, en los términos previstos en la Constitución."

(voluntad ciudadana), la formación de su gobierno autónomo, previo el dictamen de constitucionalidad emitido por la Corte Constitucional.

En el Artículo N° 1 de la Constitución ecuatoriana de 2008 se establece, entre otros principios, que el Estado ecuatoriano es unitario, intercultural, plurinacional y que se gobierna de forma descentralizada, con lo que se crea el punto de partida fundamental para la propuesta. En el articulado del Título V “Organización Territorial del Estado” se especifica que los concejos metropolitanos son los que gobiernan los distritos metropolitanos, concebidos como Régimen Especial. En este espacio normativo se regula jurídicamente el proceso para acceder a esta condición y las características que deben tener para adquirir el estatuto de autonomía (República del Ecuador, 2008). Allí expresamente se señala el requisito demográfico de contar con al menos el 7% de población nacional, sea propia o agregada con otros cantones circunvecinos²³.

Desde 2008, cuando se aprobó el mandato constitucional de la existencia de los Distritos Metropolitanos, el proceso cuenta con cuatro proyectos redactados, cada uno de los cuales fue desarrollado por una administración municipal distinta, como se puede ver en el Anexo N° 1. La propuesta más completa, de las tres que se hicieron antes de la gestión del alcalde Jorge Yunda, fue realizada por una consultoría, dentro del Instituto de la Ciudad, en la administración del Alcalde Moncayo. Las dos que le siguieron fueron de menor calidad propositiva y técnica (Barrera y Rodas). Y la cuarta, recoge las virtudes de las tres anteriores, más las experiencias de otros países.

En la gestión del alcalde Paco Moncayo se redacta una propuesta que no superó esa condición porque su período terminó en enero de 2009, de tal manera que no le alcanzó el tiempo para lograr su aprobación. Su sucesor, Andrés Vallejo, alcalde interino hasta julio de 2009, solamente logró la presentación de la misma propuesta al Concejo Municipal, donde tenían mayoría, pero ni siquiera fue debatida.

23 El COOTAD (2010), Título IV - Regímenes Especiales, Capítulo I - Distritos Metropolitanos Autónomos, artículo 73, se refiere a los distritos en los siguientes términos: “Los distritos metropolitanos autónomos son regímenes especiales de gobierno del nivel cantonal establecidos por consideraciones de concentración demográfica y de conurbación, los cuales ejercerán las competencias atribuidas a los gobiernos municipales y las que puedan ser asumidas, con todos los derechos y obligaciones, de los gobiernos provinciales y regionales”.

Luego entró Augusto Barrera a la alcaldía (julio de 2009-octubre de 2014), quien tuvo todas las condiciones favorables para aprobarlo: era del mismo movimiento político que el presidente de la República (Alianza PAIS), tuvo un período de cinco años cuando hasta ese momento eran solo de cuatro y contó con una mayoría calificada dentro del Concejo Metropolitano; esto es, una coyuntura ideal que no supo aprovechar. Es más, se puede afirmar que no hubo concordancia de su administración con la Constitución, que establece, por un lado, el derecho a la ciudad, que fue ignorado en su gestión y, por otro, la necesidad de redactar y aprobar el estatuto de Autonomía de Quito. Más aún cuando él había sido Coordinador de Contenidos entre el gobierno nacional y la Asamblea Nacional Constituyente al momento de redactarse la Constitución de 2008. Durante su mandato, se contrató una consultoría y se creó una comisión para la redacción del nuevo proyecto, el que ni siquiera fue puesto a consideración del Concejo municipal. ¿Por qué no lo sometió al Concejo?

Con la alcaldía de Barrera se cierra el ciclo de alcaldes con mayoría en el Concejo municipal, como fueron los de Moncayo, Vallejo y Barrera. Posteriormente, en 2014, asume la alcaldía de la capital Mauricio Rodas, que no logra darle forma técnica a la propuesta del Estatuto porque la coyuntura no le era favorable, dado que su vínculo con la presidencia de la República era nulo; su representación en el Concejo se evaporó además de no interesarle nunca el tema, porque siguió la misma lógica del urbanismo de proyectos de la anterior administración: el metro.

Las elecciones de 2017 produjeron un giro significativo en la política nacional, cuando nuevamente la inversión pública deja de ser un elemento central del Estado, con lo cual Quito vuelve a sentir los efectos de la contracción. La ciudad capital llega a tener el nivel de desempleo abierto más fuerte del país, así como el más alto de empleo informal (El Comercio, 16 enero 2020); niveles que se acrecientan en la pandemia del Covid-19 (Carrión y Cepeda, 2021).

En ese contexto, en mayo de 2019, asume la alcaldía de Quito Jorge Yunda, quien le asigna prioridad al proyecto del Estatuto de Autonomía de la ciudad, empezando a elaborarlo inmediatamente de asumir, tomando como referencias las anteriores propuestas y las experiencias realizadas en

otras ciudades capitales de América Latina. En consecuencia se organizaron seminarios internacionales, comisiones consultivas –nacionales e internacionales–, además de reuniones con especialistas, colectivos ciudadanos, universidades, organizaciones barriales, de los que surgieron 9 borradores del documento. Luego de haberla discutido ampliamente bajo esta modalidad se abrió una nueva ronda de consultas ciudadanas a través de medios remotos y presenciales. Se puso a consideración de la ciudadanía y se presentó ante el Concejo Municipal en pleno, donde se redactaron dos borradores adicionales. Sin embargo, el proceso se detuvo por la irrupción de la pandemia del Coronavirus (Municipio Distrito Metropolitano de Quito, 2020).

El proyecto contempla su condición de capital bajo un régimen especial, para desarrollar la propuesta de Distrito Capital Intercultural de alcance global. Es un territorio indivisible en el que, para fines de organización y desconcentración administrativa, se contemplan al Distrito Metropolitano como totalidad y a una *desconcentración territorial* amparada en las zonas, parroquias y comunas ancestrales (propiedad y gobierno comunal), como niveles territoriales de gobierno. En este contexto se especifican los derechos, donde resaltan el de la ciudad, la familia, la participación y las competencias y recursos económicos (bienes, rentas y recursos) del distrito metropolitano como también de sus unidades administrativas menores. Un elemento relevante es el de la planificación, que se articula con el diseño del presupuesto del Distrito, y es concebida como un sistema que nace desde el barrio y la parroquia hasta el Concejo del Distrito Metropolitano. Se reseñan adicionalmente las *unidades autónomas de carácter funcional*, como son: la Empresas municipales, la defensoría vecinal, la comisión anticorrupción, el Banco Distrital y la Univerciudad, entre otras²⁴.

Se trata de un proyecto que busca, por un lado, consagrar el *Derecho A la ciudad*, presente en la Constitución de 2008, para que la ciudadanía disfrute de ella, tenga una gestión democrática, impere la justicia espacial, y el suelo y el ambiente tengan una función social. Y, por otro lado, que se consagre el *Derecho DE la ciudad*, con la finalidad de que la capital sea más democrática, tenga más recursos y cuente con más competencias, además de vincularse armónicamente con la naturaleza.

²⁴ En este link se puede mirar el segundo borrador presentado a la ciudadanía: https://quito.gob.ec/documents/BORRADOR_ESTATUTO_AUTONOMICO.pdf

Conclusiones

La ciudad nuclear, que tenía una relación con el campo o con su *hinterland* inmediato (área metropolitana), pasa a constituirse en una región urbana inscrita en un sistema transurbano global. El Estado nacional entra en crisis por la desregulación, la descentralización, la supranacionalidad, la economía *offshore*, las corporaciones globales y la alta tecnología. La globalización adquiere una presencia muy fuerte, tanto que modifica las ciudades y los estados. Sin duda que estas tres macro transformaciones redefinen los conceptos de *capitalidad* y *autonomía*, *ejes claves para la comprensión de las ciudades capitales en la hora actual*.

Las ciudades capitales en la actualidad están regidas por una doble condición: la originada en una expresión política proveniente de la presencia pluriestatal y la sustanciada desde una vertiente económica, derivada de las múltiples corporaciones privadas globales. Bajo esta situación, ¿Es viable el concepto de capitalidad como asiento exclusivo de los aparatos de poder de *un solo Estado y de solo el Estado*? ¿Cómo se puede concebir una ciudad capital desde su origen bicefálico: público y privado? ¿Cómo entender la autonomía si se diversifica la capitalidad? Sin duda que la capitalidad y la autonomía no solo cambian sino que también se complejizan. Resultado de ello, las ciudades capitales empiezan a tener un protagonismo político nacional y global muy fuerte, porque acumulan mucho más poder relativo que los Estados nacionales, particularmente en dos ámbitos.

Por un lado, en *el nacional*, porque la mayoría de las administraciones municipales de las capitales han tenido un signo político distinto al de los gobiernos nacionales (con sus respectivas excepciones), lo que las convierte en ciudades opositoras, además de ser ciudades rebeldes. Se puede ilustrar esta afirmación con los siguientes casos. El de Caracas, ejemplo de extrema conflictividad donde, independientemente del signo político de cada uno de los gobiernos locales que la conforman, se implantó una relación jerárquica de lo nacional hacia lo local, que finalmente condujo a la pérdida de la autonomía de la ciudad y en algunos casos a la persecución jurídica de ciertos alcaldes opositores. El de la ciudad de La Paz, donde es más leve e imperceptible la acción nacional en el ámbito de la ciudad pero,

sin embargo, se puede identificar una modalidad interesante de generar competencia, por la vía del impulso a ciertos municipios circunvecinos, en especial el de El Alto que hoy se encuentra conurbado a la capital. Esto muestra que las capitales son rebeldes y opositoras, aunque con grados diversos según cada realidad.

Por el otro, *internacionalmente*, se acerca a lo que Sassen (1994) señala cuando argumenta que hoy en día hay tres grandes actores globales: uno, el Estado nacional que está en descomposición o en crisis; dos, las grandes corporaciones del tipo de Amazon o Google; y tres, las ciudades. Las manifestaciones demográficas (el 84% de la población regional es urbana), políticas, económicas y culturales son extremadamente ciudadinas y las relaciones transurbanas globales conducen a un nuevo orden mundial, donde su presencia en foros, debates y organismos internacionales es cada vez mayor, tanto que ya se empieza a cuestionar el concepto de internacional para más bien posicionarse el de interurbano²⁵.

En general estos procesos de reforma del gobierno de las ciudades capitales se anclan, de manera diferenciada a la Ley Suprema (Constitución). Allí están los casos donde expresamente las Constituciones tienen determinaciones explícitas respecto de sus capitales: en Colombia (1991) se señala que Bogotá es un Distrito Capital (Arts. 322 al 327); en Ecuador se crea el Distrito Metropolitano de Quito (1984 y 2008); en Brasil con la Constitución de 1988 se define a su capital, Brasilia, como Capital Federal (art 18). El caso de Chile es paradigmático, porque la Constitución de 1980 no hace ninguna referencia a la capitalidad del país. En Perú, Lima recurre, en 2002, a la incorporación de las competencias regionales dentro de la Municipalidad Metropolitana (Alcaldía provincial y 43 distritales); Uruguay se ampara en la Ley de descentralización para definir a Montevideo como su capital con 8 municipios (2014).

Como resultado de este complejo proceso se construye el protagonismo de la ciudad capital, en los ámbitos nacional y global, dada su constitución como actor mundial. Este peso político de la urbe promueve la creación

25 Es interesante señalar que el Diccionario de la Real Academia Española (DRAE) no reconoce la palabra *transurbana*, mientras sí lo hace con *transnacional*. Y lo interurbano está definido de una forma muy restringida y nada contemporánea: “Dicho de una relación o de un servicio de comunicación: Establecido entre distintas poblaciones [...]”

de un *nuevo orden internacional que incorpora las relaciones interurbanas*. Allí están los sistemas de ciudades transurbanas, las organizaciones como Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), los hermanamientos entre urbes, las redes temáticas de autoridades locales, las modalidades de asociativismo municipal, entre otras (Carrión, 2020).

Las ciudades capitales de América Latina viven un proceso de cambio singular, que bien puede identificarse en dos momentos históricos: el primero, desde la década de 1980 con la Reforma del Estado inscrita en la globalización; y el segundo, en la década de 2010, enmarcado en tres ejes de política: el post neoliberalismo (retorno de lo público), la conducción híper presidencialista y la formulación de un proyecto nacional que reivindica la soberanía nacional (es decir, sin influencia externa) y define políticas públicas homogéneas en los territorios, como si fueran espacialmente uniformes. En otras palabras, se produjo una política que no reconoció el empoderamiento histórico de los municipios, ocurrido a fines del siglo pasado, gracias a los procesos de democratización de las sociedades nacionales.

Pero también hay que reconocer que dentro de la ciudad capital se instaura una *autonomía diferida*, que funciona al interior de la región urbana (intra urbana) y al interior del municipio (intra municipal). Prácticamente todas las ciudades capitales entraron en esta tendencia de construir autonomía al interior de su unidad geográfica de gobierno, aunque unas con más fuerza y complejidad que otras: Santiago y Lima tienen una lógica de fragmentación (descomposición), frente a Montevideo, La Paz, Quito y Ciudad de México de división (distribución). En contraposición, las ciudades que no son capitales, por ejemplo, las intermedias, no han seguido esta tendencia general de autonomía intra municipal, aunque hay excepciones como las de Chile y Perú, sujetas más bien a la tendencia a la fragmentación territorial.

Una condición como la señalada modifica la capitalidad y, por tanto, la autonomía, porque: el Estado está en crisis; existen múltiples estados; y no solo es Estatal (público), porque la penetración de la economía global terminó por desbordarlo. Además, su difusa concentración en el territorio diversifica la localización de los poderes políticos y económicos en varias unidades administrativas que conducen a la yuxtaposición de poderes de

distinto origen: público, privado, así como internacional, nacional, intermedio y local.

Es necesario resaltar la diferenciación histórica que se produce entre capitalidad (asiento urbano del poder político y económico) y centralidad política (lugar desde donde se ejerce el poder), que condujo a un debilitamiento del sentido de capitalidad por el híper presidencialismo y por la fuerza económica global de las corporaciones, ejercidas de forma ubicua en el territorio; es decir, en todas partes y al mismo tiempo, donde también debe añadirse el ámbito del ciberespacio por la Cuarta Revolución Industrial (la nube).

Un rasgo clave de la capitalidad es el tema simbólico que los gobiernos nacionales usan para mantener su presencia formal en la capital. Los estados nacionales buscan “colonizar” sus capitales a través de implantar importantes “marcas urbanas” en estos lugares que adquieren autonomía. Aquí algunos ejemplos: en La Paz se construyó el edificio moderno de la sede del ejecutivo gubernamental en su centro histórico, con el nombre de la Casa Grande del Pueblo (un edificio de 30 pisos); en Quito, se edificaron las plataformas gubernamentales distribuidas estratégicamente en la ciudad, sobre la base del agrupamiento de las entidades nacionales, cada una de las cuales crea una centralidad urbana; en Caracas, se erigió el Mausoleo a Chávez con un sentido muy claro de futuro. Las piezas diseñadas muestran un estilo arquitectónico muy particular del poder que ostentan.

Con esto queda claro que uno de los grandes problemas ha sido no entender la diversidad territorial nacida en la democratización de la representación política municipal²⁶, expresada en un proyecto nacional centralista, homogeneizador y jerárquico. Nunca propusieron la construcción de acuerdos, pactos o consensos territoriales que buscaran equilibrios de poder en el espacio nacional, sino todo lo contrario, la imposición jerárquica. La autonomía local prácticamente desapareció y con ello se esfumó la representación local.

El caso de Ecuador es muy particular, debido a que tiene un patrón de urbanización bicefálico, constituido por la ciudad de Quito como capital

26 Como lo afirma Borja (2003): “La descentralización responde a objetivos no uniformistas y lógicamente debe privilegiar la diversidad de situaciones concretas”.

política y la de Guayaquil como capital económica. En esta bicentralidad urbana se evidencian claramente los cambios en la relación Estado y economía. Así, en este último medio siglo, se observan tres momentos históricos explícitos que tienden a fortalecer a una o a otra ciudad, según el énfasis puesto en el Estado o en el mercado. Y las dos tienden a buscar regímenes de autonomías para su capitalidad, pero de manera diferente: en Quito, dentro del Estado Unitario como descentralización (equilibrio estatal) y, en Guayaquil como descentramiento (privatización), pero bajo la forma de un régimen Federal. Surge entonces otra pregunta más: ¿El punto intermedio podría ser el de un Estado autonómico que reconozca esta diversidad, además de la plurinacionalidad?

Sin embargo, tanto la una como la otra no han logrado hasta ahora perfilar una propuesta consensuada. La lógica constitucional del año 2008, anclada en la perspectiva española del Estado Autonómico da la impresión que podría ser una salida interesante de ser profundizada, en la medida en que el propio Estado español reconoce la posibilidad de contar con autonomías asimétricas, lo cual daría lugar a incorporar la diversidad que tiene el país en términos de plurinacionalidad (pueblos y nacionalidades indígenas), de territorios naturales diversos (sierra, amazonía, costa e insular) y, en términos económicos, políticos y sociales (Quito y Guayaquil).

Quito tiene su matiz interesante de resaltarse, por su alternabilidad, que no ha sido ajeno a la norma general de la región, porque más bien la reafirma, tal como se muestra en su proceso, con tres momentos. El primero hasta 2009, en que los distintos gobiernos municipales de la ciudad fueron de oposición a los gobiernos nacionales. El segundo, cuando entre 2009 y 2014 se rompe esta tradición porque hubo consonancia política entre el municipio y el gobierno nacional. Y el tercero, desde 2014, en que se regresa a la fase anterior de oposición, porque Alianza País pierde estreptitosamente la reelección del alcalde Barrera con 21 puntos de diferencia.

En este lapso Quito ha buscado rediseñar su autonomía mediante su declaratoria de Distrito Metropolitano en 1984, luego siguió con su Ley constitutiva en 1993 y en 2008 la Constitución le abrió un importante sendero al que hasta ahora no logra darle forma. El proceso ha sido largo, tedioso y, hasta el presente fallido. Durante las alcaldías de Moncayo y Vallejo el tiem-

po conspiró contra su concreción; en la de Barrera la ausencia de una visión estratégica autónoma y el diseño del urbanismo de proyectos (Aeropuerto, Metro) lo impidieron; en la de Rodas, la desidia respecto del tema y su concepción metro dependiente; y finalmente, en la de Yunda, la carencia de un proyecto colectivo de ciudad.

El problema que ha existido tras las propuestas también tiene que ver con el hecho de haberla dirigido principalmente a una propuesta de carácter jurídica (una Ley), cuando lo que se debió haber generado es un gran acuerdo local, no solo para la aprobación del Estatuto de Autonomía, sino también para la transformación de su matriz económica, de tal manera de lograr la ansiada autonomía frente a los vaivenes históricos de la relación entre el Estado y la economía; esto es, de encontrar la adecuada distancia frente al Estado y ante el mercado. Una salida de este tipo solo será posible bajo la forma de un Estado Autonomico, de carácter asimétrico.

Bibliografía

- Aja, E. (2014). *Estado Autonomico y Reforma Federal*. Madrid: Alianza Editorial.
- Arditi (2009). El giro a la izquierda en América Latina: ¿una política post-liberal? En: *Ciências Sociais Unisinos*, vol. 45, núm. 3, septiembre-diciembre, 2009: 232-246 Universidade do Vale do Rio dos Sinos São Leopoldo, Brasil
- Bourdieu, Pierre. (1999). *La miseria del Mundo*. Madrid: Ed. Akal.
- Borja, J. (2003). *Ciudadanía y globalización*. Buenos Aires: Centro de Documentación en Políticas Sociales.
- Carrión Mena, F. (2020), *The Global Transurban System: Forms It Takes and New Challenges*. *Metropolis*. Madrid: Ed Common Action Forum.
- Carrión Mena, F. (2019). El Oleaje del Municipalismo en América Latina: Cambio y Continuidad. *Medio Ambiente y Urbanización*: 239-270.
- Carrión Mena, F. (2019 a): *Derecho a la ciudad y gobierno multinivel en América Latina*, Monografías CIDOB N° 76, Barcelona.

- Carrión Mena, F. (2003). *La descentralización en América Latina: una perspectiva comparada. Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*. Quito: FLACSO, OEA y Parlamento Andino.
- (2001). La ciudad construida. Urbanismo en América Latina . En F. Carrión, *La ciudad construida. Urbanismo en América Latina*, 7, 24. Quito: Flacso, Ecuador .
- Carrión Mena, F., y Cepeda, P. (2020). “Ciudades de plataforma: la Ube-rización”. *Foro. Revista de la Fundación Foro Nacional por Colombia*, Bogotá, 80-90.
- Carrión Mena, F. y Pinto, J. P. (2019). Repensar las fronteras desde sus ciudades. En F. Carrión Mena, y F. E. Bermeo, *Dinámicas transfronterizas en América Latina: ¿de lo nacional a lo local?:* 3-18. Quito: Flacso Ecuador.
- Castells, M. (2005). Globalización e identidad. *Cuadernos del mediterráneo*, 5: 11-20.
- Congreso Nacional del Ecuador . (1993). *Ley de régimen del Distrito Metropolitan de Quito*. Quito: Registro Oficial .
- Castells, M. (2004). *La era de la información: economía sociedad y cultura*. Ciudad de México: Siglo XXI .
- (1997). ¿Fin del Estado nación? *El País, Madrid*.
- Cuervo, L. M. (2006). *Globalización y territorio* . Santiago de Chile : Cepal.
- De Mattos, C.A. (2001). Metropolitización y suburbanización. *Eure* , 27: 80.
- (2001a). Transformación de las ciudades latinoamericanas: ¿Impactos de la globalización? *Eure*, 28: 85
- Hardoy, J. E. (1991). Antiguas y nuevas capitales nacionales en América Latina. *Eure* 17: 52-53.
- Jiménez Cano, R. (2017). “Amazon busca una segunda sede” . *El País*, septiembre 7, Sección Tecnología.
- Márquez López, L. y Pradilla Cobos, E. (2016). Los territorios latinoamericanos en la mundialización del capital. *Territorios*: 17-34.
- Municipio Distrito Metropolitano de Quito. (2020). *Proyecto de Estatuto de Autonomía para el Distrito Metropolitano de Quito* . Quito.
- Naciones Unidas (2018). “Las ciudades seguirán creciendo, sobre todo en los países en desarrollo” . *Naciones Unidas*, mayo 16, Sección Noticias.

- Navarro, J. (18 de Noviembre de 2018). *Blog*. Disponible en: <https://www.elblogsalmon.com/entorno/amazon-elige-sede-han-pagado-elegidas>.
- Puig, T. (2009). *Marca ciudad. Cómo rediseñarla para asegurar un futuro espléndido para todos*. Buenos Aires: Paidós.
- Real Academia Española. (2019). *Diccionario de la lengua española, 23.^a ed., [versión 23.4 en línea]*. Disponible en: <https://dle.rae.es> (visitado 6/5/2020).
- República del Ecuador . (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito: Registro Oficial.
- Roberts, B. (1980). *Ciudades de campesinos: la economía política de la urbanización en el Tercer Mundo*, Ed. Siglo XXI, Ciudad de México
- Sassen, S. (1994). *Global city*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Sevilla, A. (2019). *Economipedia*. Disponible en: <https://economipedia.com/definiciones/empresas/empresas-mas-grandes-del-mundo-2019.html> (visitado 21 diciembre de 2019)

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

Patricia Sánchez* y Gaitán Villavicencio**

Resumen

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

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

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

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

* patriciasg60@hotmail.com

** gaitanvillavicencio@hotmail.com

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

Palabras clave

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

Introducción

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

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

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

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

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

El proceso histórico de construcción del Estado Unitario Centralizado y Presidencialista²

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

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

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

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

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

De acuerdo a Jorge León (2007):

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De acuerdo a Jordi Borja (1988):

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Algunas experiencias descentralizadoras exitosas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Las complicadas décadas de los '80 y '90

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

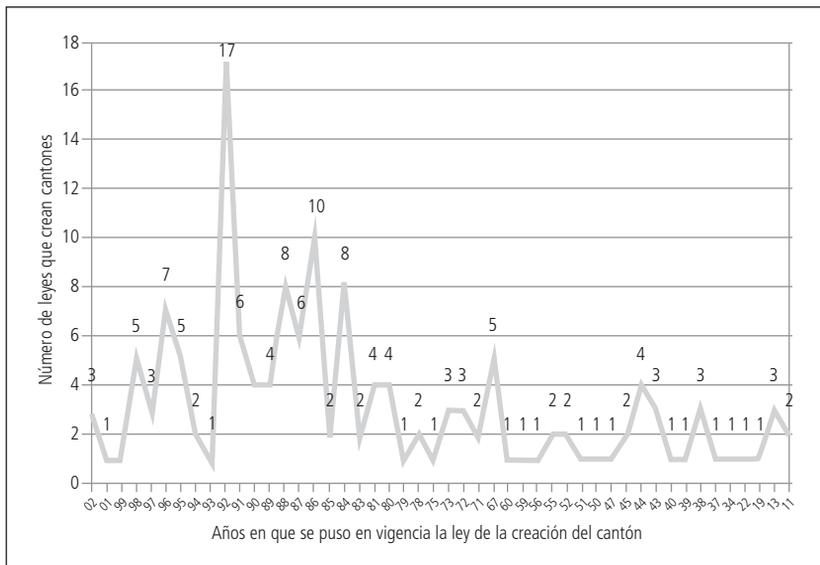
Durante toda la década del ‘80 y hasta la primera mitad de los ‘90, se crearon aproximadamente la mitad de los cantones que actualmente tiene Ecuador en su división político-administrativa; durante las presidencias de Osvaldo Hurtado hasta la de Sixto Durán-Ballén, en un total de cuatro mandatos presidenciales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

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

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

Fuente: Neira, J. (2019)

Gráfico 1
Proceso histórico de cantonización



Fuente: Neira, J. (2019)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

33 Publicado en el Registro Oficial N° 205

34 Publicado en el Registro Oficial N° 206

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Mientras el Art. 118 señala

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 3
Sistemas de riego a nivel nacional

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

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

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

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

Lo cual nos releva de cualquier otro comentario al respecto.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bibliografía

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

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

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

Autonomía descentralizada: ¿cuándo?

Fernando Cordero Cueva*

Resumen

Ecuador nace en 1830 como Estado libre e independiente y, supuestamente, como parte de un Estado federal llamado Colombia –conocido como “Gran Colombia”. En ese mismo año la Gran Colombia se descompuso y se desintegró. También en ese año murieron Bolívar y Sucre. A lo largo de 190 años de vida republicana se configuró el Estado unitario que hoy tenemos y se han redactado y puesto en vigencia 20 constituciones. La lectura de cada una de ellas nos ha permitido hacer una síntesis general sobre las ideas y propuestas de federalismo, descentralización y autonomía que se han planteado. Una de las primeras conclusiones obtenidas es que la fragmentación del territorio en provincias y cantones, especialmente en los últimos 20 años del siglo XX, no guardan ninguna relación con la transferencia de competencias o recursos desde el gobierno nacional hacia los llamados gobiernos subnacionales. También el artículo indaga las funciones y competencias que se les pretende otorgar a las municipalidades en las constituciones y leyes. El cambio entre la primera versión de 1830 y la de 2008 es enorme ya que de unas confusas y ambiguas funciones que se les pretende encargar a las autoridades cantonales, pasamos a un régimen de competencias exclusivas y obligatorias que no han sido aún suficientemente entendidas ni por el gobierno central ni por los gobiernos autónomos descentralizados. Se expone, con textos transcritos –para demostrar las incoherencias y contradicciones legislativas–, algunas de las expresiones derivadas de las erróneas interpretaciones legislativas y ejecutivas sobre la función de rectoría que les corresponde a los ministerios, en el ámbito de sus competencias. Presentamos, recurriendo a un trabajo preliminar, realizado como proyecto de investigación en la Universidad de Cuenca, una serie de expresiones de algunos desequilibrios territoriales que se mantienen en el país pese a la creación de “Gobiernos autónomos descentralizados”, que constitucionalmente serían los encargados de abatir los desequilibrios territoriales en base a sus catorce competencias constitucionales, y a las disposiciones legales para ayudar a crear políticas y mecanismos con ese objetivo. Terminamos con algunas reflexiones, a manera de conclusiones y propuestas para fortalecer la descentralización hacia las municipalidades y gobiernos provinciales.

Palabras clave

Centralismo, Autonomía Municipal, Federalismo, Estado Unitario, Fragmentación Territorial, Descentralización, Desequilibrios Territoriales.

* fcorderoc@me.com

La fragmentación del territorio no guarda ninguna relación con la descentralización del poder

El Estado ecuatoriano tiene como antecedente territorial al llamado “Distrito del Sur” de Colombia, luego de la integración de Venezuela y Nueva Granada en la llamada Gran Colombia. En 1824 el Senado y Cámara de Representantes de la Gran Colombia promulgaron la Ley de División Territorial de la República de Colombia con la finalidad de establecer su organización territorial en departamentos, provincias y cantones, en correspondencia con las jurisdicciones territoriales en las que se organizaría su gobierno. En ese año se crearon doce (12) departamentos, treinta y siete (37) provincias y doscientos veinte y ocho (228) cantones. De ellos, los departamentos de Ecuador, Guayaquil y Azuay, en conjunto, correspondían al “Distrito del Sur” e incluían 8 provincias y 35 cantones. (El Senado y la Cámara de Representantes, 1824)

El 13 de mayo de 1830, en Quito, se constituyó el Ecuador como Estado libre e independiente. Pocos días después se sumaron a la decisión de Quito, las capitales de los otros dos departamentos; Guayaquil, el 19 y Cuenca el 20 de mayo, respectivamente. En las siguientes semanas, se adhirieron las restantes ciudades de los tres departamentos. La constante en las Constituciones ecuatorianas ha sido la presencia del cantón (Suing Nagua, 2019) y las municipalidades, con algunas variaciones en cuanto a la denominación de sus gobiernos, como aquella referencia a municipalidades provinciales, cantonales y parroquiales, en la de 1861. Por esta razón este artículo se referirá, predominantemente, a la evolución de la autonomía y descentralización municipal.

El 23 de septiembre de 1830 se aprobó la primera Constitución del Ecuador y en ella se señala que: los departamentos de Azuay, Guayas y Quito se unen para formar un Estado independiente con el nombre de Ecuador, cuyos límites corresponden a los del Reino de Quito. Se manifiesta expresamente que Ecuador “**se une y confedera**” con los demás a un supuesto Estado federal llamado Colombia –conocido como “Gran Colombia”– para formar una sola nación con el nombre de República de Colombia (Constitución, 1830).

Nació así Ecuador, con la misma organización territorial existente en el Distrito del Sur, en la Gran Colombia: tres (3) departamentos, siete (7) provincias y treinta y seis (36) cantones¹. Se reconoce la existencia de parroquias. No existe ninguna relación entre esos territorios y las funciones y competencias que tendrían cada una de las entidades y autoridades de esas circunscripciones territoriales.

La unión de los tres Departamentos de la Gran Colombia; Ecuador (cambiado por Quito), Guayas (cambiado por Guayaquil) y Azuay, en un solo país conformaron un “federalismo de facto” que mantenía el poder de cada una de esas tres ciudades.

La Sierra centro-norte, con su eje Quito, en el que predominaba el régimen hacendario. La cuenca del río Guayas, con su centro en Guayaquil, que se consolidaba con el crecimiento del latifundio vinculado a la agroexportación y la Sierra sur, alrededor de Cuenca, con una mayor presencia de la pequeña propiedad agrícola y la artesanía. Federica Morelli(1998) plantea que las ciudades principales son las que, en esa época, construyen el sentido de pertenencia colectiva y adquieren el carácter de ciudades regionales, por cuanto la Corona española imposibilita el acceso a derechos políticos fuera del espacio urbano lo que permitió a los hacendados articular el poder social al poder político, transformando la ciudad en la representante de intereses principalmente rurales. El cabildo se convirtió en un poder territorial, porque no se identificaba exclusivamente con los intereses del área urbana sino que los excedía, identificándose también con los intereses del espacio rural.

Estas ciudades regionales mantenían precarias relaciones entre sí y nunca lograron un mercado que las articule. Estaban más vinculadas comercialmente con el sur de Colombia, el norte del Perú y la costa pacífica. (Ayala Mora, 2008).

Ecuador nació cuando la Gran Colombia estaba descompuesta. En el mismo año de la creación de nuestro país murieron el Mariscal Antonio José de Sucre, asesinado en Berruecos, y Simón Bolívar, agobiado por las traiciones y diezmado por la tuberculosis. Eso posibilitó la hegemonía de Flores y el nacimiento de un incipiente “gobierno central”.

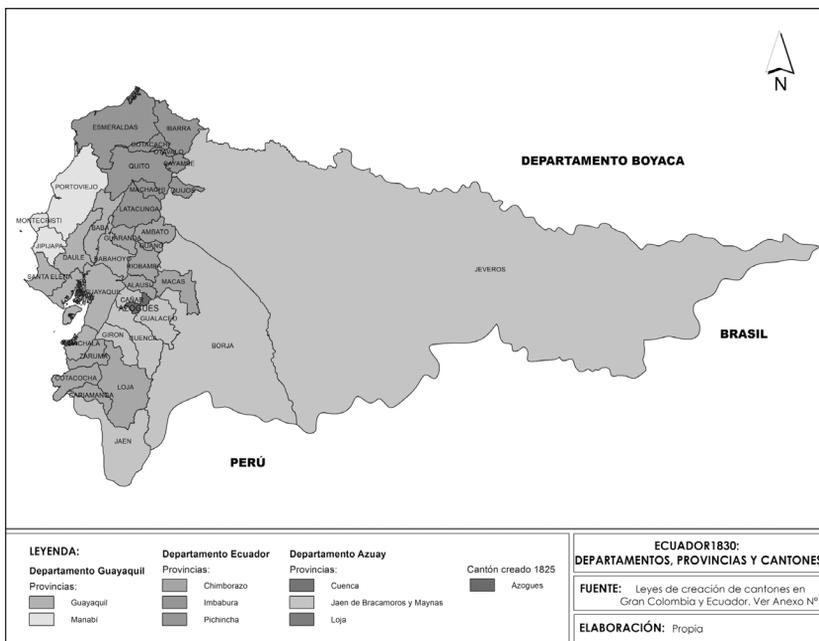
¹ Azogues, en la provincia de Cuenca, se incluyó el 16 de abril de 1825 por decreto ejecutivo firmado por Francisco de Paula de Santander.

190 años soportando el centralismo

La Constitución de 1830 señala que todas las autoridades de provincias, cantones y parroquias serán designadas por el Gobierno, que no es otro que el poder ejecutivo. Una expresión de ese naciente centralismo se evidencia en la creación de gobernaciones, nombramiento de gobernadores designados por el presidente de la república y en la supresión de los concejos municipales creados en la Constitución de la Gran Colombia (Cúcuta, 1821). Los concejos se mantendrán únicamente en las capitales provinciales. (Constituyente C. , 1830) (ver Gráficos 1-1 y 1-2)

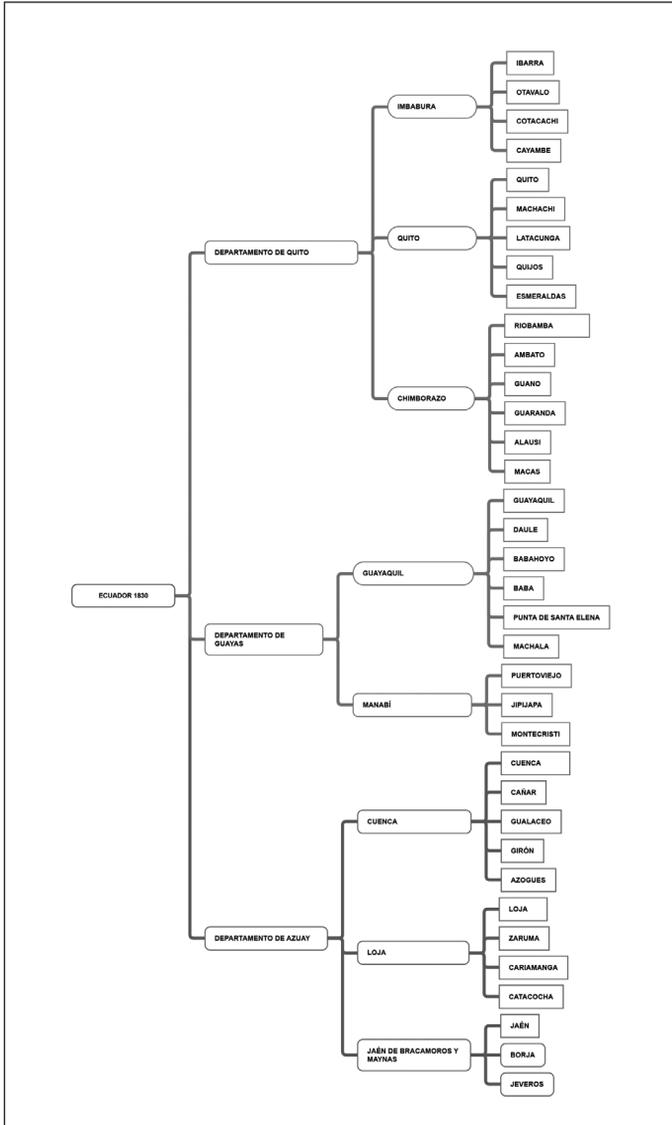
La referencia constitucional al Reino de Quito incorporó, en el naciente Estado ecuatoriano, una antigua pugna relacionada con el departamento de Cauca. Juan José Flores, primer presidente ecuatoriano, resolvió, por

Gráfico 1-1
Ecuador 1830 - Organización territorial y cantones originales



Fuente: Cordero Cueva (2007 y 2008)

Gráfico 1-2
Ecuador 1830 - Organización territorial y cantones originales



Fuente: Cordero Cueva (2007 y 2008)

sobre la Constitución aprobada en septiembre de 1830, anexas a nuestra patria el departamento del Cauca (20 de diciembre de 1830) y comunicar su decisión al próximo “Congreso Constitucional”, el cual debía convocarse e integrarse con diputados nombrados por ese nuevo departamento de Ecuador. Salazar (1831), afirma que el Congreso Constitucional de 1831 se reunió en Quito entre el 20 de septiembre y el 8 de noviembre de 1831. Ratificando lo hecho por Flores, se dictó una Ley que incorporó el Departamento de Cauca a Ecuador y cambió temporalmente el tamaño, la forma y los límites de nuestro país. En 1832 se logró un acuerdo parcial sobre los límites de Pasto. Este acuerdo inicial con Colombia no detuvo las pugnas y controversias territoriales que duraron varias décadas, hasta cuando se firmó el tratado de límites Muñoz Vernaza-Suarez el 15 de julio de 1916.

1835: Se incluye Galápagos y desaparecen el Departamento del Cauca y la provincia de Jaén de Bracamoros y Maynas

Ecuador, en 1835, promulga una nueva Constitución. Para esa fecha la provincia de Jaén de Bracamoros y Maynas ya no figura como parte del Ecuador, aunque parte de sus territorios se mantendrán en nuestro país —en disputa con Perú—². Un acontecimiento trascendente de la nueva constitución es la inclusión del Archipiélago de Galápagos al territorio de la República. No se establece ninguna jurisdicción territorial en ellas y el centralismo es todavía más evidente, desaparecen los Departamentos y se establece, con absoluta claridad, que el gobierno de las provincias reside en el Gobernador “que es el agente inmediato del Poder Ejecutivo” (Convención, 1835).

1843: El unitarismo se impone y se eliminan los departamentos

El federalismo “de facto” conformado por las ciudades regionales de Quito, Guayaquil y Cuenca fue combatido en los primeros tres gobiernos ecuatorianos (Flores, 1830-1834; Rocafuerte 1834-1839 y Flores 1839-1845)

² Los territorios de la provincia de Jaén de Bracamoros y Maynas se convirtieron en espacios de litigio entre Ecuador y Perú y parcialmente Colombia. Durante 168 años se produjeron permanentes conflictos limítrofes y múltiples tratados y acuerdos entre estos países, hasta que finalmente cerraron sus disputas y fronteras con el tratado de Paz del 26 de octubre de 1998.

que propiciaban un Estado unitario y montaron campañas para eliminar los Departamentos (Maignashca, 1994). En la Constitución de 1843 consiguen alterar la organización territorial y suprimir los Departamentos para sustituirlos por tres Distritos: Quito, Guayaquil y Azuay. Se insiste en la “reunión de municipios en circuitos”, que se establecerán por “disposición del Poder Ejecutivo, sin aclarar qué se entenderá y qué atribuciones tendrán estos circuitos (Constitución Política, 1843, Artículo 79). Casi nada nuevo se señala en cuanto a competencias de las entidades y autoridades de esos territorios. Surge una intención de *desconcentrar* atribuciones del ejecutivo. Se crea un Consejo Provincial en cada provincia, con miembros designados por el gobierno y se faculta a los gobernadores a expedir y ejecutar decretos sobre: educación primaria y secundaria, policía, rentas municipales, vías de comunicación por tierra y agua, entre otros aspectos, pero siempre condicionados y sometidos a “la aprobación de la Comisión permanente, y previo informe del Poder Ejecutivo”, (Constitución Política, 1843, Artículo 82).

Constitución de 1845 inicia el período Marcista y el desmantelamiento del unitarismo vertical

Con la llamada “Revolución Marcista” de 1845 subió al poder una nueva élite política y administrativa, los “marcistas”, quienes gobernaron al país hasta 1859. No impulsaron un Estado Federal, sino más bien un unitarismo difuso, es decir, un estado unitario que permitiera una buena dosis de autonomía a sus subdivisiones políticas (Maignashca, 1994).

La Constitución de 1845 elimina de la organización territorial a los distritos creados en 1843 y establece que el territorio de la República se divide en provincias, cantones y parroquias. Sin ser parte de la organización territorial, pero respetando su antigua conformación, “crea tres distritos destinados exclusivamente para administración de justicia” (Constitución Política del Ecuador, 1845, Artículo 94).

1851-1852: se crean municipalidades en todos los cantones, subordinadas al gobernador

Como consolidación del llamado “unitarismo difuso” de los gobiernos marcistas, la Constitución de 1851 mantiene la organización territorial en provincias, cantones y parroquias. El gobierno político de cada nivel residirá en los Gobernadores y más autoridades que establezca la ley. Hay un pequeño avance en una incipiente descentralización y se crean “municipalidades en todas las cabeceras cantonales” (Constitución Política del Ecuador, 1851, Artículo 94 y 98). En este período inter constitucional se crean los tres primeros nuevos cantones de la República del Ecuador³.

La Constitución de 1852 mantiene la nomenclatura de organización territorial de 1851 e insiste, en forma imprecisa, en que el territorio de la República está formado por las provincias que integraron la antigua Presidencia de Quito y el Archipiélago de Galápagos (Constitución Política del Ecuador, 1852, Artículo 3). En este ciclo se crean dos cantones⁴.

1861. Se fortalecen los poderes subnacionales, se crean cinco nuevas provincias y tres clases de municipalidades

La Constitución de 1861 consolida los cambios impulsados por los gobiernos marcistas y tiene una importante inspiración federal, sin dejar de lado el Estado unitario. Cede poder a las autoridades provinciales, cantonales y hasta parroquiales. Su artículo 95, por ejemplo, dispuso que los Gobernadores provinciales no fueran directamente nombrados por el ejecutivo sino elegidos por sufragio directo y secreto. (Maiguashca, 1994)

La Constitución de 1861 incluye como novedad, en su Artículo 96, **tres clases de municipalidades: provinciales, cantonales y parroquiales** y le asigna competencias relacionadas con: “educación, policía, mejoras materiales, fomento de los establecimientos públicos entre otras”, (Constitución Política del Ecuador, 1861, Artículo 96). Se menciona a la provincia

³ Los nuevos tres primeros cantones corresponden a: Pueblo Viejo (1846), Tulcán (1851) y Santiago de Pillaro en 1851

⁴ Se crean en este período dos cantones: Pujilí y Rocafuerte

de Oriente y fija sus límites en forma muy general e imprecisa al referirse a los territorios comprendidos entre la cordillera oriental y los límites con los países vecinos. Esta provincia se regirá por una Ley especial.

Entre 1851 y 1861 se crean cinco provincias: León, con dos cantones, Latacunga y Pujilí (cantones que antes pertenecían a la provincia de Pichincha); Tungurahua con tres cantones, Ambato y Pillaro (que pertenecían a la provincia de Chimborazo) y Pelileo; Esmeraldas con un solo cantón Esmeraldas (antes pertenecía a Pichincha); Los Ríos, con cuatro cantones que antes pertenecían a la provincia del Guayas (Babahoyo, Baba y Pueblo Viejo), un cantón de Chimborazo (Guaranda) y el nuevo cantón Vinces; y, la provincia del Oriente con los nuevos cantones de Canelos y Napo. Con el surgimiento de las nuevas provincias también se crearon 11 nuevos cantones.⁵

1869: García Moreno arremete contra las municipalidades

Terminada la Convención de 1861 y ya en posesión del poder, García Moreno y sus ministros protestaron contra la descentralización del régimen municipal. El conflicto entre el gobierno nacional y las municipalidades crecía día a día. García Moreno pidió al Congreso de 1865 que restableciera la armonía suprimiendo el forzoso antagonismo de autoridades independientes, creado por nuestro funesto régimen municipal y restituyendo al Jefe del Estado la necesaria libertad de elegir y reemplazar a los agentes que han de ejecutar sus órdenes. En 1869 se promulgó una nueva constitución –llamada por sus detractores la Carta Negra– con orientación garciana y se dejó atrás el unitarismo difuso de los marcistas. (Maignushca, 1994)

La Constitución de 1869 a diferencia de la de 1861 tiene plena correspondencia con las ideas garcianas. Entre otras cosas, en ella García Moreno pudo finalmente implementar su proyecto de administración fuertemente centralista. Suprimió los municipios a nivel provincial y parroquial, dejando en pie solo los cantonales. Además, otorgó al ejecutivo el derecho de elegir libremente a los gobernadores, a los jefes políticos y a los tenientes

⁵ Los nuevos cantones creados en el periodo son: Calvas, Canelos (denominado como territorio del Oriente), Chimbo, Jambelí, Napo (denominado como territorio del Oriente), Paltas, Paute, San Pedro de Pelileo, Sangai, (cuya capital es Macas), Sigsig y Vinces.

parroquiales. El centralismo garciano aumentó aún más como consecuencia de otras medidas administrativas que afectaron el manejo de las municipalidades. La más importante, sin duda, tuvo que ver con el impuesto subsidiario. García Moreno dispuso que este impuesto, que era una de las rentas más importantes de los municipios, fuera utilizado en obras viales de rango regional y nacional más que local. (Mauguashca, 1994)

La Constitución de 1869 establece que habrá municipalidades en todas las capitales de provincia, y serán **presididas por los Jefes Políticos**. La ley determinará sus atribuciones en todo lo concerniente a la policía, educación e instrucción de los habitantes, de la localidad, sus mejores materiales, recaudación, manejo e inversión de las rentas municipales, fomento de los establecimientos públicos y demás objetos y funciones a que deban contraerse.

1878: Leve recuperación de la descentralización provincial y municipal.

En la Constitución de 1878 se vislumbra una ligera apertura en favor del régimen seccional al crear “cámaras provinciales” y “municipalidades” en todas las provincias y en todos los cantones. Se establece que la Ley determinará sus atribuciones en todo lo concerniente a: policía, educación, mejoras materiales, fomento de los establecimientos públicos, entre otros aspectos (Constitución Política, 1878, Artículos 104 y 105). En el período 1861-1878, se crean siete cantones.

Asesinado García Moreno en 1875 y derrocado Borrero al año siguiente por no haber tomado las medidas necesarias para reformar el estado garciano, se estableció en el poder el General Veintemilla, con el decidido apoyo de los antiguos marcistas y de alguna manera se produce, en parte, una reacción pendular en la dirección de la descentralización. La Constitución de 1878 y la Ley de Régimen Municipal de ese mismo año fijaron los municipios principalmente a nivel cantonal, pero se dejó abierta la posibilidad para que las provincias que tuvieran los recursos necesarios pudieran organizar “cámaras provinciales” o municipios provinciales. En la práctica, el conflicto entre el poder central y las municipalidades no disminuyó. La Ley de Régimen Municipal de 1878 había devuelto a los municipios la contribución subsidiaria que García Moreno había utilizado para fines

extra locales. Pero Veintemilla no respetó la nueva disposición y centralizó este impuesto, privando así a las municipalidades del recurso más inmediato para obras públicas y otras necesidades locales (Mauguashca, 1994).

1897: Primera constitución liberal, un pequeño paso hacia la asignación de competencias a las municipalidades

En el siglo XIX, la Constitución de 1897 da un nuevo paso hacia la asignación de competencias a las municipalidades. Se señala que la Ley determinará la organización y atribuciones de las municipalidades que son las entidades administradoras de los intereses seccionales (Constitución, 1897, Artículo 122). Pese a ser la primera Constitución liberal, no se advierten mayores cambios en la concentración del poder y el poder descentralizado sigue siendo débil. Entre 1878 y 1897 se crean seis cantones⁶.

En este periodo constitucional se crean tres nuevas provincias: Carchi (1880) con el cantón Tulcán que pertenecía a la Provincia de Imbabura, Cañar (1880) con dos cantones Cañar y Azogues, que pertenecían a la provincia del Azuay, y Bolívar (1884) con tres cantones de la Provincia de los Ríos: Guaranda, Chimbo y San Miguel.

En la Ley de División Territorial de 1884, se destaca la reaparición de dos cantones originarios: Girón, en la Provincia del Azuay y Cayambe en la provincia de Pichincha. Es importante, destacar la reaparición de Machachi (Cantón originario), como capital cantonal del cantón Mejía.

1906: un anuncio explícito pero incompleto de autonomía municipal

Políticamente, el siglo XX inicia, con la Constitución de 1906, la segunda del período liberal liderado por Eloy Alfaro. Existe en ella, un primer anuncio explícito, aunque incompleto, de “autonomía” municipal. Podemos señalar que, con esta Constitución empieza el debate descentralizador y se dan las primeras líneas directrices al hablar de “funciones privativas” de las municipalidades a las que además se las define como entidades “**absolutamente independientes de los otros poderes**” (Constitución, 1906,

⁶ Chone, Colta, Mejía, Pasaje, San Jacinto de Yaguachi y Santa Ana.

Artículos 114 y 115). Esta declaración constitucional es contradictoria con los principios y objetivos de la revolución liberal que tuvo entre sus prioridades una mayor supeditación de los municipios al Estado central para desarrollar su programa de modernización (Valarezo y Torres Davila, 2004). Entre 1897 y 1906 se crean tres nuevos cantones⁷.

1929: Se fortalece la noción de autonomía municipal

En la Ley de División territorial de la Región Oriental (1921), que dividió ese territorio en dos provincias: Napo-Zamora y Santiago-Zamora, se introduce una nomenclatura ajena a la organización territorial y se habla de Jefaturas Políticas en lugar de cantones.

Las confusiones abundan al crear las Gobernaciones Norte y Sur del Oriente. Se crea Morona como Jefatura Política, (corresponde en realidad a un cantón) y se desaparece el Cantón Sangai que pasa a ser la capital de Morona, en lugar de Macas. En 1916 se pone fin a la disputa con Colombia con la firma del Tratado Muñoz Vernaza.

La revolución liberal culminó en 1925 en coincidencia con la crisis de la exportación cacaotera. En este año se produce la llamada “Revolución Juliana”, que en 1926 designa presidente a Isidro Ayora. Esta revolución es antioligárquica e intenta fortalecer el Estado, creando el Banco Central, la Superintendencia de Bancos, la Contraloría General de la Nación. También busca desarrollar un programa social, dictando varias leyes: Asistencia Pública, de sanidad, de Jubilación, Montepío civil, Reglamentación de la jornada de trabajo, descanso semanal, trabajo de menores y mujeres, protección de la maternidad. (Valarezo y Torres Dávila, 2004)

La Constitución de 1929 introduce en forma expresa el concepto de “Autonomía Municipal”, aunque no define cómo se cumplirá este mandato constitucional, especialmente en materia de recursos económicos (Constitución, 1929, Artículos 140 y 141). En el período 1906-1929 se crean once nuevos cantones⁸.

7 Cantones creados: Balzar, Macará, Montufar.

8 Estos son los cantones creados: Aguarico, Bolívar, Chinchipe, Manta, Milagro, Pastaza, Pedro Moncayo, Salcedo, Santiago, Sucumbíos y Urdaneta

1945: funciones y competencias más claras para consejos provinciales, municipalidades y consejos parroquiales.

En 1945, luego de la llamada “gloriosa” del 28 de mayo de 1944, se realiza una Asamblea Constituyente para promulgar una nueva constitución que es la primera que define con claridad los objetivos y competencias, tanto para los Consejos Provinciales –servicios públicos, obras públicas–, cuanto para las Municipalidades (Constitución, 1945, Artículos 100 y 102).

Adicionalmente, se fija la importancia de la gestión parroquial y para ello se crean “Consejos Parroquiales” a los que se les confiere atribuciones y competencias concretas. También, es importante advertir que esta Constitución establece que los Concejos Cantonales gastarán al menos el 60% del presupuesto obtenido en las parroquias rurales, en dichas áreas, (Constitución, 1945, Artículos 103, 104, 105, 106, 108, 109 y 110).

Entre 1929 y 1945, se crearon diecisiete nuevos cantones⁹. La Constitución de 1945 duró muy poco. Las controversias entre Velasco Ibarra y la Asamblea Constituyente adquirieron su mayor expresión con la promulgación de esa Constitución. Velasco, criticaba principalmente las limitaciones que, según él, se imponían al poder ejecutivo. Terminó desconociendo el trabajo de la constituyente, que él mismo había convocado en 1944, y se proclamó dictador. Disolvió el Congreso Nacional y llamó a una nueva Asamblea Constituyente.

1946: nuevamente se restringe la existencia de municipalidades

La nueva Constitución de 1946 surge por decisión del dictador Velasco Ibarra para suplir a la Constitución 1945, que él había desconocido. En ella, se eliminan algunos organismos creados en 1945 con miras a la descentralización, especialmente en el ámbito parroquial. También limita la elección de alcaldes a las capitales de provincia. Respeta, en gran medida, la autonomía concedida para los Consejos Provinciales y Concejos Municipales.

⁹ Los cantones creados son: 24 de Mayo, Antonio Ante, Baños de Agua Santa, Biblián, Chunchi, Eloy Alfaro, Espejo, Gonzanamá, Gualaquiza, Guamote, Pangua, Piñas, Quevedo, Rumiñahui, Salinas, Santa Isabel y Saquisilí.

En el caso de las municipalidades, establece, sin mayor argumentación, que el cobro de los impuestos a la propiedad urbana podrían garantizar su autonomía económica, (Constitución, 1946, Artículos 124, 125, 126, 127, 128, 129 y 130). Entre 1945 y 1946 no se creó ningún nuevo cantón.

1967: Se introduce el concepto de planificación del desarrollo, pero hay retrocesos en la autonomía municipal

En 1967 la Constituyente introduce, por primera vez, el concepto de planificación y planes de desarrollo –el Estado se obliga a velar por la eficaz utilización de los recursos nacionales, y a promover el desarrollo ordenado y sostenido de la economía– como herramienta para reducir los riesgos de error y sobre todo para propiciar una eficaz utilización de los recursos nacionales, tales planes adquieren el carácter de obligatorios para el sector público, indicativo y orientador para el privado (Constitución, 1967, Artículos 94, 95 y 96).

Nuevamente existen retrocesos en el proceso de descentralización, ya que hay una versión dual de ella. Por un lado el “centralismo” supuestamente cede poder al “régimen seccional autónomo”, pero, por otro lado, el Gobierno Nacional, concentra y controla todas las decisiones mediante dictámenes obligatorios que deberá emitir centralizadamente la Junta Nacional de Planificación y Coordinación –JUNAPLA–, sobre las propuestas y presupuestos municipales Además exige la coordinación, con dicho organismo, de las propuestas provinciales y cantonales (Constitución, 1967, Artículos 238 y 239). Consagra la ambigüedad de las competencias de los diferentes niveles de gobierno ya que establece que

[...] las obras y servicios públicos nacionales, provinciales y cantonales serán atendidos respectivamente por el Estado, por el Consejo Provincial y por el Concejo Municipal; para ello, los fondos públicos se distribuirán considerando la capacidad productiva de las correspondientes circunscripciones, sus necesidades y su coordinación con las exigencias nacionales (Constitución, 1967, Artículos 241, 242, 243 y 245).

Hay un avance muy importante en descentralización fiscal –que nunca se concretó–. Se establece como mandato constitucional que, para garanti-

zar la autonomía económica de las provincia, cantones y parroquias rurales, se asignen: el diez por ciento del impuesto a la renta a cada Concejo Provincial, el Impuesto a la propiedad urbana y el impuesto a las ventas finales que se realicen dentro de cada cantón para las municipalidades, y el impuesto predial rústico para las respectivas parroquias rurales. El Gobierno Nacional a través del Tesoro Nacional o las oficinas desconcentradas de este debían entregar esas rentas creadas en la constitución en un plazo máximo de 30 días. Se otorgó la facultad legislativa de los Consejos Provinciales y de las Municipalidades que podían crear leyes en sus circunscripciones a través de ordenanzas. (Congreso, Constitución 1967, 1967).

En 1959 el Congreso Nacional reforma la Ley Especial de Oriente y dividió la Provincia de Napo-Pastaza en dos provincias: Napo y Pastaza. Se mantiene el cantón Napo y Tena es su capital y de la provincia de Napo. En el período 1945-1967 se crearon dieciséis cantones¹⁰.

1978-1997 Se configura la “descentralización a la carta”

La Constitución 1978, no fue el resultado de una Asamblea Constituyente sino producto de una comisión designada por los dictadores militares. Fue aprobada en referéndum, el 15 de enero de 1978, y reformada 12 veces. En la reforma y codificación, en 1984, se enfatiza la desconcentración y se señala que: “El Estado propende al desarrollo armónico de todo su territorio mediante el estímulo de las áreas deprimidas, la distribución de recursos y servicios, la descentralización administrativa y la desconcentración nacional, de acuerdo con las circunscripciones territoriales”.

En una nueva reforma y codificación de 1997, se mantiene el temor a la descentralización política y se establece que el Estado desconcentrará y descongestionará su gestión concediendo atribuciones suficientes a los representantes del Régimen Seccional Dependiente. Pese a la falta de voluntad política para la descentralización se crearon las bases para la descentralización fiscal al establecer una pre asignación no menor al 15% del

10 Cantones creados: Arenillas, Chillanes, El Carmen, Junín, Limón Indanza, Muisne, Naranjal, Paján, Puyango, Quinindé, Urbina Jado, Samborondón, Santo Domingo de los Tsáchilas, Sucúa, Ventanas y Yacuambi.

presupuesto del Estado para los gobiernos seccionales autónomos” (Congreso, Constitución Política Del Año 1978 Codificada , 1997)

En 1973 se crea la Provincia de Galápagos con tres cantones: Isabela, San Cristóbal y Santa Cruz. Entre 1967 y 1978 se crean 18 cantones en todo el país¹¹.

La Constitución de 1998 –que fue producto de una extraña “Constituyente” controlada por el presidente de la República y por el Congreso Nacional– creó juntas parroquiales de elección popular, carentes de competencias y recursos. Se configura definitivamente la “descentralización a la carta”, no sólo hacia los gobiernos seccionales autónomos, sino a favor de “otros organismos” de carácter regional que no son dirigidos por autoridades elegidas democráticamente por voluntad popular. Alteró la organización territorial al crear circunscripciones territoriales especiales¹².

En este período inter-constitucional 1979-1998, se produce un inexplicable cantonalismo y se crean 97 cantones¹³. Adicionalmente, se crearon dos nuevas provincias: Sucumbíos y Orellana, las dos provincias con los cantones que pertenecían a la provincia de Napo, en 1989 y 1998, respectivamente.

11 Cantones Creados: El Guabo, Empalme, Espíndola, Isabel, Mera, Naranjito, Orellana, Palora, Patate, Putumayo, Quero, Quijos, San Cristóbal, San Lorenzo, Santa Cruz, Sozoranga y Tena.

12 La Constitución señala que los gobiernos seccionales autónomos “serán ejercidos por los consejos provinciales, los concejos municipales, las juntas parroquiales y los organismos que determine la ley para la administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas”, (Constitución, 1998, Artículo 228), adicionalmente se define que su organización, competencias y facultades de los órganos de Administración, serán reguladas por la ley correspondiente.

13 Los cantones creados en el período 1979-1998 son: Arajuno, Archidona, Atacames, Atahualpa, Balao, Balsas, Bolívar (Carchi), Buena Fe, Caluma, Carlos Julio Arosemena, Cascales, Catamayo, Centinela del Cóndor, Cevallos, Chaguarpamba, Chambo, Chilla, Chordeleg, Colimes, Coronel Marcelino Maridueña, Cumandá, Cuyabeno, Déleg, Duran, Echeandía, El Chaco, El Pan, El Pangui, El Tambo, El Triunfo, Flavio Alfaro, General Antonio Elizalde, Gonzalo Pizarro, Guachapala, Huamboya, Huaquillas, Isidro Ayora, Jama, Jaramijó, La Joya de los Sachas, La Mana, La Troncal, Lago Agrio, Las Lajas, Las Naves, Libertad, Logroño, Lomas De Sargentillo, Loreto, Marcabelí, Mira, Mocache, Mocha, Montalvo, Nabón, Nangaritza, Nobol, Olmedo (Loja), Olmedo (Manabí), Oña, Palanda, Palenque, Palestina, Pallatanga, Pedernales, Pedro Carbo, Pedro Vicente Maldonado, Penipe, Pichincha, Pimampiro, Pindal, Playas, Portovelo, Pucará, Puerto López, Puerto Quito, Quilanga, Rieverde, San Fernando, San Juan Bosco, San Miguel de los Bancos, San Miguel de Urququi, San Pedro de Huaca, Santa Clara, Santa Lucía, Sevilla de Oro, Shushufindi, Sigchos, Simón Bolívar, Suscal, Taisha, Tisaleo, Tosagua, Valencia, Yanzatza y Zapotillo.

2008: Competencias exclusivas y obligatorias para los gobiernos subnacionales

La Constitución de 2008, propone un modelo de gestión descentralizado que llega a establecer competencias exclusivas para todos los gobiernos autónomos subnacionales que son: regionales, provinciales, cantonales y juntas parroquiales rurales¹⁴. A más de las competencias exclusivas de cada uno de los niveles de gobierno autónomo descentralizado, la Constitución establece doce competencias exclusivas para el Estado Central:

1. La defensa nacional, protección interna y orden público.
2. Las relaciones internacionales.
3. El registro de personas, nacionalización de extranjeros y control migratorio.
4. La planificación nacional.
5. Las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria; fiscal y monetaria; comercio exterior y endeudamiento.
6. Las políticas de educación, salud, seguridad social, vivienda.
7. Las áreas naturales protegidas y los recursos naturales.
8. El manejo de desastres naturales.
9. Las que le corresponda aplicar como resultado de tratados internacionales.
10. El espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos.

¹⁴ La Constitución (2008), define que los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales se integrarán, de la siguiente manera:

Cada región autónoma, elegirá por votación a su consejo regional y a su gobernador/a regional. Los consejeros regionales se elegirán de forma proporcional a la población urbana y rural por un período de cuatro años.

Cada provincia tendrá un consejo provincial con sede en su capital. La prefecta/o será la máxima autoridad administrativa, que presidirá el Consejo con voto dirimente.

Cada cantón tendrá un concejo cantonal, que estará integrado por el alcalde, los concejales y el vicealcalde. El alcalde será su máxima autoridad administrativa y lo presidirá con voto dirimente.

Cada distrito metropolitano autónomo tendrá un concejo elegido por votación popular. El alcalde metropolitano será su máxima autoridad administrativa y lo presidirá con voto dirimente. Los distritos metropolitanos autónomos establecerán regímenes que permitan su funcionamiento descentralizado o desconcentrado.

Cada parroquia rural tendrá una junta parroquial conformada por vocales de elección popular, cuyo vocal más votado la presidirá (Constitución, 2008, Artículos 251, 252, 253, 254 y 255).

11. Los recursos energéticos; minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales.
12. El control y administración de las empresas públicas nacionales (Constitución, 2008, Artículo 261).

Otro aspecto para considerar es la exigencia de coordinación interinstitucional planteada en la Constitución 2008 y el mandato expreso del artículo 260 que establece que: “El ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno”.

Se ratifica el principio de la descentralización y la autonomía de los gobiernos subnacionales a los cuales, para ratificar esta voluntad política explícita, los denomina “**Gobiernos Autónomos Descentralizados**”. Estos mandatos constitucionales –pese a su explícita voluntad descentralizadora– no han logrado reducir el centralismo, que más bien se ha fortalecido. La persistencia del centralismo se produce por dos vías: errores legislativos de bulto, que deberían acarrear la inconstitucionalidad de muchos cuerpos legales y la arbitraria interpretación de algunos ministerios, de su facultad de rectoría “en el ámbito de sus competencias” y no en el de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados, establecidas en la Constitución.

La descentralización propuesta, luego de más de doce años de vigencia constitucional, no ha pasado de ser una importante declaración, aún insuficientemente asimilada por los gobiernos nacionales y mucho menos por los llamados “gobiernos autónomos descentralizados”

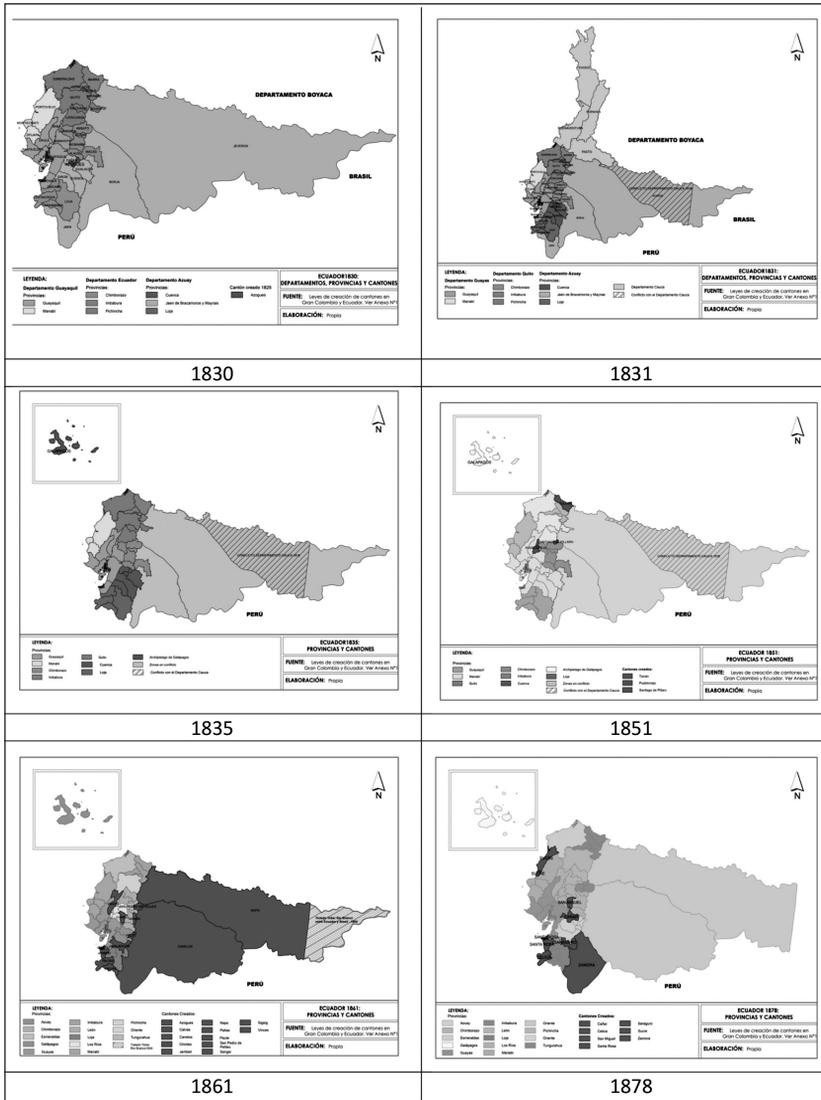
Entre los logros evidentes, es importante destacar, que la Constitución 2008, terminó con ese cantonalismo que surgió particularmente desde 1980, fundamentado en expresas violaciones legales, tanto en el Congreso Nacional, cuanto, en la Presidencia de la República, ya que la Ley planteaba expresamente que en la sierra y la costa los cantones podían crearse con una población cantonal mínima de cincuenta mil habitantes y una población concentrada en su cabecera cantonal no menor a diez mil habitantes.

En sus primeros cien años como República independiente, Ecuador pasó de 36 a 72 cantones. Entre 1930 y 1980 se crearon otros 36 can-

tones, llegando a 108. Entre 1980 y 1998, es decir en apenas 18 años, se crearon 94 nuevos. Los presidentes que mayor cantidad de cantones crearon, son, en su orden: Rodrigo Borja (30), León Febres Cordero (26), Sixto Durán (14), Oswaldo Hurtado (10), Fabián Alarcón (6), (Cordero Cueva, 2018).

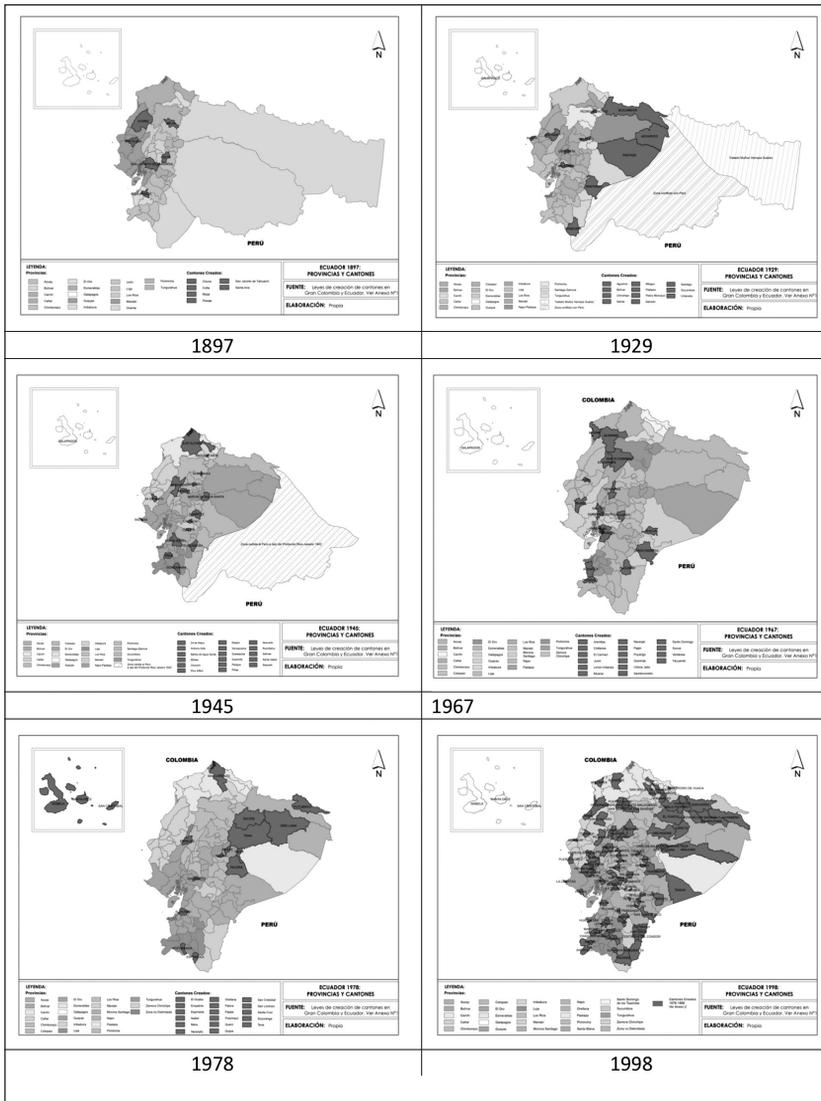
Se infiere, de esta breve revisión histórica de las constituciones y leyes que dieron origen a la creación de los cantones en Ecuador, que no ha existido, antes del 2008, una manifestación expresa y clara de descentralización. Algunos episódicos momentos de la vida republicana muestran cierta voluntad de distribuir en el territorio nacional algunas tareas y responsabilidades del gobierno nacional hacia las circunscripciones correspondientes a provincias, cantones y parroquias rurales. En gran medida esta falta de voluntad política para ceder el poder concentrado en el ejecutivo se debió a la inexistencia de gobiernos subnacionales con competencias y facultades claramente definidas. También contribuye a esta débil actitud descentralizadora la inexistencia de procesos de planificación territorial que coadyuvaban y permitieron el surgimiento de una improvisada y caótica fragmentación del territorio nacional, que en los 190 años de vida republicana creó 185 nuevos cantones, a manera de “hijuelos” de sus 36 cantones originarios de 1830. **Esta fragmentación no guarda ninguna relación con procesos de descentralización del poder ejecutivo** (Ver Gráficos 2-1 y 2-2).

Gráfico 2-1
Ecuador: Proceso de fraccionamiento para la creación de cantones, 1830-1878



Fuente: Constituciones 1830-2008, Leyes de creación de cantones, INEC.

Gráfico 2-2
Ecuador: Proceso de fraccionamiento para la creación de cantones, 1897-1998



Fuente: Constituciones 1830-2008, Leyes de creación de cantones, INEC.

De la confusión de funciones municipales a las competencias exclusivas

Como hemos señalado, el Ecuador no nació como un Estado unitario sino como unión de tres departamentos de la Gran Colombia. Desde el inicio de la República se prefigura una pugna entre las tendencias unitaristas de Flores y los poderes locales, especialmente en Guayaquil y Cuenca que configuran ciudades regionalizadas. Con variantes, el unitarismo fue ganando espacio en todos los años de vida republicana y asimilándose, en opinión de la mayoría de ecuatorianos, a ese centralismo que no ha dejado de expresarse de diversas maneras en estos 191 años.

El federalismo como ideario hizo acto de presencia en la vida política ecuatoriana en tres momentos durante el siglo XIX: en los años que precedieron a la separación del Ecuador de la Gran Colombia, a mediados de siglo y entre 1870 y 1883. En ninguno de estos momentos, empero, logró cuestionar seriamente al unitarismo reinante. El hecho es que el Estado unitario se impuso con relativa facilidad desde el principio. Prueba de esto son las constituciones ecuatorianas, en las que el unitarismo se mantuvo firme.

Para consolidar el estado unitario, sin embargo, era necesario ir más allá de declaraciones constitucionales y crear una división política del territorio que lo garantizara en los hechos. Se trabó un intenso conflicto que giró alrededor de dos entidades territoriales, el departamento y la provincia. En un primer momento los federalistas insistieron en la necesidad del departamento y los unitaristas en eliminarlo y reemplazarlo con la provincia. Los simpatizantes de las ideas federalistas, “los unitaristas débiles”, argumentaron en favor de una provincia relativamente autónoma, mientras que los defensores del unitarismo verdadero, los “unitaristas fuertes”, se pronunciaron por una provincia sujeta al ejecutivo. (Maiguashca, 1994)

En ese contexto analizaremos las funciones y competencias que se asignan a las municipalidades. Los concejos municipales de las capitales de provincia nacieron con la constitución de 1830, subordinados al presidente de la República, a través de los gobernadores designados por él. El 25 de septiembre de 1830 se promulga la *“Ley que establece los Concejos Municipales”* (primera Ley de Régimen Municipal del Ecuador) y se configura la

primera manifestación expresa de centralismo, que establece que dichos Concejos estarán presididos por el Gobernador e integrados por dos alcaldes y seis consejeros, en Quito, Guayaquil y Cuenca por ser capitales de departamento, y con dos alcaldes y cuatro consejeros en las restantes cabeceras provinciales. En todos, además, habrá un “alguacil mayor” y un “síndico personero” (Congreso, 1830)

Las variadas funciones encomendadas a los concejos municipales, en esta primera Ley de Régimen Municipal ecuatoriana, confirman la importancia histórica que tenían los cabildos en la vida cotidiana de las ciudades y sus cantones:

Son atribuciones de los concejos:

1. *Formar el censo y estadística de la provincia remitiéndose al encargado de formar el departamento.*
2. *Repartir proporcionalmente entre sus cantones los electores que correspondan a la provincia según la ley.*
3. *Nombrar dos individuos de su seno, que distribuyan en la provincia las contribuciones que le estén asignadas.*
4. *Cuidar de las rentas municipales y de su debida inversión, fijando anualmente sus gastos.*
5. *Velar sobre la policía de seguridad precautoria, salubridad, ornato y comodidad.*
6. *Velar en la conservación de los caminos, calzadas, puentes, ríos, montes y plantíos de la provincia, conforme a lo que se prevea en el reglamento especial de policía.*
7. *Cuidar de que se mantengan y conserven en el mejor orden las escuelas de primeras letras que hayan establecidas, y las que se establezcan.*
8. *Cuidar de la conservación de las cárceles, de los hospitales, y de cualesquiera otros de los establecimientos de beneficencia.*
9. *Nombrar a los administradores de las rentas municipales con las seguridades legales.*
10. *Nombrar a los jueces de hecho conforme a la ley de imprenta.*
11. *Elegir anualmente los alcaldes municipales, y síndico personero; y cada dos años los tenientes de las parroquias de su provincia, comunicando el nombramiento a los electos, y al gobernador de la provincia. (Congreso, 1830, 1 y 2)*

Una verdadera confusión de funciones imprecisas como: seguridad precautoria, salubridad, ornato y comodidad, conservación de los caminos, calzadas, puentes, ríos, montes y plantíos, policía, denotan adicionalmente la inexistencia de un verdadero Estado Central y la importante preexistencia de municipalidades durante la época colonial y en la Gran Colombia.

Desde aquella versión original de 1830 se dictan nuevas leyes de Régimen Municipal en: 1861, 1863, 1874 y luego muchas reformas que van definiendo con mayor precisión algunas competencias de las municipalidades pero siempre subordinadas al poder ejecutivo. En 1861, al iniciar su gobierno García Moreno, luego de la Convención Nacional, sus ministros iniciaron quejas y reclamos por la “anarquía” municipal y por las frecuentes contradicciones con el poder central. En 1869, luego del golpe de Estado, García Moreno consiguió que en la Constitución de ese año, conocida como “Carta Negra” se supriman los municipios provinciales y parroquiales y se mantengan solo los cantonales en las cabeceras provinciales. Convirtió a los jefes políticos nombrados por el presidente de la República en la primera autoridad municipal y sometió todos los acuerdos municipales a la aprobación del gobernador (Valarezo y Torres Dávila, 2004).

Para 1878 las competencias municipales habían sido desarrolladas pero siguen subordinadas al jefe político y sometidos todos sus actos decisivos a la aprobación del gobernador (Asamblea Nacional, Ley de Régimen Municipal con todas sus Reformas, 1911).

Las funciones de la Municipalidades, 28 años luego de creado el Ecuador (1878), eran las siguientes:

conceder autorizaciones para edificar previa delineación y compromiso de respetar la simetría conveniente, cuando dicha licencia se refiere a calles o plazas; expedir ordenanzas locales, todo lo relativo a policía especialmente en ornato, aseo y salubridad; creación y conservación de escuelas costeadas por la municipalidad o fundadas por benefactores; creación y conservación de escuelas primarias, secundarias y liceos; organización, dirección é inspección de los hospitales, hospicios, lazaretos y casas de refugio que existan dentro del municipio, y que no tengan carácter de provinciales ó nacionales; creación, dirección é inspección de carnicerías, cementerios, alamedas y otros establecimien-

tos públicos de carácter cantonal o parroquial; construcción, conservación y mejora de los puentes que pongan en comunicación los caminos del cantón y en concurrencia con otra municipalidad cantonal, para la construcción, conservación y mejora de los puentes que pongan en comunicación el cantón con los lindantes; apertura, conservación, mejora y cambio de dirección de los caminos y calzadas de carácter cantonal; cuidado de proveer de agua potable a todas las poblaciones del municipio cantonal, especialmente á las que constituyen la cabecera de la parroquia; conservación y mejora de las fuentes y acueductos; creación, conservación, mejora y policía de las cárceles y casas de corrección; formar el reglamento de policía del cantón, sin excederse de las materias ni de las penas á que se refiere el tratado de contravenciones del Código Penal, ni contravenir a las leyes civiles; repartir las contribuciones que hayan tocado al cantón, tomando por base los catastros de la contribución general y otros datos, a fin de que el reparto sea proporcional; Acordar los reglamentos a que deben someterse los artesanos, sirvientes domésticos, los conciertos y los jornaleros libres; acordar medidas para el fomento de las industrias agrícola, fabril y comercial; proporcionar uno o más médicos para la asistencia de los pobres, “ya sea dotando el destino con el correspondiente sueldo, ya obligando a servir por turno y de balde a los residentes dentro del territorio del cantón”; supervigilar los bienes, los establecimientos y cualesquiera otras casas de carácter público que, estando dentro del municipio cantonal, no dependan de la municipalidad, y dar para su conservación y mejora, informes oportunos á la autoridad correspondiente. (Asamblea Nacional, Ley de Régimen Municipal, 1878)

Para 1912, se mantienen las competencias y funciones municipales, subordinadas al jefe político y al gobernador y se agregan:

el fomento de la instrucción pública mediante la creación de escuelas, colegios y bibliotecas; cuidar, rectificar y ensanchar los caminos que hayan sido estrechados por los particulares; cuidar que no se arrojen aguas ni se derriben árboles; organizar y dirigir hospitales, hospicios, lazaretos, manicomios, casas de temperancia y otros establecimientos de beneficencia que no tengan carácter provincial o nacional; creación, dirección e inspección de plazas de mercado, cárceles y casas de corrección, carnicerías y cementerios cantonales o parroquiales; provisión de agua potable, canalización y alumbrado; dictar medidas oportunas para el fomento de artes y oficios y de las industrias en

general; crear o suprimir parroquias y determinar sus linderos, con la aprobación del Poder Ejecutivo (Congreso de la República del Ecuador, 1912).

En 1966, la junta militar reformó la Ley de Régimen Municipal y con ello dio un importante paso para la descentralización política. En las reformas de 1971, 2003 y en la reforma y codificación de 2004, se establecen como fines del municipio

satisfacer las necesidades colectivas del vecindario, especialmente las derivadas de la convivencia urbana cuya atención no compete a otros organismos gubernativos”; procurar el bienestar material y social de la colectividad y contribuir al fomento y protección de los intereses locales; planificar e impulsar el desarrollo físico del cantón y sus áreas urbanas y rurales. En forma complementaria y solo en la medida que lo permitan sus recursos, el Municipio podrá cooperar con otros niveles gubernativos en el desarrollo y mejoramiento de la cultura, la educación y la asistencia social. Son funciones primordiales del Municipio, sin perjuicio de las demás que le atribuye esta Ley, las siguientes: 1a.-Dotación de sistemas de agua potable y alcantarillado; dotación y mantenimiento del alumbrado público; control de alimentos: forma de elaboración, manipuleo y expendio de víveres; ejercicio de la policía de moralidad y costumbres; control de construcciones; autorización para el funcionamiento de locales industriales, comerciales y profesionales; servicio de cementerios; fomento del turismo; y, servicio de mataderos y plazas de mercado; planificar, coordinar y ejecutar planes y programas de prevención y atención social. Se reconoce explícitamente su autonomía estableciendo que “Las Municipalidades son autónomas. Salvo lo prescrito por la Constitución de la República y esta Ley, ninguna Función del Estado ni autoridad extraña a la Municipalidad podrá interferir su administración propia, estándoles especialmente prohibido: suspender o separar de sus cargos a los miembros del gobierno o de la administración municipales; derogar, reformar o suspender la ejecución de las ordenanzas, reglamentos, resoluciones o acuerdos de las autoridades municipales; impedir, de cualquier modo, la ejecución de obras o de los planes de desarrollo físico cantonal y planes reguladores de desarrollo urbano o imposibilitar su adopción y financiación; privar al Municipio de alguno o parte de sus ingresos, así como hacer participar de ellos a otra entidad, sin resarcir con otra renta equivalente en su cuantía, duración y rendimiento que razonablemente puede esperarse en el futuro; tomar bienes muebles o inmuebles

de un Municipio, sino de acuerdo con el Concejo Cantonal y previo pago del justo precio de los bienes de lo que se le priven; exonerar o eximir, total o parcialmente, de los tributos municipales a persona alguna, natural o jurídica; obligar a la Municipalidad a recaudar impuestos, tasas o contribuciones que no le pertenezcan. En caso de que lo haga tendrá derecho a retener hasta un diez por ciento de lo recaudado; obligar a un Municipio a prestar o sostener servicios que no sean de estricto carácter municipal o que siéndolo, no los administre o no esté en condiciones de administrarlos; impedir de cualquier manera que un Municipio recaude directamente sus propios recursos; interferir en su organización administrativa y en la clasificación de puestos; y interferir o perturbar el ejercicio de las atribuciones que le concede esta Ley.

En 1998 la constitución incluye un título referido a la “Organización Territorial y la Descentralización” que establece que el Estado impulsará mediante la descentralización y la desconcentración, el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales, la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza. Además, el gobierno central transferirá progresivamente funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas o a otras de carácter regional. Desconcentrará su gestión delegando atribuciones a los funcionarios del régimen seccional dependiente.

Establece, categóricamente, que todas las competencias del gobierno central podrán descentralizarse, excepto la defensa y la seguridad nacionales, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión de endeudamiento externo y aquellas que la Constitución y convenios internacionales expresamente excluyan. Manda a que, en virtud de la descentralización, no podrá haber transferencia de competencias sin transferencia de recursos equivalentes, ni transferencia de recursos, sin la de competencias. (Asamblea Nacional Constituyente, 1998).

La descentralización “a la carta”

Como consecuencia de los pedidos

voluntarios de descentralización, el modelo resultaba creador de “islas”, zonas en las que se ejercían algunas competencias desde los gobiernos locales, posiblemente con competencias diferentes pues dependían, en concepto, de su forma de negociación, junto a grandes zonas donde la competencia sería ejercida por el Gobierno Central. Ello no llegó a darse, con excepción de algunas competencias en turismo, tránsito y aeropuertos, suponía un modelo muy flexible del estado central, en el que se pudiera atender diferenciadamente a los territorios (CONGOPE, 2013).

Ecuador tuvo, a fines de la década de 1970 y principios de la de 1980, un resurgimiento de preocupaciones de lo local, en el contexto de la redemocratización que vivía el país. Posteriormente la situación del Gobierno Central, en el período de 1996 al 2005, estuvo marcada por la crisis de gobernabilidad. Esta se expresó en una fuerte inestabilidad política, vinculada sin duda a la crisis económica de fines del siglo que llevó a la decisión de dolarización. La imposibilidad de culminar períodos de gobierno implicaba no sólo la falta de confianza en el Gobierno, sino también la discontinuidad de las políticas públicas, una crisis de representación y de legitimidad de las funciones legislativa y judicial.

En lo local, en cambio, se puede decir que en la misma época se vivió una relativa estabilidad, que alivió en cierto sentido la crisis. Algunas experiencias de desarrollo local se consideran emblemáticas, destacando los casos de Quito, Guayaquil, Cuenca, Cotacachi, Nabón, Tena, Guamote, o las provincias de El Oro, Guayas, Manabí, Tungurahua, Azuay, Pichincha. La descentralización funciona en ese momento como una “válvula de escape” de la gobernabilidad, pues permite asumir a los gobiernos locales algunas de las funciones que la “retirada del Estado” dejaba de generar. Incluso la consideración de las Juntas Parroquiales como nivel de gobierno permitió una presencia del Estado en los territorios, que con el esquema de “tenientes políticos” no se había logrado. Otro elemento que facilitó lo anterior, aún con la crisis fiscal, fue el crecimiento de las transferencias a

los gobiernos seccionales por efecto de la Ley del 15%, crecimiento que se dio aún con la crisis financiera en los años 1999 y 2000. Cabe mencionar que en esa época, para lidiar con los problemas de liquidez, se dieron algunos casos de impuntualidad en la transferencia de recursos a los gobiernos subnacionales. La posibilidad de acceder a la descentralización se limitó en la práctica a un grupo de gobiernos locales que tuvieron la posibilidad (técnica, financiera o política) de “negociar” con el nivel central la transferencia de competencias (que casi en ningún caso fue acompañada de recursos) (CONGOPE, 2013)

La descentralización antes de la Asamblea Constituyente de 2008

Antes y durante la asamblea Constituyente 2007-2008 habíamos señalado que:

Para descentralizar con éxito se requiere generar un proceso planificado de ordenamiento territorial a escala nacional y establecer, concurrentemente, una clara identificación de competencias exclusivas y excluyentes para todos y cada uno de los gobiernos seccionales autónomos. En esta perspectiva es fundamental tener presente que un gobierno seccional autónomo debe tener al menos las siguientes características: Territorio definido; Competencias exclusivas; Recursos asignados en el presupuesto del Estado que puedan ser transferidos de manera predecible, directa, oportuna y automática; Recursos propios provenientes de los ingresos inherentes a sus competencias autónomas; y un gobierno local elegido en forma directa y secreta para garantizar su legitimidad (Cordero Cueva, 2008).

Desde un punto de vista de participación social, descentralizar significa cambiar el esquema centralista que concibe el desarrollo local como un proceso exógeno descendente por otro que se fundamenta en acciones y actitudes endógenas y ascendentes. En pocas palabras quienes creemos y proponemos la descentralización, como una estrategia de cambio, queremos no solo ser parte del problema sino sobre todo de su solución y para ello hay que adquirir, y en algunos casos “arrancar”, el poder hasta ahora centralista, inequitativo y concentrador.

Menos debatida, pero ampliamente utilizada por las municipalidades y consejos provinciales, resulta la capacidad subsidiaria que ha mantenido y mantiene el gobierno nacional para financiar y realizar “obras locales” (provinciales o municipales) mediante convenios entre ministerios y gobiernos seccionales autónomos. En esta “desviación” centralista y “clientelar” parecen radicarse las mayores inequidades que se han producido en la utilización de fondos estatales en diferentes partes del territorio nacional. En efecto, si se observan las cifras correspondientes a transferencias de la Ley del 15% a favor de municipalidades y consejos provinciales desde el año 2.000, y se compara con las asignaciones gubernamentales transferidas a provincias y cantones para la realización de obras locales, podemos evidenciar la carencia de una política coherente de descentralización.

En el período 2003-2006 las municipalidades y consejos provinciales, además de los fondos correspondientes a la Ley del 15%, recibieron más de mil trescientos millones de dólares de asignaciones subsidiarias, sin contar dentro de esos valores otros montos destinados al financiamiento directo de grandes obras públicas localizadas especialmente en Guayaquil y Quito, y los fondos canalizados por los llamados organismos de desarrollo regional (ODR`s). Ratificando así que uno de los mayores problemas que nos llevó a esa denominada “descentralización a la carta” se deriva de la inexistencia de competencias claras y excluyentes en los llamados Gobiernos Seccionales Autónomos y la permanente improvisación y demagogia, que caracterizó a los sucesivos congresos de los últimos 30 años, y por ello uno de los principales objetivos y retos de la nueva constitución era determinar con precisión las condiciones político-administrativas y territoriales para la existencia de gobiernos seccionales, que solo tienen sentido si van a ser autónomos en el ámbito de sus competencias y atribuciones (Cordero Cueva 2008).

La Constitución de 2008 y las competencias obligatorias y exclusivas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados

La Constitución de 2008 denomina “Gobiernos Autónomos Descentralizados” (GADs) a las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regio-

nales. Establece, en su Artículo 238, que todos ellos “[...] gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional.” (Asamblea Constituyente, 2008: 121).

Superando el problema de la falta de claridad competencial, la Constitución 2008, propone un régimen de competencias exclusivas, pero advierte que “el ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno” (Asamblea Constituyente, 2008: 128).

Rectoría, La Nueva Cara Del Centralismo

Ecuador tiene un régimen presidencialista y, por ende, en forma correcta, la Constitución establece que la Función Ejecutiva está integrada por la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los Ministerios de Estado y los demás organismos e instituciones necesarios para cumplir **en el ámbito de su competencia**, las atribuciones de **rectoría**, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales y planes que se creen para ejecutarlas. En forma redundante el artículo 154 de la Constitución señala que, a las ministras y ministros de Estado, además de las atribuciones establecidas en la ley, les corresponde **ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo** y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que requiera su gestión. (Asamblea Constituyente, 2008).

Derivado de este mandato constitucional ha surgido en el Ecuador, en los últimos años, una de las formas más aberrantes de centralismo. En efecto, la palabra **RECTORÍA** ha sido y es motivo de permanente polémica por cuanto los ministerios **confunden su facultad de rectoría**, en el ámbito de sus competencias, con **una inexistente facultad de rectoría general en los temas relacionados con su cargo**. Con la finalidad de corregir estas interesadas distorsiones y garantizar por un lado, la división del Estado en cinco funciones y, por otro, el principio constitucional que nos obliga a

“governarnos en forma descentralizada” (Asamblea Constituyente, 2008: 23, artículo 1). La Asamblea Nacional promulgó el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y en forma precisa establece que todos los niveles de gobierno –para garantizar la descentralización– tendrán facultades, esto es atribuciones para el ejercicio de una competencia. Señala que son facultades: la **rectoría**, la planificación, la regulación, el control y la gestión. Precisa que su ejercicio, **a excepción de la rectoría**, puede ser concurrente. Define la rectoría como “la capacidad para emitir políticas públicas que orientan las acciones para el logro de los objetivos y metas del desarrollo; así como para definir sistemas, áreas y proyectos estratégicos de interés público, en función de su importancia económica, social, política o ambiental”. Con rigurosidad aclara que la rectoría, “será nacional y corresponderá al gobierno central en el ámbito de sus competencias exclusivas, sectores privativos y estratégicos. **Los gobiernos autónomos descentralizados también ejercerán esta facultad en el ámbito de sus competencias**”¹⁵ (COOTAD, 2010).

Lamentablemente, pese a las disposiciones constitucionales y legales, en nombre de la RECTORÍA permanentemente se producen abusos, interpretaciones arbitrarias, distorsiones e intromisiones que han retrasado y retrasan la descentralización. La reacción de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, sobre las erradas y arbitrarias interpretaciones ministeriales de la facultad de rectoría han sido predominantemente débiles o inexistentes. En doce años de vigencia constitucional, el Consejo Nacional de Competencias no ha recibido ni un solo reclamo administrativo sobre conflictos de competencia de acuerdo con los principios de subsidiariedad y estricta observancia de las competencias exclusivas, fijadas por la Constitución para el Gobierno Nacional y los diferentes Gobiernos autónomos descentralizados. Como no han existido reclamos administrativos tampoco se han producido reclamos ante la Corte Constitucional. Vale la pena destacar que entre los principios que deberá considerar la Corte Constitucional para resolver los conflictos de competencias la constitución ecuatoriana establece en forma explícita y coherente que:

15 COOTAD Art. 116. Subrayado propio.

El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos.

En caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, la Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior.

La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados” (Asamblea Constituyente, 2008: 191)¹⁶

La equivocada interpretación de la **rectoría** también se ha producido en el ámbito legislativo ya que en algunas leyes se suplantán, inconstitucionalmente, las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados. Ejemplos de estos atropellos constitucionales son, entre otras, las siguientes leyes: Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales y la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Infraestructura Vial del Transporte Terrestre.

Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales

Esta ley establece que sus fines son los siguientes:

- a) *Garantizar la seguridad jurídica de la propiedad y posesión regular de la tierra rural y de los territorios de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades ancestrales;*
- b) *Hacer cumplir la función social y la función ambiental de la propiedad de la tierra rural;*
- c) *Normar el uso sustentable y el acceso equitativo a las tierras rurales con aptitud agrícola, pecuaria, forestal, silvícola; acuícola y de conservación;*
- d) *Regular la posesión agraria de tierras rurales estatales;*
- e) *Redistribuir las tierras rurales estatales y las demás que ingresen al patrimonio estatal, en favor de organizaciones campesinas;*

¹⁶ Constitución 2008, Art. 424. Subrayado propio.

- f) Fortalecer la agricultura familiar campesina en los procesos de producción, comercialización y transformación productiva;
- g) Establecer los procedimientos para fijar límites máximos a la propiedad de la tierra; mecanismos de control y eliminación de la concentración de tierras;
- h) Promover, incentivar y fortalecer la asociatividad productiva y de comercialización de las y los propietarios de pequeñas parcelas y las formas de organización social para el desarrollo de la producción agraria;
- i) Crear y regular el funcionamiento del Fondo Nacional de Tierra;
- j) Promover la producción sustentable de las tierras rurales e incentivar la producción de alimentos sanos, suficientes y nutritivos, para garantizar la soberanía alimentaria;
- k) Regular las formas, condiciones y plazos de transferencia a terceros, del dominio de la tierra rural estatal adjudicada; y,
- l) Incentivar el mejoramiento de la productividad agropecuaria, de conformidad con la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos colectivos. (Asamblea Nacional, LEY ORGÁNICA DE TIERRAS RURALES Y TERRITORIOS ANCESTRALES, 2016: 8).

La Ley define la función social y ambiental de la tierra rural, en los siguientes términos:

Art. 11.- De la función social. La propiedad de la tierra rural deberá cumplir con la función social. Esta presupone que el sistema productivo agrario establecido en el predio mantenga una producción sostenible y sustentable para garantizar la soberanía alimentaria, la generación de trabajo familiar o de empleo, el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades de producción, agroindustria y exportación agropecuaria, de conformidad con la Ley. Además, la función social de la propiedad de la tierra rural implica que el derecho del propietario o poseionario no afecta otros derechos individuales y colectivos que concurren con este.

El predio rural con aptitud productiva cumple la función social cuando reúne las siguientes condiciones:

- a) *Se realizan en él actividades productivas de manera continua, sostenible y sustentable, incluyendo los períodos de descanso;*
- b) *Genera trabajo familiar o empleo;*
- c) *Que por su extensión y eficiencia productiva no constituye latifundio, es-*

tablecido por la Autoridad Agraria Nacional, ni concentración de tierra rural, en los términos de esta Ley;

- d) Se aprovechen sosteniblemente las obras de riego, drenaje, infraestructura existente y otras que el Estado ha ejecutado para mejorar la producción y la productividad agropecuaria;*
- e) Mantenga los promedios de producción y productividad establecidos por la Autoridad Agraria Nacional de acuerdo con la zona en que se encuentra y al sistema de producción;*
- f) Su aprovechamiento respete los derechos individuales y colectivos de las y los trabajadores y poblaciones humanas en el área de influencia del predio; y*
- g) Se empleen tecnologías que no afecten a la salud de las y los trabajadores y de la población.*

Los criterios para establecer los promedios de producción y productividad de cada zona agroecológica los definirá la Autoridad Agraria Nacional, a partir de los siguientes parámetros:

- 1. La aptitud del suelo considerando condiciones físicas, químicas y biológicas, climáticas, altitud, topografía, humedad del suelo y fertilidad, salinidad, alcalinidad, entre otros elementos, tales como la capacidad de resiliencia, calidad de semillas y tipo de insumos;*
- 2. Potencial productivo de los suelos que permite obtener beneficios económicos, considerados de acuerdo con el tipo de producto para cada zona, semillas e insumos de conformidad con la metodología que se establecerá en el reglamento a esta Ley; y*
- 3. Cartografía zonal de suelos de acuerdo con las características edáficas y topográficas.*

Para la determinación del cumplimiento de la función social se utilizarán las variables establecidas en el anexo técnico número dos que forma parte de esta Ley, aplicadas de conformidad con el reglamento a la misma.

Este incumplimiento deberá ser subsanado por el propietario dentro del año siguiente a partir de la notificación de la Autoridad Agraria Nacional.

Art. 12.- De la función ambiental. La propiedad de la tierra rural deberá cumplir con la función ambiental. En consecuencia, deberá contribuir al desarrollo sustentable, al uso racional del suelo y al mantenimiento de su fertilidad de tal manera que conserve el recurso, la agro biodiversidad y las cuencas hidrográficas para mantener la aptitud productiva, la producción alimentaria, asegurar la disponibilidad de agua de calidad y contribuya a la conservación de la biodiversidad. El sistema productivo existente en el

predio permitirá optimizar la relación de las actividades agrarias con las características biofísicas del ambiente natural. El cumplimiento de la función ambiental conlleva también el respeto a los derechos ambientales individuales, colectivos y los derechos de la naturaleza.

El predio rural con aptitud agraria cumple la función ambiental cuando su sistema productivo reúne las siguientes condiciones:

- a) Se empleen prácticas productivas que promuevan la sustentabilidad de los recursos naturales renovables y de la agro biodiversidad aplicados a la actividad agraria;*
- b) Se cumplan con las leyes y los parámetros técnicos de calidad ambiental en materia agraria, de acuerdo con las regulaciones vigentes;*
- c) Se observen los criterios de manejo de recursos naturales y de zonificación para el uso del suelo con aptitud agraria contenido en el plan de producción, para evitar procesos como: erosión, salinidad, compactación, pérdida de fertilidad y productividad, pérdida de la cobertura vegetal; degradación de la estructura del suelo, entre otros;*
- d) Se realicen acciones a fin de evitar la contaminación, sedimentación de cuerpos de agua, disminución de caudales y desperdicio de agua; y*
- e) Se observan los parámetros que establezca la Autoridad Agraria Nacional en coordinación con la Autoridad Ambiental Nacional para la protección del suelo, cuando exista cobertura vegetal, bosque natural plantado, páramo o manglar y especies arbustivas.*

En el reglamento a la presente Ley se establecerán los parámetros de cumplimiento de estas condiciones y se incorporarán los mecanismos de coordinación interinstitucional para determinar el cumplimiento de la función ambiental, según la metodología de aplicación de las variables a considerarse, de acuerdo con el anexo técnico número dos de esta Ley.

Cumple la función ambiental la tierra rural de propiedad privada o comunitaria dedicada a conservación de recursos naturales renovables reconocidos por la autoridad competente, tales como áreas bajo incentivo estatal para la conservación, protección o producción forestal reguladas legalmente, recreación o actividades ecoturísticas.

El Estado establecerá políticas y generará estímulos e incentivos para quienes cumplan la función social y la función ambiental.

El incumplimiento de la función ambiental será establecido por la Autoridad Agraria Nacional previo informe de la Autoridad Ambiental Nacional. Para la determinación del cumplimiento de la función ambiental, se utili-

zarán las variables establecidas en el anexo técnico número dos que forma parte de esta Ley, aplicadas de conformidad con el reglamento a la misma.”
(Asamblea Nacional, LEY ORGÁNICA DE TIERRAS RURALES Y TERRITORIOS ANCESTRALES, 2016: 10, 11 y 12)

Para vigilar y garantizar las características productivas y la soberanía alimentaria define como autoridad agraria nacional al ministerio del ramo (en este caso al Ministerio de Agricultura y Ganadería, MAG), en los siguientes términos:

Art. 31.- De la política agraria. Corresponde al Estado por intermedio de la Función Ejecutiva, dirigir la política agraria de adjudicación, redistribución, uso y acceso equitativo a tierras rurales, así como controlar el cumplimiento de la función social y la función ambiental.

Art. 32.- De la Autoridad Agraria Nacional. La Autoridad Agraria Nacional será el ministerio de ramo, instancia rectora, coordinadora y reguladora de las políticas públicas en materia de tierras rurales en relación con la producción agropecuaria y la garantía de la soberanía alimentaria.

Son competencias y atribuciones de la Autoridad Agraria Nacional:

- a) Controlar el cumplimiento de la función social y la función ambiental de la tierra rural de conformidad con esta ley;*
- b) Normar el uso sustentable del suelo con aptitud agropecuaria o forestal para preservar, conservar y recuperar su capa fértil, previniendo su contaminación, degradación, erosión y desertificación;*
- c) Elaborar el Plan Nacional Agropecuario con enfoque productivo, social y ambiental;*
- d) Participar en la formulación y ejecución de proyectos productivos sostenibles, proporcionando asistencia técnica a los beneficiarios de los programas de redistribución de tierra estatal;*
- e) Promover proyectos de diversificación y reconversión productiva, infraestructura productiva, riego parcelario y programas de recuperación de suelos, en predios de la agricultura familiar campesina o de la economía popular y solidaria;*
- f) Afectar, declarar de utilidad pública o de interés social; o expropiar tierras rurales de dominio privado que no cumplan con la función social o la función ambiental o que constituyan latifundio según lo previsto en esta Ley;*
- g) Dirigir y regular el Fondo Nacional de Tierra;*

- h) Coordinar con las instituciones competentes, el acceso al crédito en condiciones preferenciales y la capacitación de los beneficiarios de los programas de titulación y redistribución de tierras;*
- i) Adjudicar con fines de producción agropecuaria, las tierras rurales de propiedad estatal y las privadas que han sido expropiadas por el Estado, de acuerdo con los programas de redistribución o en función de la posesión agraria de tierras rurales, de conformidad con esta Ley;*
- j) Adjudicar a título gratuito y perpetuidad, de conformidad con la Constitución y esta Ley, las tierras y territorios en posesión ancestral de comunidades, comunas, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatoriano y montubios;*
- k) Elaborar estudios sobre la aptitud y capacidad productiva de la tierra, antes de iniciar procedimientos de adjudicación o expropiación;*
- l) Proteger la tierra rural con aptitud agraria del cambio de uso del suelo. Excepcionalmente, con sujeción a la Ley, emitir informe previo para autorizar o no este cambio para expansión urbana o uso industrial de conformidad con el ordenamiento territorial. Además está prohibido el cambio de uso del suelo rural con vocación o aptitud agraria o que cuente con infraestructura pública de riego o productiva permanente.*
- m) Regular y controlar la utilización de productos y tecnologías, que puedan afectar las características físicas, químicas o biológicas de los suelos;*
- n) Establecer mecanismos e incentivos para la integración productiva de las y los pequeños y medianos productores de la agricultura familiar campesina;*
- o) Proveer asistencia técnica, capacitación e innovación tecnológica para mejorar la productividad y facilitar el acceso a mercados;*
- p) Conocer y resolver en sede administrativa los reclamos, solicitudes y recursos en materia de tierras rurales sometidos a su decisión;*
- q) Implementar, organizar y administrar el Sistema de Información Pública Agropecuaria;*
- r) Establecer acuerdos con la Autoridad Ambiental Nacional para la regulación del régimen de aprovechamiento productivo sustentable de los predios ubicados en áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas en función de su plan de manejo;*
- s) Coordinar con la Autoridad Ambiental Nacional el levantamiento del inventario de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades y de predios agrarios de las y los propietarios y poseionarios, situados en áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas;*

- t) *Establecer medidas para prevenir la concentración de tierras rurales, regular la adquisición o arrendamiento de la tierra rural y determinar los mecanismos destinados a evitar la especulación de la tierra rural;*
- u) *Establecer y administrar el registro de tierra rural, el mismo que integrará información sobre tierras rurales estatales, privadas, comunitarias y territorios ancestrales y que incluye la información catastral que provean los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos;*
- v) *Promover la universalización del seguro agrícola para los productores agrarios; y,*
- w) *Las demás establecidas en la presente Ley.*

En la ejecución de estas competencias, en lo que corresponda, también se coordinará con las organizaciones campesinas.” (Asamblea Nacional, LEY ORGÁNICA DE TIERRAS RURALES Y TERRITORIOS ANCESTRALES, 2016:18 y 19)

Pese a la claridad conceptual que exhibe la ley en referencia al rol que debería cumplir la autoridad agraria nacional, esto es, establecer en base a estudios edafológicos la aptitud agropecuaria o forestal de la tierra rural, elaborar el Plan Nacional Agropecuario con enfoque productivo, social y ambiental, controlar el cumplimiento de las funciones social y ambiental de la tierra rural, el texto vigente, distorsionando nuevamente el concepto de rectoría, pretende convertir, a la autoridad agraria nacional, MAG, en el titular de la competencia para **fixar el uso y ocupación del suelo**, en franca contradicción con el artículo 264 de la constitución que dispone:

Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley:

1. *Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.*
2. *Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón...” (Asamblea Constituyente, 2008: 130. Subrayado propio).*

La arbitrariedad es tan temeraria que los legisladores, violando expresamente la constitución establecen que:

[...] a fin de garantizar la soberanía alimentaria, los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos pueden declarar zonas industriales y de expansión urbana en suelos rurales que no tienen aptitudes para el desarrollo de actividades agropecuarias.

Para este efecto la Autoridad Agraria Nacional, de conformidad con la Ley y previa petición del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano competente, en el plazo de noventa días siguientes a la petición, mediante informe técnico que determine tales aptitudes, autorizará, el cambio de la clasificación de suelos rurales de uso agrario a suelos de expansión urbana o zona industrial.

Será nula de pleno derecho toda declaratoria de zonas industriales o de expansión urbana que no cumpla con lo dispuesto en el inciso anterior. En caso de que la declaratoria efectuada por el Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano provoque daños en los suelos fértiles, corresponderá la inmediata remediación y ejercicio del derecho de repetición para quienes emitieron la decisión.” (Asamblea Nacional, LEY ORGÁNICA DE TIERRAS RURALES Y TERRITORIOS ANCESTRALES, 2016: 7. Subrayado propio.)

Los legisladores persisten en su violación constitucional con esta nueva disposición legal:

De la planificación productiva. Los planes y programas para la aplicación de esta Ley se enmarcan en las directrices de planificación y de ordenamiento territorial de la estrategia territorial nacional y de las estrategias de desarrollo rural a cargo de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales, en armonía con la regularización de la tierra rural y el uso del suelo y con los Planes de Uso y Gestión del Suelo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos, de conformidad con la Ley.

*La ampliación de las zonas urbanas en tierras rurales de aptitud agraria, **sin contar con la autorización de la Autoridad Agraria Nacional** prevista en la Ley, carece de validez y no tiene efecto jurídico.” (Asamblea Nacional, LEY ORGÁNICA DE TIERRAS RURALES Y TERRITORIOS ANCESTRALES, 2016: 25. Subrayado propio).*

En síntesis, sin reparar en la jerarquía normativa vigente en el Ecuador, pretenden eliminar una competencia exclusiva de los gobiernos metropolitanos y municipales y asignar esa competencia exclusiva al MAG, “ordenando” que las municipalidades **–que son las titulares constitucionales de la competencia–** tengan que “solicitar” autorización al MAG para poder cumplir con sus propias facultades de ejercer la rectoría, planificación, regulación, control y la gestión del uso del suelo rural. Las municipalidades como titulares de la competencia y en uso de sus atribuciones y obligaciones lo que deberían hacer es fijar los usos rurales, sujetando sus decisiones al Plan Nacional Agropecuario **–cuando el MAG lo elabore y sea aprobado por los órganos competentes–** sin tener que solicitar ni pedir permiso a ningún ministerio. Es urgente enmendar las aberraciones centralistas de esta ley.

Ley Orgánica del Sistema Nacional de Infraestructura Vial del Transporte Terrestre

La Constitución 2008 establece que es competencia exclusiva de los gobiernos provinciales **planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas.** Señala también que los gobiernos municipales tienen la competencia exclusiva de **planificar, construir y mantener la vialidad urbana.** Igualmente a los gobiernos municipales la constitución les asigna la competencia exclusiva de **planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal.** Es una omisión constitucional no asignar ninguna competencia vial al gobierno nacional ya que por la envergadura y costos las vías interprovinciales que cruzan todo el país le deberían haber sido asignadas. Para superar esta omisión constitucional la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Infraestructura Vial del Transporte Terrestre, crea una nueva categoría vial y le asigna el nombre de “Red Vial Estatal” y las define como:

Red vial estatal. Se considera como red vial estatal, cuya competencia está a cargo del gobierno central, al conjunto de vías conformadas por las troncales nacionales que a su vez están integradas por todas las vías declaradas por

el ministerio rector como corredores arteriales o como vías colectoras. Son corredores arteriales aquellas vías de integración nacional, que entrelazan capitales de provincias, puertos marítimos, aeropuertos, pasos de frontera y centros de carácter estratégico para el desarrollo económico y social del país.

Son vías colectoras aquellas vías que tienen como función colectar el tráfico de las zonas locales para conectarlos con los corredores arteriales, bajo el principio de predominio de la accesibilidad sobre la movilidad.

El ente rector podrá declarar una vía como corredor arterial o vía colectora como parte de la red vial nacional. La declaración deberá ser debidamente motivada, atendiendo la planificación territorial nacional y los parámetros técnicos y económicos que para el efecto se establezca en el Reglamento de esta Ley.

En ningún caso, en las vías afectadas con la declaratoria, se podrá privar a los gobiernos autónomos descentralizados de alguno o parte de sus ingresos reconocidos por ley, sin resarcir con recursos equivalentes en su duración, cuantía o inversión. (Asamblea Nacional, 2017: 3)

Pese a que la Ley en referencia, reiteradamente señala que no invade competencias provinciales y municipales, hay varios artículos que en forma inconstitucional les arrebatan competencias sobre vías urbana a los GADs cantonales.

Es totalmente entendible que tratándose del espacio rural, el potencial conflicto entre el gobierno nacional y los GADs provinciales, es totalmente superable mediante la aplicación del artículo 260 de la constitución que establece que “[...]el ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión [...]” .

Pese a que también es aplicable ese mismo artículo a la concurrencia que deberá existir entre el gobierno nacional y los GADs municipales, al tratarse de vías urbanas resulta una barbaridad jurídica pretender eliminar algunas competencias municipales con una decisión “motivada” del “Ministerio Rector” en los siguientes términos:

Red vial cantonal urbana. Se entiende por red vial cantonal urbana, cuya competencia está a cargo de los gobiernos autónomos descentralizados municipi-

pales o metropolitanos, al conjunto de vías que conforman la zona urbana del cantón, la cabecera parroquial rural y aquellas vías que, de conformidad con cada planificación municipal, estén ubicadas en zonas de expansión urbana. Dado que la conectividad y movilidad es de carácter estratégico, cuando una vía de la red vial nacional, regional o provincial atraviese una zona urbana, la jurisdicción y competencia sobre el eje vial, pertenecerá al gobierno central, regional o provincial, según el caso”. (Asamblea Nacional, 2017. Subrayado propio)

En efecto el artículo 8 de la Ley en referencia, violando varias veces la constitución pretende trasladar la competencia exclusiva de los GAD cantonales al “Ministerio Rector de vialidad” o a los gobiernos regionales o provinciales. **¿Se pretende modificar la Constitución con disposiciones legales y reglamentarias?** Cualquier estudiante que inicia estudios de derecho sabe que esto es contrario a la constitución, pero lamentablemente hoy no solo está vigente la Ley sino que, hay cientos de casos de absurdas interpretaciones sobre las competencias de los GAD Municipales para aprobar la planificación de vías estatales en su territorio violando expresamente lo que establece la Constitución en su artículo 264, en sus numerales 1-2-3 (Constituyente A., 2008)

1. *Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.*
2. *Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.*
3. *Planificar, construir y mantener la vialidad urbana.*

Ratificando lo que expongo, la Ley de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, LOTUS, en su artículo 11-3 señala en forma clara y precisa que:

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos, de acuerdo con lo determinado en esta Ley, clasificará todo el suelo cantonal o distrital, en urbano y rural y definirán el uso y la gestión del suelo. Además, identificarán los riesgos naturales y antrópicos de ámbito cantonal o distrital, fomentarán

la calidad ambiental, la seguridad, la cohesión social y la accesibilidad del medio urbano y rural, y establecerán las debidas garantías para la movilidad y el acceso a los servicios básicos y a los espacios públicos de toda la población.

Las decisiones de ordenamiento territorial, de uso y ocupación del suelo de este nivel de gobierno racionalizarán las intervenciones en el territorio de los otros niveles de gobierno.” (Asamblea Nacional, Ley de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, LOTUS, 2016: 8. Subrayado propio).

Doce años del mandato constitucional y aún no se asume la descentralización como forma de gobierno

La Constitución establece que “*El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada*”. Esta categórica declaración es y será la más contundente herramienta para combatir el centralismo en todas sus expresiones. Hasta hoy no ha sido suficiente para enfrentar esa cultura “centralista” arraigada en nuestra historia institucional y en nuestras actitudes personales, doce años luego de vigencia de la Constitución “más descentralizadora de la historia”, podemos decir que para terminar con el centralismo no basta una Constitución y algunas leyes. Este mal endémico lo vamos a sepultar con nuestras actitudes, acompañadas de esfuerzo y compromiso para corresponsabilizarnos de los procesos de desarrollo local que siempre deberían ser: endógenos y ascendentes.

Es importante tener presente que tan centralista es el que retiene competencias, decisiones o recursos o el que se auto declara incompetente y confiesa públicamente que su localidad no podrá salir adelante sin el apoyo del gobierno nacional. Antes del 2008 a algunos alcaldes y concejos municipales nos hicieron falta leyes, para hacer más de lo tradicional y legalmente asignado. Hoy en muchos casos la Constitución y las leyes exceden con largueza a lo que hacen algunos gobiernos autónomos descentralizados, municipales.

La Constitución 2008 articula la organización territorial del Estado con la asignación de **competencias exclusivas** en los diferentes niveles de gobierno. Se busca principalmente evitar la “superposición de competencias” que se había convertido en uno de los problemas más agudos que vivió Ecuador, antes del 2008, con la llamada “descentralización a la carta”, que permitía a cualquier entidad del régimen seccional autónomo –en esos años, Consejos Provinciales y Municipalidades– asumir, indiscriminadamente, competencias del Gobierno Nacional. El concepto de “competencias exclusivas” tiene como complemento el carácter obligatorio y progresivo de la descentralización. Se establece que *“El régimen de gobiernos autónomos descentralizados se regirá por la ley correspondiente, que establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo y definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo”*.

Como lo he señalado en muchas oportunidades, los denominados “Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonales” deben ejercer por mandato constitucional 14 competencias exclusivas en forma obligatoria y progresiva¹⁷.

17 Esas catorce competencias exclusivas de las municipalidades son las que constan en el artículo 264 de la Constitución de 2008. Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: 1) Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural. 2) Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón. 3) Planificar, construir y mantener la vialidad urbana. 4) Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley. 5) Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras. 6) Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal. 7) Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley. 8) Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines. 9) Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales. 10) Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley. 11) Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas. 12) Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras. 13) Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios. 14) Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

Este avance descentralizador, considerado por muchos como una decisión política de vanguardia, tiene muchas dificultades para concretarse. Una de ellas, y quizá la que presenta mayores obstáculos a la descentralización, tiene origen en esa arbitraria e improvisada creación de cantones, en la mayoría de los casos con violaciones legales tanto en el Congreso Nacional cuanto en la Presidencia de la República, que se produjo en el país, de manera especial entre 1967 y 1998. (Cordero Cueva, 2018)

Al excesivo fraccionamiento y atomización del poder municipal se le suman otras debilidades que se han ido acumulando en 190 años de vida republicana, siendo entre otras las siguientes:

Heterogeneidades demográficas

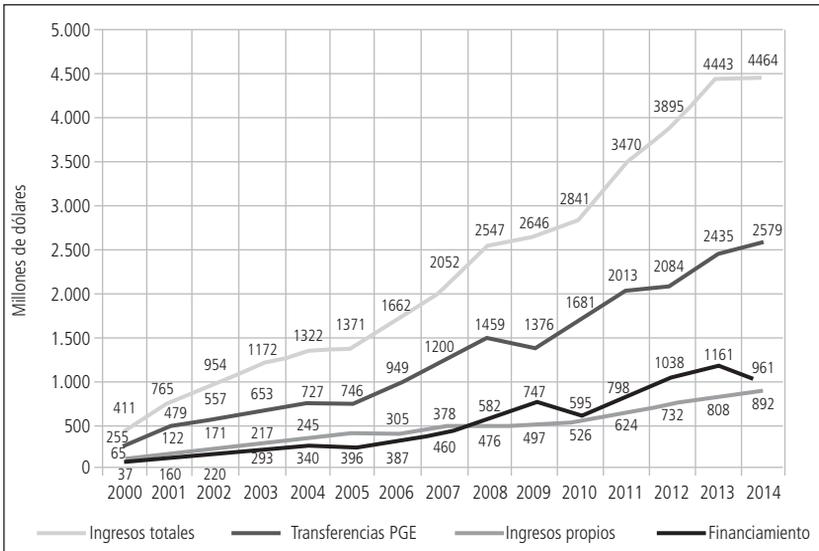
Ese fraccionamiento territorial e institucional que precedió a la actual constitución sigue siendo un obstáculo para asumir, efectivamente, las competencias exclusivas asignadas a todos los gobiernos municipales en la Constitución. Los 221 cantones presentan un conjunto de heterogeneidades y desequilibrios territoriales que distorsionan todo intento conceptual y jurisdiccional de organización territorial. Ciento veinte y uno (54,7%) ubicados en la costa o la sierra tenía menos de 50.000 habitantes al crearse –era el mínimo que exige la Ley para crear nuevos cantones en esas regiones geográficas–.

Un análisis más riguroso de las condiciones demográficas cantonales muestra que 198 de 221 cantones (el 89,59%) tienen menos de 100.000 habitantes, sólo 11 (el 4,97%) superan los 100.000 pero tienen menos de 200.000 habitantes, 9 (el 4,07%) superan los 200.000 pero tienen menos de 500.000 habitantes. Cuenca tiene más de 500.000 pero menos de 600.000 habitantes y Quito y Guayaquil superan los 2.200.000 habitantes. Los estadígrafos de la población cantonal comprueban la existencia de una enorme heterogeneidad. La población cantonal media en 2010 era de 65.422 habitantes, la población mínima de 1.823 habitantes y la máxima de 2.350.915, con una desviación estándar de 222.638 habitantes. Estos datos confirman, una vez más, la ligereza con la que se actuó al crear la mayoría de los cantones. (Cordero Cueva, 2018)

Débiles ingresos económicos propios en los GADs Municipales

Al estudiar las transferencias recibidas por los Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonales de Ecuador, entre el año 2000 y el 2014, en valores nominales, se observa que hay un significativo crecimiento de ellos, de manera particular en los últimos años. En ese período los GAD municipales recibieron 19.194 millones de dólares. De ese monto 14.827 millones de dólares (77,25%) se transfirió entre 2007 y 2014 y únicamente 4.367 millones de dólares (22,75%) entre el 2000 y 2006. (Ver Gráfico 3)

Gráfico 3
Ecuador: ingresos de gobiernos autónomos descentralizados cantonales (Municipalidades), por tipo y según años (millones de dólares)



Fuente: Banco del Estado y Ministerio de Finanzas. Elaboración propia.

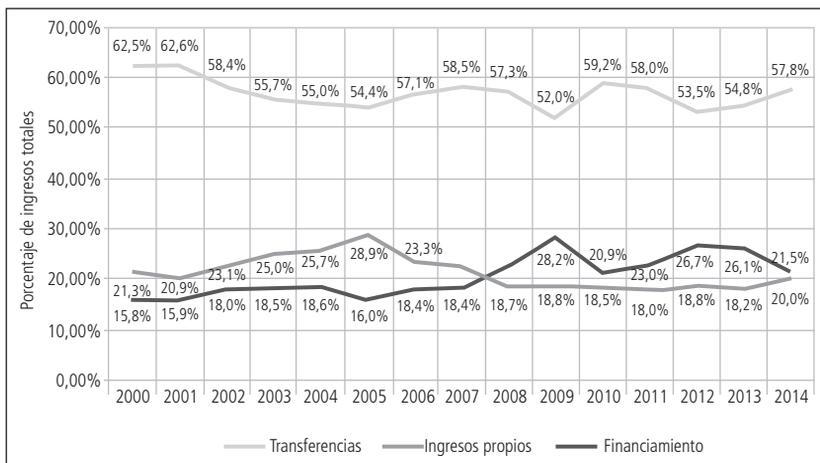
Si se analiza la situación económica financiera general de los Gobiernos Autónomos Cantonales, se infiere que el significativo crecimiento de sus ingresos totales se debe a las transferencias del presupuesto del Estado y al

incremento de los ingresos provenientes de financiamiento. Los denominados ingresos propios que podrían generarse en base de la competencia legislativa otorgada en la Constitución siguen siendo mínimos y han reducido su peso relativo en el financiamiento del Desarrollo Local, pasando del 21,27% en el año 2000 a 19,99% en el 2014. El año con mayores ingresos propios fue el 2005, con 28,91% de los ingresos totales. Los ingresos de financiamiento se han incrementado desde 15,8% en el año 2000 a 28,23%, en 2008, y vuelven a disminuir al 21,52% en el 2014. Vale la pena destacar que en esos ingresos provenientes de fuentes financieras el mayor aporte proviene de saldos de caja y no de crédito público. El enorme peso relativo de los “saldos de caja” muestra una enorme contradicción ya que dichos saldos no son otra cosa que recursos no usados por las municipalidades, mientras las necesidades básicas insatisfechas se mantienen extremadamente altas, especialmente en las áreas rurales.

La dependencia de las transferencias del gobierno nacional, para el financiamiento municipal en Ecuador se ha mantenido muy alta, casi sin variación entre 2006 y 2017. El Gráfico 4 evidencia estas tendencias.

Gráfico 4

Ecuador: Porcentajes de ingresos de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, por tipo de ingreso y según años.



Fuente: Banco del Estado y Ministerio de Finanzas. Elaboración propia

Por grupos de cantones, la situación es más dramática ya que únicamente un 9% tienen ingresos propios mayores que las transferencias que reciben del presupuesto del Estado, mientras el restante 91% depende en más del 50% de esas transferencias. En este segundo grupo hay 133 cantones (60,1%) que dependen de las transferencias del presupuesto general del Estado en montos superiores al 70% de sus ingresos totales, 28 municipios (12,6%) cuya dependencia supera el 85% y 10 cantones (4,5%) con una dependencia superior al 90% (Para ampliar ver Cuadro 1).

Cuadro 1
Ecuador: número de cantones según grupos de porcentajes de dependencia de transferencias gubernamentales

Grupo de % de dependencia de transferencias	No. de cantones	% de cantones	No. acumulado de cantones	% acumulado de cantones
25,7 -30,7 %	3	1,4%	3	1,4%
+30,7 -35,7%	3	1,4%	6	2,7%
+35,7 -40,7%	2	0,9%	8	3,6%
+40,7 -45,7%	2	0,9%	10	4,5%
+45,7 -50,7%	10	4,5%	20	9,0%
+50,7 -55,7%	9	4,1%	29	13,1%
+55,7 -60,7%	18	8,1%	47	21,3%
+60,7 -65,7%	14	6,3%	61	27,6%
+65,7 -70,7%	27	12,2%	88	39,8%
+70,7 -75,7%	41	18,6%	129	58,4%
+75,7 -80,7%	39	17,6%	168	76,0%
+80,7 -85,7%	25	11,3%	193	87,3%
+85,7 -90,7%	18	8,1%	211	95,5%
+90,7 -95,7%	10	4,5%	221	100%
Totales	221	100%		

Fuente: Banco del Estado y Ministerio de Finanzas. Elaboración propia.

Con la expedición del COOTAD se incluyó en ese código el llamado “Modelo de equidad territorial” que reparte el monto global de las transferencias en dos tramos, de la siguiente manera:

- a) *La distribución de las transferencias a los gobiernos autónomos descentralizados tomará el 2010 como año base y repartirá el monto que por ley les haya correspondido a los gobiernos autónomos en ese año.*
- b) *El monto excedente del total del veintiuno por ciento (21%) de ingresos permanentes y diez por ciento (10%) de ingresos no permanentes restados los valores correspondientes a las transferencias entregadas el año 2010, se distribuirá entre los gobiernos autónomos a través de la aplicación de los criterios constitucionales conforme a la fórmula y la ponderación de cada criterio señalada en este Código. (COOTAD, 2010)*

Pese al incremento de transferencias desde el presupuesto del Estado hacia los GAD ecuatorianos, es difícil sostener que las reformas incorporadas en el COOTAD hayan profundizado la descentralización fiscal en Ecuador. El aumento nominal de los ingresos de los GAD es importante, pero, si se mide en términos del PIB el gasto subnacional se ha estabilizado desde 2009, y si se mide en relación con el gasto público total ha tendido a caer a medida que los egresos del gobierno central aumentaban. La comparación entre los indicadores agregados del sistema ecuatoriano de finanzas subnacionales y los de otros países de la región y del mundo confirman que el alcance del proceso de descentralización fiscal que se ha logrado en el país es moderado por el lado del gasto, y reducido desde la perspectiva de la recaudación de impuestos y generación de ingresos propios. (Díaz-Cassou, et al., 2016)

Concentración del Valor Agregado Bruto en pocos cantones.

Las posibilidades de incrementar ingresos propios en cada uno de los cantones están directamente relacionadas con su capacidad de generación de riqueza social. Lamentablemente este proceso también muestra una significativa heterogeneidad y un evidente desequilibrio territorial. En efecto, en valores nominales el Valor Agregado Bruto (VAB) de todos los cantones en el año 2007 fue de 41.759 millones de dólares. En el 2014 se incrementó en un 103%, pasando a 85.172 millones de dólares. La concentración territorial de esa riqueza social prácticamente no se modificó y lo que es más grave se agudizó. En el 2007, 34 cantones (15,38%) generaban el 80,0% del VAB no petrolero, mientras que en el 2018 solo 24 cantones (10,86%) generaban el 80,05%. (Cordero Cueva, 2018)

Enormes diferencias en necesidades básicas Insatisfechas

Al revisar las necesidades básicas insatisfechas (NBI) registradas en el Censo de vivienda del 2010 se observa que apenas 11 cantones (6,79%) tienen menos de 50% de pobreza por NBI; 83 cantones (37,5%) tienen más de 50% y menores al 75% de pobres y 83 (37,5%) cantones tienen más del 75% de pobres y menos de 90%. Finalmente un importante grupo de 35 cantones (15,84%) tienen más de 90% de pobres. Ver Cuadro 2.

Cuadro 2
Ecuador 2010: cantones por porcentajes de necesidades básicas insatisfechas.

Niveles de pobreza por necesidades básicas insatisfechas	Nº de cantones	% de cantones	% acumulado de cantones
29,66% - 34,66%	2	0,90%	0,90%
+ 34,66% - 39,66%	1	0,45%	1,36%
+ 39,66% - 44,66%	4	1,81%	3,17%
+ 44,66% - 49,66%	4	1,81%	4,98%
+ 49,66% - 54,66%	4	1,81%	6,79%
+ 54,66% - 59,66%	13	5,88%	12,67%
+ 59,66% - 64,66%	16	7,24%	19,91%
+ 64,66% - 69,66%	20	9,05%	28,96%
+ 69,66% - 74,66%	30	13,57%	42,53%
+ 74,66% - 79,66%	25	11,31%	53,85%
+ 79,66% - 84,66%	31	14,03%	67,87%
+ 84,66% - 89,66%	27	12,22%	80,09%
+ 89,66% - 94,66%	35	15,84%	95,93%
+ 94,66% - 99,66%	9	4,07%	100,00%
	221	100,00%	

Fuente: INEC, 2010. Elaboración propia

Es importante señalar que 24 cantones con menor cantidad de pobreza no coinciden con aquellos 24 cantones que generan el 80% del VAB, por tanto se puede inferir, preliminarmente, que **no necesariamente la reducción de la pobreza por NBI tiene relación con el crecimiento de la riqueza social ya que ella en nuestro país se distribuye en forma inequitativa**. Contrariamente en algunos cantones con menor VAB se observan mejores niveles de satisfacción de necesidades básicas lo que significaría mayores niveles de equidad pese a su menor nivel de riqueza. (Cordero Cueva, 2018)

Entre 1990 y 2010, según la información censal, la pobreza por NBI mejoró con una reducción de pobreza significativa. Agrupados en quintiles, los de menor pobreza urbana en 1990 tenían entre 36 y 61% de pobres, en 2001 el quintil de cantones con menor pobreza urbana tenía entre 33% y 50% de pobres y en 2010 el grupo de cantones ubicados en el quintil de menor pobreza mostraba porcentajes de pobres de entre 22 y 37%. Resulta un evidente desequilibrio territorial el que estas mejoras en los porcentajes de pobreza por NBI se concentren en casi los mismos cantones a lo largo de estos 20 años.

A nivel rural la situación de pobreza es enorme. En 1990 los cantones ubicados en los dos niveles de menor pobreza rural tenían entre el 95,15% al 98,92% de pobres, en el año 2001 estos porcentajes habían disminuido muy poco y los cantones ubicados en los dos quintiles de menor pobreza rural concentraban entre el 91,28% y el 95,90% de pobres. En 2010 los niveles de pobreza rural habían disminuido en los dos quintiles de menor nivel de pobreza con valores entre 87,6% y 89,% de pobres.

La Constitución 2008 en coherencia con la amplia descentralización que propicia manda a establecer un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo, que defina las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo. Si un “desequilibrio” es la falta de equilibrio, “**compensar desequilibrios territoriales**” es, entre otras acciones, recuperar el equilibrio perdido o alcanzarlo por primera vez. Los ejemplos de carencias, limitaciones, deficiencias o insuficiencias en cada uno de los territorios sean estas parroquias, cantones o provincias, nos muestra la persistencia de “desequilibrios te-

territoriales” por la inexistencia de políticas públicas y voluntad de cambio. Quedan pendientes enormes tareas para lograr abatirlos.

Los múltiples tipos de desequilibrios se expresan de diferentes maneras tales como:

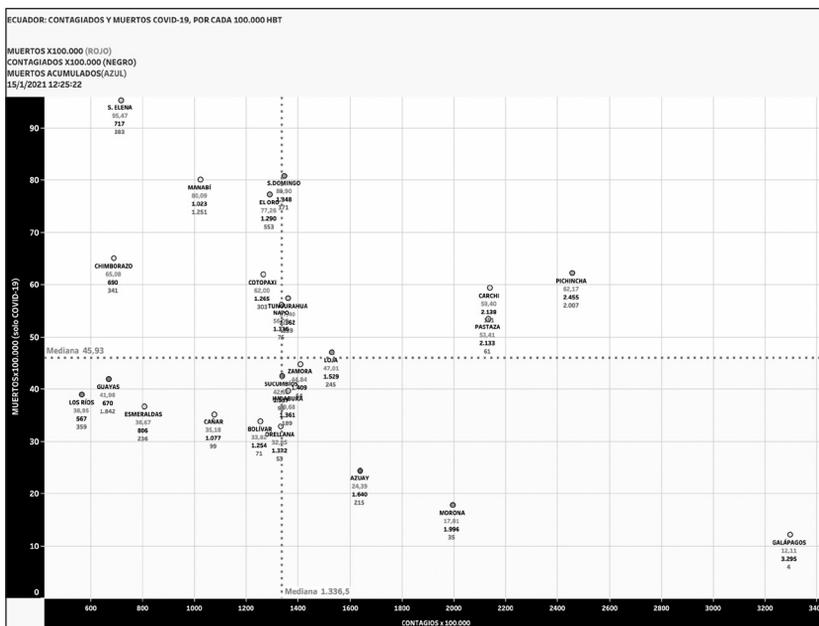
1. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonales, son entidades totalmente heterogéneas.
2. Hay enormes brechas entre las competencias exclusivas asignadas a los GAD Cantonales y su real capacidad de gestionarlas.
3. Las necesidades básicas insatisfechas, NBI, evidencian enormes diferencias entre áreas urbanas y rurales.
4. El nivel de pobreza por necesidades básicas insatisfechas, NBI, se ha reducido desigualmente entre 1990 y 2010. Es enorme la brecha entre áreas urbanas y áreas rurales al comparar los avances ocurridos entre estos dos censos nacionales. Es de esperar que los resultados del próximo censo nacional nos muestran cambios importantes en esas desigualdades.
5. Hay síntomas de concentración de riqueza en menor número de cantones y ello incrementa los desequilibrios territoriales.
6. Pese al significativo crecimiento de ingresos municipales, los ingresos propios, para la mayoría de GAD cantonales, han perdido importancia relativa frente a sus ingresos totales, debido a la extrema dependencia de las transferencias del presupuesto general del Estado en la mayoría de las municipalidades.
7. El crédito público se ha incrementado y con ello la capacidad de gestión de los gobiernos autónomos descentralizados municipales pero también en el acceso a fuentes financieras se observan significativas heterogeneidades.
8. Es muy preocupante que los “saldos de caja”, –que no es otra cosa que recursos no usados en el año inmediato anterior–, sigan siendo el mayor porcentaje de las fuentes de financiamiento anual de las municipalidades. En gran medida los saldos de caja muestran las debilidades de la ejecución presupuestaria y resultan contradictorias con los altos niveles de pobreza urbana y rural por NBI.
9. Con la pretensión de gestionar todas las competencias exclusivas se ha incrementado significativamente el gasto corriente, sin contar para ello

con ingresos permanentes y sin conseguir tampoco atender eficientemente sus competencias exclusivas .

- En la mayoría de los cantones se observan crecimientos menores que la media nacional del valor agregado bruto. (Cordero Cueva, 2018)

Pese a la deficiente información pública disponible sobre la pandemia del COVID-19 las cifras acumuladas durante los primeros diez meses, muestra los enormes desequilibrios en el país si comparamos los contagiados y muertos por cada 100.000 habitantes. (Ver Gráfico 5)

Gráfico 5
Ecuador: número de personas contagiadas con Covid-19 y número de persona fallecidas por Covid-19, por cada 100.000 habitantes



Fuente: Ministerio de Salud Pública, COE Nacional. Elaboración propia.

La mediana de muertes por cada 100.000 habitantes se ubica en 45,93 y la mediana de personas contagiadas en 1.336,5 por cada 100.000 habitantes. A partir de esas medianas, el cuadrante superior derecho, en el gráfico, concentra las provincias con alto número de contagiados y muertos. En este grupo se ubica Pichincha y la capital del Ecuador, otras provincias de menor desarrollo como Pastaza, Carchi, Napo. En el cuadrante superior izquierdo se ubican las provincias con alto número de muertos y bajo nivel de contagios. La peor situación corresponde a la provincia de Santa Elena que muestra 95,47 muertos por cada 100.000 hab. Seguida por Manabí, El Oro, Chimborazo, Cotopaxi. Con alto número de contagios y bajo número de muertos, en el cuadrante inferior izquierdo figuran Galápagos, Morona Santiago, Azuay, Sucumbíos, Zamora, Imbabura. Finalmente con bajo número de contagios y finalmente con bajo número de muertos y bajo nivel de contagios figuran en el cuadrante inferior izquierdo la Provincia de Guayas¹⁸, Los Ríos, Esmeraldas, Cañar, Bolívar, Orellana.

A manera de conclusiones y propuestas

- La improvisada fragmentación del Ecuador en 221 cantones totalmente heterogéneos, atenta contra las propuestas y acciones tendentes a su descentralización política, administrativa y fiscal.
- La heterogeneidad cantonal impide que la mayoría de los GADs municipales puedan cumplir sus competencias constitucionales exclusivas. Para evadirlas alientan el centralismo y el clientelismo político.
- No se ha avanzado ni mejorado en descentralización y desarrollo local, pese a las competencias exclusivas y el incremento de las transferencias de recursos del presupuesto general del Estado hacia los gobiernos subnacionales.
- Sumándose a la débil actitud descentralizadora de los GADs y a la persistencia de múltiples actitudes centralistas muy poco se ha logrado

¹⁸ Guayas, en la primera ola de contagios presentó el mayor número de muertes del país. El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC, aún le mantiene registrada como una de las provincias con mayor número de “muertes en exceso”, comparadas con los años 2019 y 2018.

frente a la iniciativa constitucional de formar mancomunidades. Se debería estimular la creación de mancomunidades entre GAD municipales de la misma provincia a fin de reducir los desequilibrios territoriales y mejorar las condiciones de vida de su población.

- Transferir parcialmente el cobro del IVA a las municipalidades, –se estima que podría ser entre el 35 y 40% de la actual tarifa de 12%– y destinar la totalidad de su monto anual al financiamiento de las mancomunidades podría ser una muy importante herramienta para reducir desequilibrios territoriales. La Mancomunidad deberá ser liderada técnicamente por aquella municipalidad que presenta los mejores indicadores de eficiencia y eficacia en el ámbito o ámbitos de su gestión. Con estos montos se podría garantizar en 5 años una cobertura de 100% en: agua potable, canalización y eliminación de aguas residuales, recolección y destino final de residuos sólidos, internet gratuito con límite de datos mensuales.
- Los aportes municipales para la mancomunidad deben ser directamente proporcionales con los ingresos de cada municipalidad, en tanto que las inversiones de la mancomunidad en programas y proyectos en cada cantón deben ser inversamente proporcionales a los indicadores cuantitativos y cualitativos de cobertura y calidad de servicios.
- Ecuador se han promulgado importantes leyes que desarrollan los mandatos constitucionales y crean condiciones tecno políticas para que los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en función de sus competencias exclusivas, puedan encargarse de la provisión de equipamientos, infraestructuras y servicios necesarios para garantizar adecuadas condiciones de vida e importantes actividades relacionadas con el llamado “Desarrollo Local” y su correspondiente “Ordenamiento Territorial” pero no hay voluntad política para propiciar equitativas distribuciones de cargas y beneficios por el supuesto “costo político” que tendrían que asumir los alcaldes y prefectos.
- Los importantes esfuerzos normativos han sido insuficientes para corregir la enorme heterogeneidad territorial e institucional en el ámbito de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Adicionalmente las erróneas interpretaciones legislativas y ejecutivas de la facultad de rectoría han profundizado las actitudes centralistas.

- Castro, J. L., Bowen, L. M. y Bowen, J. L. (2014). *Desarrollo y ordenamiento territorial. Estudio de caso Ecuador*. España: Editorial Académica Española. Disponible en: <https://morebooks.de/store/gb/book/desarrollo-y-ordenamiento-territorial-estudio-de-caso-ecuador/isbn/978-3-8484-6175-2> (visitado 24 enero de 2021)
- CONGOPE, E. (2013). “De la descentralización a la carta... a la concentración descentralizada”. Quito: CONGOPE, Ed
- Constitución del Ecuador (2008) - ACNUR. Montecristi, Ecuador, 20 de octubre de 2008. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6716.pdf> (visitado 21 enero de 2021)
- Constitución de la República de 1998. Decreto Legislativo 000. Riobamba, 11 de agosto de 1998.
- Constitución de 1979 codificada en 1997 (1979, codificada el 13 de febrero de 1997). Quito. Disponible en: http://www4.congreso.gob.pe/dgp/didp/boletines/interpelacion/IMAGENES/LEGISLAext/ECUADOR/CONSTITUCI%C3%93N_ECUADOR.pdf (visitado 21 enero de 2021)
- Constitución de la República del Ecuador : sancionada por la Convención Nacional en el año de 1835-25. Quito, Ecuador : Imprenta del Gobierno, 1835. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10469/9352> (visitado 21 enero de 2021)
- Constitución del Estado de Ecuador en la República de Colombia por su Congreso Constituyente en el año de 1830. Riobamba: Imprenta del Gobierno por Rafael Viteri, 1830. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10469/12577> (visitado 21 enero de 2021)
- Cordero Cueva, F. (2018). “Descentralización y Desequilibrios Territoriales: una revisión preliminar” (2016). *Desequilibrios Territoriales y Gestión Local*. (Comisión Coordinadora, del SNDU y PT, Ed.) Cuenca: Ecuador.
- Cordero Cueva, F.(2008). “Descentralización y ordenamiento territorial”. *La Tendencia. Revista de Análisis Político. El debate de la nueva Constitución*. Quito: FES-ILDIS, (N° 07, marzo-abril 2008): 44-48.
- Cordero Cueva, F.(2007). “Acuerdo País: una opción ciudadana radical (Análisis de Coyuntural)”. *La Tendencia. Revista de Análisis Político*.

- Las izquierdas y la constituyente*. Quito: FES-ILDIS, (N° 05, mayo 2007): 36-39.
- Díaz-Cassou I, J., Carpizo Riva Palacio, C., y Viscarra Andrade, H. (2016). *Descentralización, Finanzas Subnacionales y Ecuilización Fiscal en Ecuador*. Washington, DC: BID, Ed.
- INEC (2010) Disponible en: <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/base-censo-2010/> (visitada 24 de enero de 2021)
- Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales. Registro Oficial Suplemento 711. Quito, 7 de marzo de 2016.
- Ley Orgánica del Sistema Nacional de Infraestructura Vial del Transporte Terrestre, Registro Oficial Suplemento 2017
- Ley de Régimen Municipal (marzo 1978) dada por la Convención Nacional reunida en Ambato. Quito: Imprenta Nacional.
- Ley de Régimen Municipal de Ecuador, 1830. Registro Auténtico 1830 de 25 de marzo de 1830.
- Ley del Régimen Municipal (folleto). Quito, Ecuador: Imprenta y Encuadernación Nacionales, 23 de octubre de 1912. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10469/9263> (visitada 24 enero de 2021)
- Ley de Régimen Municipal con todas sus reformas, 1911 (folleto). Guayaquil, Ecuador: Imprenta de la Reforma. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10469/9265>
- Ley del 25 de junio de 1824 (Gran Colombia). Sobre división territorial de la República. Bogotá, Colombia, 25 de junio de 1824
- Maignashca, J. (1994). El proceso de integración nacional en el Ecuador: el rol del poder central, 1830-1895. En: Maignashca, J (Ed), *Historia y Región en el Ecuador 1830-1930* : 361-363. Quito: Flacso Ecuador.
- Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados (2010). “Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización” (COTAD). Quito. Disponible en <https://es.slideshare.net/ConagopareGalapagos/cdigo-orgnico-de-organizacin-territorial-cootad-78023850> (visitado 241 enero de 2021)
- Morelli, F. (1998). “¿Regiones o ciudades-regionales? Una revisión del concepto de región: el caso de la Audiencia de Quito (1765-1809)”. *Procesos: Revista Ecuatoriana De Historia, número 12*. Quito, Pichincha, Ecuador.

- Rosero, L. y Lucia, F. (2019). *Contrastación de la teoría del federalismo fiscal y la descentralización en el caso ecuatoriano*. Disponible en: <http://repositorio.utn.edu.ec/handle/123456789/9678> (visitado 24 enero de 2021).
- Suing Nagua, J. (2019). El municipio ecuatoriano: historia, opciones presentes y futuras. *Revista de la Facultad de Derecho de México Tomo LXIX, Número 275, Septiembre-Diciembre 2019*. México.
- Valarezo, G., y Torres Davila, V. (2004). *El desarrollo local en Ecuador. Historia, Actores y Métodos*. Quito, Ecuador: Ediciones Abya-Yala
- Vivanco, L., y Cordero, F. (2019). “Descentralización de la planificación del ordenamiento territorial en Ecuador, 2008-2018”. *Ecuador Debate, 108*. Quito, Ecuador, diciembre 2019.
- Valarezo, G., Báez River, S., y Ospina Peralta, P. (2004). *Una breve historia del espacio ecuatoriano*. Ecuador: IEE ediciones.

El centralismo chileno cede

Carolina Tohá*

Resumen

En este artículo se analiza el sistema centralizado que ha caracterizado a Chile a lo largo de su historia, su evolución y perspectivas. Se plantea que dicho sistema ha entrado en cuestión en los últimos años, especialmente a partir del estallido social, y es altamente probable que el proceso constitucional que está en curso lo modifique significativamente. Al respecto se examinan las causas de la crisis social y política que está viviendo el país, cuyos síntomas están presentes desde hace varios años. El texto sostiene que la experiencia de la pandemia ha profundizado dicha crisis, y también ha incrementado la valorización de los gobiernos locales y la demanda por descentralización. Particularmente se afirma que la lectura que se ha instalado en la sociedad es que el centralismo es un factor que contribuye a profundizar las desigualdades. En ese contexto se analizan los desafíos y tensiones que se abrirán si se opta por instaurar un sistema descentralizado en la nueva constitución.

Palabras clave

Centralismo, Democracia, Estallido Social, Actores Políticos, Movimientos Sociales, Municipios, Territorio, Pandemia, Desigualdad, Constitución, Descentralización.

* Correo ctmpersonal@gmail.com

Parte un nuevo ciclo

En Chile se inició el proceso que le dará forma a una nueva Constitución gatillado por el estallido social de octubre de 2019. Es aventurado anticipar dónde se situarán los puntos de convergencia que la definirán. Sin embargo, es claro que estarán en discusión el régimen político, la forma del Estado y su función, los derechos y deberes de las personas y, más en general, los principios generales que darán cimiento al pacto constitucional. El proceso es inédito porque, hasta ahora, nunca se había discutido una carta magna a partir de un órgano electo por la ciudadanía, y menos aún con paridad de género y escaños indígenas asegurados.

Detrás de las normas y la institucionalidad que serán modeladas por la nueva Constitución puede haber un cambio más sustantivo, que modifique la distribución de poder en la sociedad y los fundamentos normativos que dan forma a la convivencia y al proyecto de desarrollo. Todo dependerá de la capacidad de construir una coalición amplia de ideas, fuerzas políticas y actores sociales, puesto que las normas de la nueva Constitución exigen un quórum de 2/3 para ser aprobadas.

El camino recorrido hasta aquí abre muchas interrogantes. Chile parecía ser un país modélico de estabilidad institucional y progreso sostenido, sin embargo, detrás de esos procesos se escondían tensiones que terminaron por salir a la luz. No lo hicieron en forma sorpresiva, como se suele pensar, sino por entregas, en una conflictividad que fue creciendo a partir de mediados de la primera década del 2000 hasta culminar en la revuelta social de 2019. Cualquier interpretación de lo sucedido debe considerar la simultaneidad de otros procesos que trascienden las fronteras chilenas, especialmente el cuestionamiento a las élites y el distanciamiento con la política, pero, sin duda, fueron más determinantes los factores locales sobre los que hay diversas interpretaciones. Hay tesis moderadas que interpretan el estallido como un efecto de los avances logrados por el país. Al dejar atrás el atraso y la pobreza, surgen demandas de nueva generación que es necesario atender. Las visiones más críticas cuestionan la existencia de tales avances y consideran que los cambios que vivió el país fueron principalmente en beneficio de un pequeño grupo, trayendo como resultado una

profundización de las desigualdades y los abusos. Una tercera mirada, que compartimos, apunta a las contradicciones del proceso de cambios que ha vivido el país, donde el avance económico y la reducción de la pobreza fueron acompañados de un relato de igualdad y meritocracia sin que existiera un avance comparable en esos ámbitos, particularmente en el igualamiento del ejercicio de los derechos sociales más fundamentales.

Chile tuvo muchos cambios desde el retorno a la democracia, avances económicos y sociales, pero esa misma evolución hizo cada vez más inexplicable e indignante la persistencia de desigualdades, no sólo de ingresos sino también en la calidad de los servicios públicos, en el trato y el reconocimiento social. A su vez, el relato de éxito económico, el culto al esfuerzo individual, de la competencia y el consumo, transformaron la vida de los chilenos y chilenas en una carrera por el ascenso social y, posteriormente, en una lucha sin cuartel por no retroceder en ese avance. El resultado es una sociedad menos pobre y con más oportunidades pero agobiada, endeudada y vulnerable, porque muchos de los derechos básicos siguen dependiendo de la capacidad de pago.

Desde el punto de vista de la política, la Constitución de 1980 crea alambicados mecanismos para dificultar que las mayorías operen y para darle poder de veto a las minorías en amplias materias. El resultado, desde la perspectiva ciudadana, es que importa poco quién gane las elecciones, todo se resolverá en una mesa de negociaciones donde la participación social tiene pocas oportunidades de incidir. Como resultado se generó una política alejada de la sociedad, ensimismada, dedicada a construir acuerdos hacia adentro sin considerar las opiniones y juicios sociales más allá de su expresión electoral.

A ello se suma el enorme cambio que representó el aumento de la escolaridad y el acceso a la educación superior. Desde 1990 a 2020 los estudiantes terciarios pasaron de 245.000 a 1.144.000¹. Esa gran cantidad de jóvenes y sus familias, muchos de los cuales estudiaron endeudándose, se toparon después con un muro difícil de franquear: contar con un título no es suficiente si no se pertenece a los círculos influyentes, donde los empleos calificados se asignan con más consideración a las cercanías sociales

¹ Consejo Nacional de Educación (CNE) (2020) Matrícula Sistema de Educación Superior.

que a los méritos profesionales. A su vez, la economía chilena, capaz de generar tanto crecimiento durante casi tres décadas, no aprovechó ese ciclo expansivo para evolucionar hacia actividades basadas en conocimiento e innovación, y siguió dependiendo en demasía de los recursos naturales y de negocios operados con lógica rentista. Como consecuencia, el sistema productivo tampoco tuvo la capacidad de generar empleos para esta amplia capa de nuevos profesionales, los que debieron conformarse con trabajos simples, ajenos a las decisiones y con bajas expectativas de carrera. Desde ahí a la frustración y la rabia hay menos de un paso.

El movimiento canalizado por el estallido social fue variado y multi-forme, pero una de las cosas que lo cohesionó fue su baja identificación con los partidos políticos. Detrás de ese movimiento hay una sociedad de muchas voces, conformada por personas que reivindican su autonomía y rara vez están dispuestas a subordinarse a alguna forma de organización o plataforma colectiva. El componente generacional, la reivindicación feminista y la afinidad con la causa mapuche son otros de sus elementos característicos, todos ellos representativos de una nueva cultura política, despartidizada, variada en sus temáticas y ajena a las utopías del siglo XX. De alguna manera, el estallido de octubre le dio voz a una sociedad nueva, liberada de muchos de los temores y prejuicios del Chile tradicional y dis-conforme con las promesas del ciclo exitoso post-dictadura.

A la crisis sociopolítica del estallido social sobrevino la pandemia del covid 19, y el efecto combinado de estos procesos cataliza algunas de las dimensiones que ambos tenían. Evidenció las realidades disociadas que vivimos dentro de las mismas ciudades pues la segregación y la desigualdad de condiciones urbanas nos ponen en mundo paralelos. Lo constatamos durante el estallido bajo la forma de rabia y violencia, y lo experimentamos durante la pandemia con el rostro de la enfermedad y la muerte. El desfondamiento de la política tradicional estuvo en el centro de ambas crisis y tuvo como contrapunto, en las dos ocasiones, la valoración de las autoridades locales y de las voces de la sociedad civil. La discusión sobre la capacidad del Estado para garantizar derechos y detener abusos fue otra constante, expresada como reclamo en el estallido social y demostrada como necesidad vital en la pandemia. En ambas situaciones se hizo evi-

dente que lo que se requería era un Estado más fuerte en todos sus niveles, capaz de articular las decisiones con las realidades de los territorios, sus distintos recursos, vocaciones y urgencias.

La discusión de Chile sobre el origen de sus crisis y el balance de las últimas décadas seguirá adelante, pero hay algunos puntos que sea han asentado como ineludibles; uno de ellos es la necesidad de transitar a una forma de Estado menos centralizado, con más recursos y atribuciones alojados en los niveles regionales y locales. Esta constatación ampliamente compartida enfrentará, sin embargo, innumerables obstáculos debido al peso de la tradición centralista y a los poderes contruidos detrás suyo que se resistirán a ceder. En las páginas que siguen intentaremos una explicación al peso de esa tradición y buscaremos identificar qué debiera cambiar para comenzar a transitar hacia una tradición distinta.

El camino que nos llevó hasta aquí

Las raíces del centralismo chileno son antiguas y profundas. Al igual que sucedió en toda América Latina, el esfuerzo para poner en pie a los nacientes estados nacionales después de la independencia se hizo cortando el vínculo colonial con la corona española, pero también aplacando a los poderes locales y provinciales que aspiraban a ejercer una parte de la soberanía conquistada.

Cada nación vivió dicho proceso con diversas variantes pero con trasfondos repetidos. Los nuevos estados nacionales buscaron tomar control y unificar su territorio, y los grupos de poder que asumieron el gobierno republicano encontraron en el centralismo y la uniformidad un arma valiosa para consagrar su posición y darles estabilidad a las nuevas repúblicas. Como sucedió en la mayoría de los países de la región, en Chile existió un periodo de excepción en la primera etapa posterior a las gestas de independencia, de la mano del protagonismo que tuvieron en éstas los cabildos y por la influencia que lograron las ideas federalistas en los intentos primigenios de dar forma a los nuevos estados. A poco andar se generó una tensión entre esas ideas y la necesidad de consolidar los nuevos países,

darles unidad y gobierno. Eran disputas al interior de un reducido grupo dirigente compuesto exclusivamente por hombres de las oligarquías de la época, pero daban cuenta de lo que eran los paradigmas que se debatían en el mundo en esos años. Lo particular en Chile fue que muy tempranamente se impuso un modelo institucional que zanjaba este debate a favor de un presidencialismo acentuado y la eliminación de la función de representación de los gobiernos locales y provinciales, los que quedaron subordinados a tareas de ejecución de los lineamientos del gobierno central.

La contienda, respecto a las diversas formas de gobierno y estructuras del Estado, se expresó en los modelos constitucionales que se intentaron durante los primeros años de la independencia chilena. El nivel de concentración de poder en el ejecutivo y el grado de relevancia que tendrían las provincia y localidades tuvo un papel central en esas discusiones. Las leyes que intentaron articular una constitución federalista, entre los años 1826 y 1827, fueron el intento más avanzado de un orden político descentralizado, pero nunca llegaron a consolidarse. Esos propósitos tuvieron en José Miguel Infante y el general Ramón Freire a sus principales artífices, ambos patriotas ocuparon posiciones gravitantes en las primeras décadas de la independencia y fueron derrotados en su proyecto político. La disputa se zanjó con la Constitución de 1833 y el llamado orden portaliano² que estuvo vigente por casi 100 años lo que explica, en parte, cuán asentada está la tradición centralista en la historia de Chile. La clave de su éxito fue la capacidad de generar orden y estabilidad, condiciones que eran ansiadas por una sociedad que llevaba décadas de incertidumbre, especialmente en el caso de sus oligarquías que abrazaban altas expectativas económicas ligadas al comercio exterior y, posteriormente, a la inversión extranjera vinculada a la minería, actividades ambas que exigían reglas claras y autoridades predecibles. Eso no impidió que durante aquel largo periodo haya habido intentos de modificar ese orden de cosas, como sucedió con la Revolución de 1851, encabezada por Francisco Bilbao y la Sociedad de la Igualdad, contra la asunción del

2 De Ramón, Armando (2003). Se denomina así al régimen institucional instaurado a partir de la influencia del Ministro Diego Portales, impulsor de la Constitución de 1833 bajo el gobierno de José Joaquín Prieto, asesinado en 1837 pero perpetuado en su gravitación a través de varias figuras relevante de la época, como Andrés Bello, Domingo Faustino Sarmiento, Manuel Renjifo, Mariano Egaña, Joaquín Tocornal, el Presidente Manuel Montt y su ministro Antonio Varas.

gobierno conservador de Manuel Montt, y con la sublevación de 1859, una guerra liderada por Pedro León Gallo contra el mismo presidente en su segundo mandato. Ambos intentos fueron derrotados.

Hubo una excepción. Durante la presidencia de José Manuel Balmaceda (1886-1891) este debate se volvió a instalar con fuerza y dio lugar a la Ley de la Comuna Autónoma, aprobada después del violento final de su mandato tras la guerra civil que venció la oposición agrupada en el Congreso y respaldada por la mayoritaria del Ejército. Fue una reforma audaz que eliminó la intervención del ejecutivo en los gobiernos locales al terminar con el rol municipal de los intendentes. Se reforzó a los municipios entregando vías claras para su financiamiento, fortaleciendo sus atribuciones y poniendo a las policías bajo su dependencia. Al mismo tiempo, se crearon modalidades inéditas de participación ciudadana mediante las asambleas de electores que definían las contribuciones municipales, abrobaban los gastos y las ordenanzas. Esto coincidió con una etapa de la historia política chilena denominada República Parlamentaria, que operó sin una reforma institucional que le diera sustento. En realidad fue un periodo en que las oligarquías operaban desde el Congreso sin contrapeso, gabinetes y gobiernos caían o ascendían al ritmo de las mayorías parlamentarias y reinaba una inestabilidad que seguía el ritmo de las rivalidades al interior de la élite gobernante.

El salto descentralizador fue tan abrupto que resulta difícil explicarlo. ¿Para qué podría querer ese parlamento omnipotente un municipio más fuerte y participativo? Se debate si fue un acto de romanticismo gatillado por las modas europeas de la época, si fue un reflejo tardío contra el activismo presidencial de Balmaceda que los congresistas querían soslayar logrando influencia en las localidades, o si se trató de un simple cálculo electoral para ganar votos en las comunas. Cualquiera haya sido la razón, está claro que no fue una victoria de los movimientos políticos que habían protagonizado durante el siglo XIX tantas batallas a favor de mayor poder para las provincias y localidades. No pasó mucho tiempo para que se impusiera una interpretación restrictiva de la Ley de Comuna Autónoma. Las fuentes de financiamiento se fueron desdibujando y las asambleas de electores reemplazadas por asambleas de mayores contribuyentes. La comuna

autónoma terminó en un gran escándalo de endeudamiento y corrupción que dejó en entredicho, hasta hoy, la posibilidad de un poder local que fuera contrapeso del gobierno central.

En las primeras décadas después de la independencia fueron gravitantes las ideas que apostaron a un sistema de gobierno con mayor distribución del poder en el territorio. Estuvieron en el centro de la discusión en los años de construcción de la República y, aunque fueron derrotadas una y otra vez, se instalaron en el imaginario del país: una alternativa que tensionaba la realidad política como un dilema al que había que responder. Todo eso cambió con la experiencia de la Ley de Comuna Autónoma. El mayor experimento descentralizador resultó totalmente fallido y tuvo como resultado estigmatizar todo proyecto político que apuntara a dar más poder a las regiones y las comunas. De consecuencia, esas ideas desaparecieron del espectro político, ni derechas ni izquierdas, ni liberales ni conservadores las tuvieron en su agenda.

La Ley de Comuna Autónoma alentó un incipiente movimiento popular que ocupó los espacios de las asambleas de electores para agrupar comunidades, formar agendas, reivindicar sus demandas y promover liderazgos, pero el fracaso de esa experiencia hizo que esos actores abandonaran el espacio local como *locus* de su desarrollo y se situaran en el escenario nacional teniendo como interlocutores al gobierno nacional y al parlamento.

Tras la derogación en 1924 de este cuerpo legal, la mayoría de los municipios fueron disueltos y reemplazados por funcionarios nombrados por el gobierno central. El municipio vivió así una contrarreforma: sus facultades de representación y su autonomía fueron eliminadas, pero además se le despojó de muchas de sus funciones administrativas, asumidas directamente por el gobierno central.

Desde ese momento hasta 1973 los alcaldes del país y escasas alcaldesas se movilizaron transversalmente en demanda de reformas que les devolvieran la autonomía perdida y dotaran a los municipios de mayor solidez institucional. Así, se debieron rebelar contra los gobiernos que los designaron y, cuando volvieron a ser electos, contra sus propios partidos. Sin embargo, su incidencia en la política nacional fue nula: ningún partido, ni de izquierda ni de derecha, tomó sus propuestas ni consideró sus puntos de

vista. Sólo lo hizo, en parte, el primer gobierno de Carlos Ibáñez, devolviendo el carácter de electos a los alcaldes, con excepción de Santiago, Valparaíso y Viña del Mar, que siguieron siendo nombrados desde La Moneda. Así continuó hasta 1973 en que todos volvieron a ser designados, en este caso por Pinochet, estableciéndose la elección universal de las alcaldías recién en el año 1992.

Este análisis se basa principalmente en el trabajo del historiador Gabriel Salazar, aunque también en otra perspectiva, promovida por el politólogo Arturo Valenzuela que a partir de otros elementos llega a la misma conclusión. En su visión la aparición del sistema moderno de partidos políticos, que ha acompañado a Chile desde fines del siglo XIX hasta hoy, debilitó los proyectos regionalistas. Los partidos se construyeron sobre la base de generar alianzas entre actores del parlamento y líderes locales, pidiendo votos a cambio de acceso a los beneficios de las rentas que el país recibía desde finales del 1800 producto de las riquezas generadas por la industria salitrera y por la minería en general. Así, los líderes locales obtenían proyectos de obras públicas y otros beneficios como contraprestación a su apoyo político a los dirigentes nacionales. De este modo, el regionalismo fue cooptado y dejó de representar un movimiento político para transformarse en un demandante de prestaciones gubernamentales. A partir de los años '20 se impone en Chile la llamada "cuestión social" que empuja un papel mucho más activo del Estado en el aseguramiento de derechos sociales básicos. La idea que predominó, impulsada por las fuerzas políticas de centro y de izquierda comprometidas en la causa de la "cuestión social", fue que la forma más efectiva de avanzar en ese campo era a través de un mayor activismo del gobierno central, dejando sin sustento los programas que apuntaban a la descentralización.

Ambas perspectivas sirven para explicar lo sucedido luego de la gran crisis de 1930, la caída en los precios de los productos de exportación de Chile y la aparición de sustitutos sintéticos al salitre. La situación empujó la adopción de las políticas de industrialización y sustitución de importaciones que se tradujeron en el desarrollo de nuevos sectores productivos cuyas plantas se encontraban en las áreas urbanas. La combinación de la abrupta desaparición de miles de fuentes de trabajo en las provincias, la ge-

neración de nuevas oportunidades en el sector industrial y en el sector público, que estaba creciendo, gatilló una gran migración hacia las ciudades y especialmente hacia la capital. Este proceso, vivido con distintas intensidades y etapas en toda Latinoamérica, terminó transformando a Chile en uno de los países más urbanizados de la región y del mundo, precisamente en una época de debilidad de los municipios como espacios políticos. De consecuencia, las ciudades modernas se conformaron en Chile sin gobierno local. Eso afectó la concepción de las políticas urbanas, la forma de pensarlas y aplicarlas. Predominó la lógica sectorial de los ministerios por sobre la mirada territorial de los gobiernos locales provocando un balance de poder en que el gobierno central se hizo incontrarrestable.

La escala de los procesos migratorios hacia la ciudad empujó el desarrollo de políticas de vivienda, desde la primera legislación sobre habitaciones obreras del año 1906 hasta el desarrollo de la Corporación de la Vivienda en los años '50, y del Ministerio de Vivienda y Urbanismo en la década siguiente. Durante los gobiernos de Eduardo Frei y Salvador Allende (1964-1973) las políticas de vivienda llegaron a alcanzar un gran impulso, pero no tuvieron en ningún momento a los niveles locales o regionales como interlocutores relevantes. Las izquierdas y las fuerzas progresistas del siglo XX, sus partidos y liderazgos se forjaron en las luchas nacionales de trabajadores, pobladores y estudiantes. Apostaron a transformar la sociedad conquistando leyes en el parlamento y políticas públicas en el gobierno nacional. Y obtuvieron importantes victorias en ese recorrido. La mirada local, sus actores y temáticas quedaron relegados a ser bastiones de votación cuya opinión política pesaba simplemente como palanca electoral.

La llegada de la dictadura de Pinochet puso nuevos ingredientes en juego. Si durante todo el siglo XX el gobierno territorial estuvo fuera de las grandes decisiones de política urbana, a partir del '73, el gobierno central también perdió gravitación y fue sustituido por el protagonismo del mercado. La institucionalidad de vivienda y urbanismo fue desmantelada y las políticas habitacionales retrocedieron a la modalidad de subsidios, dejando en manos de los desarrolladores inmobiliarios la definición de los proyectos y las localizaciones. La desregulación fue considerada como una herramienta esencial para promover la inversión y se aplicó ampliamente, partiendo por

la supresión del límite urbano. La idea que estaba detrás era que el suelo urbano no debía ser un bien escaso porque así bajaría de precio. La inversión en infraestructura urbana, por su parte, se subordinó a la solución de las demandas que se generaban en las ciudades producto de las transformaciones que movilizaba el mercado. En apariencia, la dictadura amplió la función municipal al traspasar la administración de los consultorios de salud y las escuelas públicas, pero el sentido de esa reforma apuntó a la fragmentación de lo estatal y no al fortalecimiento político del nivel local, pues se trató de un traspaso de funciones meramente administrativas. Obedeció a una lógica de despolitización más que a una de distribución del poder. Paradójicamente, en la gestión de las políticas habitacionales y urbanas no existió ese movimiento y los municipios mantuvieron su marginalidad histórica. Otro movimiento del régimen pinochetista fue hacer modificaciones a la regionalización del país, y aunque existió un énfasis discursivo en la materia, sus efectos se limitaron al reforzamiento de las zonas extremas con un foco más geopolítico que de descentralización y desarrollo territorial.

Desde la recuperación de la democracia ha sido lento el proceso para dotar a las políticas urbanas de mayor capacidad para proyectar la ciudad e incidir en sus tendencias. Gradualmente se han desarrollado nuevos instrumentos que permiten al Estado influir más allá de entregar subsidios, pero lejos de recuperar un papel equiparable al que tienen los gobiernos en la mayoría de las democracias. Las comunas y las regiones, por su parte, siguen al margen de las decisiones relevantes como veremos en la próxima sección.

Funcionamiento del modelo centralista en el Chile del siglo XXI

Desde el retorno a la democracia en el año 1990 se han desarrollado una serie de reformas orientadas a fortalecer los niveles subnacionales de gobierno. Las principales, en lo político, han sido la democratización de las municipalidades, la creación de los gobiernos regionales, la elección de los consejeros y consejeras regionales y, recientemente, la creación de la figura de los gobernadores o gobernadoras regionales definidos mediante el voto

popular. Estas reformas políticas han sido acompañadas de varias otras medidas: se han creado nuevas modalidades de financiamiento e instrumentos de planificación territorial junto a diversas legislaciones y programas en el ámbito del personal, la transparencia, la regulación de las compras públicas, la participación ciudadana y la entrega de nuevas funciones en ámbitos como la fiscalización, la seguridad, la vivienda social y el medio ambiente. La orientación de estos cambios ha apuntado a la desconcentración administrativa y al fortalecimiento institucional, ámbitos en los cuales ha habido avances importantes aunque el foco se ha mantenido alejado del traspaso de competencias políticas o de la verdadera descentralización. Como resultado, Chile sigue caracterizado por un centralismo acentuado en cualquier comparación que se haga, aunque hoy tenga municipios y gobiernos regionales más fortalecidos institucionalmente y con mayores recursos.

La evidencia internacional muestra que tiende a haber una correlación entre el producto interno bruto de los países y la porción de éste que se gasta en los niveles subnacionales de gobierno. Mientras más sube el primero, más alto es el segundo. Chile, sin embargo, es de los países que se encuentra disociado de esta tendencia si se lo compara con países de PIB equivalente. Sin ir más lejos, dentro de la región latinoamericana hay pocos países más centralizados que Chile aunque sus producto interno bruto e índice de desarrollo humano sean menores.

Las expresiones de dicho centralismo son multidimensionales. En el ámbito de los recursos sus manifestaciones son nítidas: el nivel de gasto en los niveles subnacionales de gobierno es de los más bajos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) junto con Grecia e Irlanda. Equivale a 3.7% del PIB y a 14.5% del gasto público, mientras el promedio de la OCDE es 16% y 40% respectivamente y el mundial es 8.6% y 24.1%³.

Estas diferencias no sólo se producen en la comparación con países más ricos, como los integrantes de la OCDE, sino también respecto a nuestros

³ Todos los datos de esta sección provienen del Word Observatory on Subnational Government Finance and Investment (SNG-WOFI.ORG). El promedio mundial se refiere a una muestra de 109 países de todos los continentes. El gasto en los niveles subnacionales de gobierno respecto al PIB y respecto al gasto público se comporta así en otros países de América Latina: Ecuador, 5.6 y 13.4; Bolivia 11.3 y 32.6; Colombia 12.9 y 27.3; Perú 7.6 y 35.7

vecinos de América Latina. El gasto público a nivel subnacional tiende a ser menor en Chile que en el resto de la región. Este rezago no sólo se presenta en los datos proporcionales, que miden los recursos en relación al PIB o al gasto público general, sino también en términos brutos. En efecto, en Chile los recursos públicos por habitante, a nivel subnacional medidos en dólares a paridad de poder adquisitivo, son similares a los de Bolivia, levemente por encima de Ecuador y por debajo de Perú y Colombia. Además, son inferiores al del promedio de los países unitarios del mundo, y ciertamente más bajos que los de México, Brasil y Argentina, que son países federales⁴.

En el ámbito de las atribuciones y facultades, el panorama no es mejor. Los municipios chilenos desarrollan la mayoría de sus funciones como colaboradores del gobierno central, que es quien define las políticas y asigna los recursos, lo que implica en la práctica que el espacio de decisión y negociación del nivel local es extremadamente acotado.

Al nivel regional, el contrapeso a las decisiones centrales es nulo puesto que su principal autoridad históricamente no ha sido electa sino designada desde la presidencia de la República. Eso ha comenzado a cambiar, justamente durante el 2021, en que por primera vez las intendencias regionales serán suprimidas y sus atribuciones se distribuirán entre dos nuevas figuras: las delegaciones presidenciales, nombradas por el gobierno central, y las gobernaciones regionales, electas con voto popular.

Estos nuevos gobernadores serán la cabeza del Gobierno Regional y actuarán principalmente en coordinación los distintos servicios públicos y órganos del Estado, supervigilándolos. También encabezarán la asignación de recursos de los programas de inversión del Gobierno Regional y de algunas partidas sectoriales cuya asignación será traspasada a las regiones. Entre sus funciones estará la formulación de políticas de desarrollo para la Región, en el marco de las políticas nacionales y de los planes comunales, así como la promulgación, con acuerdo del Consejo Regional, del plan regional de ordenamiento territorial, los planes reguladores metropolitanos e intercomunales. En el caso de las gobernaciones regionales que tengan a

⁴ UCLG y OECD (2019) Report World Observatory on Subnational Government Finance and Investment. p. 52.

su cargo zonas metropolitanas, es decir, ciudades de dos o más comunas, habrá algunas particularidades, como la creación de un Comité Consultivo con los alcaldes y alcaldesas de la ciudad, y la existencia de un departamento especializado que atenderá los asuntos metropolitanos.

La ley tiene previsto un proceso gradual de traspaso de facultades desde el gobierno central en materias tales como obras públicas, transporte, medio ambiente, vivienda entre otras. Si bien es una incógnita el alcance de dichas medidas, es un hecho que el país comenzó a caminar en esa dirección. Aunque el marco de atribuciones y recursos con que debutarán los gobernadores es limitado, su mandato democrático los obligará a actuar como contraparte de La Moneda, y exigir participación en las decisiones que afecten a sus regiones; ese único hecho representa un cambio de tendencia relevante.

Más allá de las potencialidades que abrirá la elección de gobernadores y gobernadoras regionales, es claro que Chile es un país que ha tenido cambios significativos en prácticamente todas las áreas pero ha mantenido su tradición centralista casi incólume. Esta característica se manifiesta en la distribución de recursos, competencias y poder político, pero su efecto termina siendo mucho más profundo pues ha ido permeando una forma de funcionar “desterritorializada” o “deslocalizada” que está impregnada en toda la institucionalidad y en la concepción de las políticas públicas. Ello es especialmente visible en el abordaje de los fenómenos urbanos: la ausencia de una institucionalidad apropiada para enfrentarlos, se traduce en que los desafíos de la ciudad no son vistos como tales sino como problemas de transporte, de vivienda, de seguridad, de patrimonio, de medio ambiente; la ciudad finalmente no se ve, no está en la conversación pública ni tampoco en las expectativas políticas de la población, pese a que Chile es uno de los países más urbanizados del mundo, con una población urbana de alrededor del 88%⁵.

La forma de concebir las decisiones está atrapada entre la debilidad de los niveles subnacionales de gobierno y la preponderancia de los enfoques funcionales, o sectoriales, que caracterizan las actuaciones del nivel central. Si las instituciones modelan prácticas y concepciones normativas, es evidente que una institucionalidad con un rasgo de centralismo tan marcado ha ci-

5 Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (2017).

mentado una práctica, pero también una manera de pensar, que está enraizada en la sociedad chilena y particularmente en sus élites políticas. Nuestra cultura política no incorpora la perspectiva del territorio y particularmente de las ciudades y eso tiene manifestaciones muy elocuentes. Una de ellas es que son difíciles de reconocer las posturas en estos asuntos de cada sector político. En general, la mayoría de las personas puede distinguir qué piensa la derecha y la izquierda sobre el trabajo, la salud, la educación, el medio ambiente; ¿pero sabemos qué piensan sobre la ciudad? ¿Sobre el vínculo entre territorio y desarrollo? ¿Piensan algo realmente, tienen opinión? Si uno escarba en los programas de gobierno encuentra alguna postura sobre alguna particularidad de estos asuntos, pero nada parecido a una prioridad o una mirada integral. Somos un país que no tiene sueños para sus ciudades porque éstas no han estado en nuestro debate democrático.

Todo lo anterior confirma la necesidad de un proceso de descentralización en Chile y la construcción de una gobernanza multinivel en forma. El estado centralizado le prestó grandes servicios al país pues le permitió, tempranamente respecto a la realidad regional, tener instituciones y políticas públicas funcionando a lo largo del territorio. Mientras la nación tuvo como principal tarea dar acceso a prestaciones básicas en materias como salud, educación o infraestructura, la organización centralizada del Estado mostró importantes ventajas. Esa tarea no está completamente cubierta y siguen existiendo en Chile brechas importantes en materias como salas cuna, jardines infantiles y agua potable, especialmente en zonas rurales. Actualmente, sin embargo, los principales desafíos ya no están en el aseguramiento de prestaciones básicas sino en el mejoramiento de la calidad de éstas, lo que requiere no solo mejorar las capacidades centrales del estado sino, también, generar competencias y autonomía en las unidades que ejecutan las políticas públicas: municipios, consultorios, escuelas, etc. El modelo vertical, en el que algunos pocos piensan y deciden y los demás ejecutan, es poco propicio para estándares de calidad más exigentes y diferenciados, como los que predominan en una sociedad plural como la chilena.

Por otra parte, la factibilidad de políticas públicas que aborden desafíos sociales, económicos, ambientales y políticos complejos e interdependientes, como los que se enfrentan actualmente, requiere de políticas integradas

e intersectoriales, que los gobiernos subnacionales están mucho mejor dotados para desarrollar por su vínculo con los territorios, las comunidades y las personas. Es allí donde las políticas públicas se mezclan y entretajan creando realidades, mientras el gobierno nacional tiende a una mirada funcional, que divide los problemas de acuerdo a sus especialidades sectoriales, abstrayéndose de la vinculación con otras dimensiones de la realidad y de la propia acción estatal. A su vez, hay una necesidad de atender la pluralidad de la sociedad chilena, largamente invisibilizada por la tradición centralizadora y que ha explotado como una reivindicación de las regiones, los pueblos indígenas, los barrios, las mujeres, las disidencias sexuales y la diversidad cultural, que se manifiesta cada día con más fuerza. Ante ese Chile variado, complejo e irreverente que se ha impuesto por sobre la tradición de uniformidad y jerarquía, las ventajas del Estado centralizado palidecen y se transforman en una pesada herencia. Para quienes conocen de cerca la tradición de las instituciones del país y sus políticas públicas, el abandono de las certezas del centralismo produce vértigo precisamente por los logros que permitió alcanzar. Pero lo sucedido en los últimos años ha abierto incertidumbres mucho mayores, que amenazan directamente la legitimidad y funcionalidad de la acción estatal si ésta no logra evolucionar.

La crisis política y el COVID: el centralismo como un problema de desigualdad

La llegada de la pandemia del COVID 19, en pleno desarrollo del estallido social, aceleró una discusión que venía abriéndose en Chile respecto a la necesidad de descentralización. El matiz que adoptó el debate puso en evidencia la vinculación entre centralismo y desigualdad, entendida esta última en un sentido amplio que va más allá del nivel de ingresos, abarcando dimensiones políticas referidas a la participación en las decisiones, inequidades en materia de derechos sociales y bienes públicos básicos, diferencias en el trato que reciben las personas, y restricciones en el acceso a las oportunidades de movilidad social que desmienten la expectativa meritocrática que la sociedad había abrigado.

Algunos episodios vividos tras la llegada del coronavirus cristalizaron en la subjetividad de las chilenas y chilenos lo que la literatura especializada decía desde hace tiempo. Al igual que en gran parte de Latinoamérica, los primeros casos de COVID 19 llegaron a Chile por familias que habían pasado sus vacaciones en el extranjero. Se trataba de personas de altos ingresos que viven en el sector oriente de la capital. Ese fue el lugar donde la pandemia se hizo presente y a partir de ese brote el país comenzó a definir estrategias para contener los contagios. Durante esas primeras semanas, las autoridades municipales, los expertos y las organizaciones de la sociedad civil solicitaron muchas veces que se tomaran medidas más drásticas para limitar la expansión de la pandemia, señalando que la velocidad de los contagios iba a acelerarse significativamente cuando el virus llegara a los sectores de menores recursos, donde las personas viven hacinadas, viajan en transporte público y tienen menos opciones de teletrabajar. La demora de las medidas de confinamiento en los sectores populares de la ciudad produjo exactamente lo que se temía: una vez que el virus llegó allí adquirió una velocidad que se salió de control.

Chile estuvo por largos meses en el grupo de los 10 países con mayor cantidad de contagios y fallecidos en proporción a su población y, en medio de los peores momentos, el Ministro de Salud visitó una comuna periférica de Santiago y declaró: “hay un nivel de pobreza y hacinamiento del cual yo no tenía conciencia de la magnitud que tenía”. Un instante que quedará marcado en la historia, no porque el desconocimiento del Ministro fuera una sorpresa sino porque se hizo tan nítido que llegó a transformarse en un dato objetivo, que ya nadie podía negar. Quedó al desnudo que hay decisiones fundamentales del país que son tomadas por personas que muchas veces no lo conocen y no lo entienden, que habitan una realidad diferente que apenas se vincula con el mundo en que vive la mayoría.

El estallido social y la pandemia fueron un baño de realidad. Los rankings de éxito, que monopolizaron la imagen del país hacia adentro y hacia afuera durante tantos años, comenzaron a tener frente a sí la sombra de otra evidencia, que no sólo se expresaba en indicadores sino que tomó voz y cuerpo, eran personas que enfermaban y morían, eran mares humanos que llenaban las calles, eran instituciones que temblaban y caminos de cambio que se abrían. Y dentro de todo ese extendido cues-

tionamiento que la sociedad chilena hizo sobre sí misma, por primera vez después de más de 120 años volvió a entrar en el imaginario político una discusión sobre cómo equilibrar el poder entre el gobierno nacional, las regiones y las comunas.

Esta pequeña ventana que se abrió es fruto de un efecto combinado: por una parte, del creciente sentido de identificación de las personas con sus gobiernos locales, y por la otra, del abismal distanciamiento con los espacios convencionales de la política, aquellos donde tradicionalmente se ha ejercido el poder (gobierno, parlamento, partidos). Esa fractura, que lleva tiempo ampliándose, se ha traducido en que las evaluaciones ciudadanas de los últimos tres gobiernos fueron cada vez más bajas. En el caso del parlamento y los partidos políticos, por otro lado, las encuestas confiables⁶ muestran que la confianza ciudadana no ha llegado a los dos dígitos hace años, y suele situarse en porcentajes que se cuentan con los dedos de una mano. Como contrapartida, la valoración de las municipalidades se ha situado de manera estable por encima de todas las demás entidades políticas⁷, y eso se ha profundizado después del estallido social y la pandemia.

Hay varias formas de explicar esa valoración. Las más recurrentes hablan de la cercanía de los gobiernos locales y de su presencia en la vida cotidiana de las personas, pero quizás esos argumentos funcionan mejor cuando se complementan con otros elementos, como los que aporta Benjamín Barber (2013). Dicho autor explica que la ventaja relativa que tienen los gobiernos locales para ganarse la confianza de las personas no se basa en su fortaleza y poder sino al contrario, en su limitación y precariedad. En un mundo en que la política está llena de grandes palabras que cada vez sueñan más vacías, inflamadas de promesas grandilocuentes que no se logran cumplir, el mundo local parece hablar desde la cultura del “arriar con los bueyes que hay”. Cuando logra la atención del gobierno nacional, obtiene proyectos de inversión y políticas públicas que dejan casi siempre un sabor amargo: o no calzan con la realidad, o caen en duplicidades e incongruencias, o no escuchan la opinión de los afectados. Pero esa es la realidad, con ella hay que trabajar y, pese a todo, se puede avanzar.

6 Encuesta CEP 2015, 2016, 2017 y 2019.

7 Encuesta Bicentenario 2013; Encuesta UDP 2014 y 2015; encuesta COES 2014; encuesta CEP 2014, 2015, 2016, 2017 y 2019; encuesta ACTIVA Research 2020.

[...] esto deja a los municipios dependientes de soluciones que en el mejor de los casos pueden ser sólo parciales y, por lo tanto, nunca son satisfactorias en conjunto. Sin embargo, ese poder disminuido es su ventaja ya que conduce a un mayor pragmatismo y a una precaria pero efectiva focalización en hacer lo que lo que se puede hacer, dadas las restricciones. Dirigidas por ideologías universales y empoderadas por la soberanía y el gobierno central, las naciones suelen imaginar que pueden sanar todas las enfermedades y erradicar completamente los problemas, pero acaban limitadas por su propio poder y su arrogancia. Los municipios ofrecen un claro contraste: pragmáticas en su enfoque, cercanas a la gente real y a sus problemas y sin suficiente poder propio para resolverlos por sí solos deben, por lo tanto, conformarse con mitigarlos. Operan de forma interdependiente con los gobiernos de sus países y con otros municipios para mejorar las condiciones más allá de lo que su poder puede lograr por sí solo. Hacen lo que puede hacerse más que lo que se debería hacer. Irónicamente, su dependencia ha llevado a los municipios a la interdependencia. (p. 215)

Quizás en una era en que el poder es cuestionado y visto con sospecha, un gobierno local que tiene poco poder, pero es cercano y esforzado, es visto por las personas con otros ojos, como si fuera un lado plebeyo del Estado, que está más próximo a la realidad del común de las personas que a la exclusividad de las élites de la política.

Visto así, las enormes diferencias de recursos que existen entre los municipios chilenos pasa a tener otra interpretación. Ya no son consideradas como una expresión más de las endémicas desigualdades características de la sociedad, sino como una afrenta de la jerarquía del sistema político contra el único eslabón de la institucionalidad que la ciudadanía percibe como propio: el municipio

Cuando en Chile hablamos de desigualdad entre municipios nos referimos, en primer lugar, a las diferencias entre los modos de financiamiento que éstos disponen, horizontalmente. En el caso de la ciudad de Santiago, por ejemplo, si comparamos un municipio pobre con uno de altos ingresos, como son Cerro Navia y Vitacura, el presupuesto per cápita es 34 veces mayor, y después de aplicar el mecanismo redistributivo del Fondo Común Municipal esa diferencia queda en 5.5 veces (Manríquez, M., 2019). Es una distancia demasiado grande, que se traduce en brechas sensibles

en los equipamientos urbanos y la calidad de los servicios. De hecho, esto termina afectando el financiamiento de la atención primaria de salud y la educación escolar, ambos administrados desde los municipios con presupuestos que se transfieren desde el gobierno central⁸. Sin embargo, dado que el financiamiento recibido resulta insuficiente, los municipios lo complementan con recursos propios. Las diferencias que allí se producen resultan inaceptables porque conllevan que los sistemas públicos de educación y de salud repliquen como un espejo las desigualdades socioeconómicas que debieran aplanar. Para ilustrarlo se puede comparar la atención primaria de salud en la comuna metropolitana de Las Condes, una de las más acomodadas del país, con la de San Miguel, también metropolitana y habitada por grupos de ingresos medios, y la Temuco, que es la capital regional de la Araucanía. Mientras en Las Condes, en el 2019, el municipio aportó 194.805 pesos por cada persona inscrita en la atención primaria de salud⁹ adicionales al presupuesto entregado por el gobierno central, en San Miguel el aporte fue de 12.283 pesos¹⁰. La diferencia es de casi 16 veces. En el caso de Temuco el aporte corresponde a 1.476 pesos¹¹, lo que significa una diferencia de 131 veces respecto a Las Condes.

Estas diferencias tan radicales tienen una connotación que va más allá del problema general de la desigualdad porque se dan al interior del sistema público de atención de salud. Es decir, el tipo de institucionalidad que se ha dado en el país permite que servicios básicos prestados por el Estado, como la salud, actúen como un espejo de las desigualdades económicas. Es una anomalía no tolerable en una democracia, y de hecho el país no la toleró más. Por eso, en gran parte, estalló.

8 El financiamiento funciona mediante un traspaso de recursos desde el gobierno central principalmente bajo la forma de una subvención por estudiante (variable según la asistencia a clases) o un per cápita por persona inscrita en los consultorios. En el caso de la educación se está implementando una reforma que cambiará la situación, y los establecimientos educacionales pasarían gradualmente a ser gestionados desde una nueva entidad llamada Servicios Locales de Educación, que no tendrá dependencia municipal.

9 Datos elaborados en base a la información del Plan de Salud 2019 de la Corporación Municipal de Las Condes.

10 Datos elaborados en base a la información del Plan de Salud 2019 de la Corporación Municipal de San Miguel.

11 Datos elaborados en base a datos del Plan de Salud Municipal 2019-2021 de la Municipalidad de Temuco.

Estas brechas se producen después de aplicado el sistema de redistribución, que cumple una función significativa en reducir la desigualdad de recursos entre municipios. Así y todo, se mantienen diferencias importantes como las que hemos mostrado, y la de la tendencia natural del debate público a reclamar por una distribución más justa de los presupuestos entre las diferentes comunas. Sin duda hay un espacio para avanzar en esa dirección, aún así, la idea de que se pueden resolver los problemas de financiamiento municipal por esa vía es una ilusión, puesto que el volumen total de recursos que está radicado en el nivel local es muy pequeño, como vimos más arriba. Del total de 345 municipios que tiene el país solo tres son aportantes netos al Fondo Común Municipal, es decir, contribuyen más de lo que reciben, y toda la capacidad redistributiva del sistema está descansando en la situación excepcional de ese puñado de comunas.

Aquí es donde entra la desigualdad vertical. En la práctica, la única forma de atender seriamente la desigualdad horizontal entre municipios es atacando la desigualdad vertical entre los diversos niveles de gobierno. Tanto en términos de recursos como de competencias, es el gobierno central el que tiene la llave para hacer posible un sistema de gobiernos locales y regionales que funcionen y sean equitativos. De eso tratará un capítulo relevante del proceso constitucional iniciado; y cualquiera sea su resultado hay elementos suficientes para afirmar que, en la nueva Constitución de Chile, el Estado centralizado tal como lo hemos conocido hasta hoy comenzará a despedirse.

La Nueva Constitución y la posibilidad de otra relación entre el gobierno central y los territorios

El debate constitucional que se está abriendo en Chile tiene pocos puntos con apoyo tan transversal como la idea de un Estado más descentralizado. Mientras escribimos este artículo se han inscrito las diversas listas y candidaturas aspirantes a la Convención Constituyente, la gran mayoría de ellas consideran este punto en su plataforma de propuestas¹² y, a pesar de ese

12 Así se refleja en las propuestas constitucionales de los partidos Comunista, Democracia Cristiana, Evópoli, por la Democracia, Renovación Nacional, Socialista, y partidos integrantes del

dato, aún es muy temprano para evaluar cuán auténtica es esa voluntad y en qué tantos cambios se traducirá. La reciente experiencia de aprobación de la elección democrática de gobernadores regionales no es un buen precedente ya que hubo múltiples intentos, respaldados por fuerzas políticas de distinto signo, por postergar la puesta en marcha de dicha reforma. Probablemente pasará algo similar a la hora de traducir las declaraciones a favor de la descentralización en una redacción concreta para la nueva Constitución. Esas resistencias no lograron imponerse respecto a la elección de gobernadores y es de esperar que tampoco lo hagan en el debate Constitucional, pero dados los 2/3 de quórum que ese proceso exige, es posible que esas posturas impongan condiciones a las modalidades con que se acuerde.

Avanzar hacia la definición del Estado chileno como unitario pero a la vez descentralizado es una de las ideas que se reiteran en muchos de los programas que circulan, sin perjuicio de que existen algunas posturas que se abren a la posibilidad de omitir la mención al carácter unitario. El gran desafío que plantea esta fórmula está fuera del debate constitucional y se refiere a la necesidad de crear nuevas modalidades para las relaciones *intra-gubernamentales*¹³. Un Estado descentralizado implica un reconocimiento de mayores grados de autonomía política para los niveles subnacionales, que requieren ser articulados y coordinados con una estructura central que le dé unidad al Estado. La experiencia ha mostrado que tan importante como transferir poderes y recursos es generar modalidades de gobernanza multinivel, que fortalezca la capacidad de coordinación entre los distintos niveles de gobierno, produzca los incentivos correctos y la necesaria rendición de cuentas. No se trata solamente de reformas a la gestión o a los procesos administrativos, sino también de verdaderas reformas políticas, que generen dinámicas democráticas que presionen hacia la colaboración y la complementación. De consecuencia, los cambios constitucionales serán sólo el inicio de un largo camino de reformas, ensayo y error, que nos esperan para los próximos años.

Frente Amplio. También las plataformas de Independientes No Neutrales y Lista del Pueblo, que son las dos mayores de independientes y movimientos sociales, que incluyen definiciones a favor de la descentralización.

13 Para mayor profundidad en esta materia, ver Montecinos, Egon (2020).

La incorporación de nuevos mecanismos de participación ciudadana en los niveles subnacionales de gobierno es otro punto en el que existe amplio acuerdo. En general, las fuerzas de centro e izquierda son partidarias de abrir modalidades de participación directa en todos los niveles de gobierno, pero algunos de los sectores que son contrarios a esa idea sí la aceptan respecto del nivel regional y local. Modalidades como las consultas vinculantes, los plebiscitos derogatorios, la iniciativa popular, los sistemas de participación temprana y el voto programático están en el debate. También hay interés en la modalidad del plebiscito revocatorio, que podría funcionar como mecanismo de salida en situaciones extremas, pero es mucho más probable que termine transformándose en un arma de confrontación política en situaciones habituales, razón por la cual nos parece poco recomendable.

En el ámbito de los derechos garantizados hay un amplio acuerdo en la necesidad de incluir el derecho a la vivienda, a lo que algunos agregan el requisito de adecuada o digna, y otros el de lograr un reconocimiento más amplio que incluya el derecho a la ciudad, impensable hasta hace poco tiempo en un debate constitucional en Chile. Será materia de discusión la formulación específica que pueda tomar, y es incierto que se alcance el quórum exigido, pero el solo hecho de que esta materia entre al debate es un cambio mayor.

En el capítulo de los derechos también será objeto de discusión el de la propiedad, particularmente en su vinculación con la temática del suelo y de los bienes comunes como el agua. En su formulación actual la Constitución reconoce las limitaciones y obligaciones de la propiedad que derivan del bien común. También consagra el derecho a desarrollar cualquier actividad económica que no sea contraria a la moral, el orden público o la seguridad nacional, respetando las normas legales, y limita la posibilidad del Estado de desarrollar actividades económicas salvo que una ley de quórum calificado lo autorice y éstas se rijan por la misma legislación que se aplica a los particulares. Esta última definición se desprende de la concepción del Estado subsidiario, que subyace al texto constitucional y que concibe que la intervención pública debe limitarse a ámbitos donde la iniciativa privada no actúa. Estas definiciones combinadas con la existencia de recursos judiciales efectivos para alegar cualquier vulneración del derecho de propiedad,

recursos no disponibles para otros derechos garantizados, ha generado una debilidad en el cumplimiento del mandato de la propia Constitución en cuanto a las limitaciones y obligaciones del Estado motivadas por el bien común. Un nuevo equilibrio entre derecho a la propiedad y bien común estará en la agenda constituyente, y las temáticas urbanas y territoriales serán parte relevante de esa discusión.

Otro ámbito donde se anticipa un intenso debate es respecto al reconocimiento del Estado como plurinacional. Amplios sectores están de acuerdo con dar ese paso, que supone el reconocimiento de ámbitos de autogobierno en las comunidades o territorios indígenas, aunque la idea contraria predomina en las fuerzas de derecha. El tema se anuncia como uno de los debates más sustantivos del proceso constituyente porque representará un salto histórico en la manera de concebir el Estado, asumiendo la pluralidad de origen que Chile históricamente ha negado.

Ampliar el ámbito de competencias y recursos de los gobiernos regionales es otro tema en el que existe voluntad en diversos sectores. En particular, hay bastante acuerdo en que el nivel regional debiera tener un papel más relevante en el ordenamiento territorial y en el impulso de la estrategia de desarrollo de cada región, asumiendo un rol protagónico en la aprobación de los proyectos de inversión que incluya unos estándares y una distribución de las actividades conflictivas que evite la situación actual de las zonas de sacrificio. Así también, es bastante evidente que en ese nivel se deberán radicar capacidad de coordinar y de adaptar las políticas sectoriales a las características de los diversos territorios. Todas estas intenciones se topan con un obstáculo difícil de salvar: la excesiva heterogeneidad entre las regiones en cuanto a tamaño y población¹⁴, predominando una escala que resulta demasiado pequeña para lograr asumir las nuevas competencias que se pretende traspasar. Algunas propuestas han avanzado en la idea de generar macro regiones de tamaños equivalentes y escalas superiores a las actuales, aunque la resistencia a ese cambio dificulta esa alternativa. De hecho, durante los últimos 15 años, se han creado tres nuevas regiones

14 De acuerdo al Censo de 2017 (INE, 2017) los tamaños poblacionales de las regiones oscilan entre 102.317 habitantes en el caso de Aysén y 7.037.000 en el caso de la Región Metropolitana. Entre medio hay otras dos regiones con menos de 200.000 habitantes (Arica y Parícuta y Magallanes), sólo tres que superan el millón (Valparaíso, Maule y Bío Bío), ninguna de las cuales llega a los dos millones.

surgidas de la reivindicación de las comunidades locales por separarse de su región original¹⁵.

Dentro del punto de la configuración de las regiones se inscribe la interrogante sobre la institucionalidad de las zonas metropolitanas. La creación de las gobernaciones regionales electas avanzó en ciertas definiciones, pero son insuficientes. Lo que plantea la legislación, que comenzará a implementarse durante 2021, es que los gobernadores o gobernadoras de regiones que tengan zonas metropolitanas tendrán algunas peculiaridades que les permitirá incidir en la coordinación con ciertos órganos sectoriales del gobierno central. Se considera una estructura orgánica especial dedicada a la administración de las áreas metropolitanas, pero su rango dentro de la institucionalidad del gobierno regional es menor dada la envergadura de la tarea. También se establece la creación de un consejo de alcaldes, de carácter consultivo, que se reunirá semestralmente, que estimamos resultará insuficiente para recoger la voz de los municipios. En efecto, uno de los mayores desafíos será articular a las diversas municipalidades comprendidas en los futuros gobiernos metropolitanos considerando que ellas cuentan con un reconocimiento y un sentido de identificación en la ciudadanía que estos últimos aún no han construido. Aunque las propuestas constitucionales avanzadas en materia de gobiernos metropolitanos son todavía preliminares, existe bastante consenso respecto a que las decisiones sustantivas sobre el transporte urbano, la gestión de residuos, la gestión de riesgos, la aplicación de las políticas de vivienda, la protección del medio ambiente y la planificación urbana debieran trasladarse a gobiernos metropolitanos autónomos y en forma. Esto pareciera posible con la nueva formulación constitucional, sin embargo su definición requerirá de un trabajo legislativo posterior, que avance sobre definiciones específicas.

La agenda feminista es otro de los temas que estará presente en todos los ámbitos del debate, incluyendo la gestión de los gobiernos subnacionales. Desde la exigencia de paridad en esos niveles de gobierno hasta la inclusión de la perspectiva de género en las políticas urbanas, particularmen-

15 La Región de Arica y Parinacota se separó de la Región de Tarapacá en 2007, la Región de Los Ríos se separó de la Región de Los Lagos en el mismo año y la reciente Región de Ñuble se desprendió de la Región de Bío Bío en 2017.

te en materia de vivienda, cuidados, movilidad y seguridad. Lo relevante aquí no es solamente el articulado que se logre acordar, sino el debate en sí mismo como un factor que impulse la instalación de una nueva perspectiva política para la acción del Estado en los territorios, que tenga su foco en la experiencia de las personas, de las mujeres, pero también de la niñez, de los adultos y adultas mayores, de las personas con discapacidad, de las disidencias sexuales, de los pueblos indígenas y de la pluralidad social en general.

Otra materia ineludible será la consagración del principio de equidad territorial de una forma eficaz. El concepto está incorporado en la Constitución actual, pero tiene una redacción con pocos “dientes”, que establece principios correctos pero tiene bajo impacto en alterar el ritmo habitual de las cosas y la presencia naturalizada de la desigualdad en todos los ámbitos. En el artículo 3° se establece que “el Estado promoverá el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional”, y en el artículo 122 que “una ley orgánica constitucional contemplará un mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país con la denominación de fondo común municipal”. Estos artículos se cumplen sin demasiados esfuerzos. De hecho, el Estado dispone de diversos programas que contribuyen a la equidad y/o generan redistribución. Sin embargo, su impacto es limitado respecto a la magnitud de las desigualdades existentes. En esta materia habrá que avanzar hacia normas más exigentes que establezcan principios como el financiamiento equivalente de los gobiernos locales y regionales, los estándares comunes de servicios sociales y urbanos, la distribución justa de las actividades conflictivas y la evaluación de todos los proyectos y políticas desde el punto de vista de su contribución a la equidad territorial.

Cada uno de los cambios que hemos mencionado representan un salto significativo para un país con la trayectoria de Chile, pero lo más relevante es que esa agenda refleja el fin de un largo ciclo de unanimidad centralista de su política. Hace más de un siglo que las agendas de descentralización, cuando las ha habido, no han sido impulsadas por fuerzas sociales ni actores políticos anclados en el territorio que reclaman mayor espacio en las decisiones que les afectan, sino que han sido definidas desde el gobierno

central, con una lógica más administrativa que política, orientada a la organización de la gestión más que a la distribución del poder. Las fuerzas políticas y sociales emergidas con los cambios del siglo XX no han tenido en su radar la descentralización, pero los enormes cambios que está trayendo este tiempo y que están removiendo la configuración política del país, parecen traer otros vientos. Así, el reclamo de las comunidades locales por ser parte de las decisiones que les afectan se ha comenzado a sentir. La exigencia de la sociedad que emerge es ser escuchada, reconocida y tratada con dignidad. Esas palabras pueden parecer blandas en el lenguaje político tradicional, pero no lo son. Detrás de ellas hay un reclamo a la forma de estructurar el poder. Hay un agotamiento de los esquemas políticos e institucionales que descansaron, por décadas, en las cualidades de élites políticas estrechas y ajenas a la diversidad. Hay también un cuestionamiento que es normativo y de eficacia a la excesiva relevancia del principio jerárquico en la institucionalidad del país. La necesidad de modelos de gobernanza más abiertos a la colaboración, la articulación y el diálogo parecen más apropiados y realistas que la peregrina idea de radicar las decisiones fundamentales del país en el vértice del gobierno de turno.

Sin embargo, se impone una gran interrogante. Así como el centralismo ha sido un freno a la expresión de la pluralidad de Chile, es verdad que en algunos momentos también ha servido de contrapeso contra los poderes oligárquicos y sus intentos de capturar las decisiones públicas. La descentralización necesita encontrar un camino que ayude a recomponer la capacidad de la sociedad de tomar decisiones, y a fortalecer su poder para actuar sobre sí misma y transformarse. La pluralidad devenida en mera fragmentación no es lo que se necesita para lograr un proyecto de desarrollo sostenible que enfrente los problemas de la desigualdad. La pluralidad requiere articulación y, finalmente, requiere política, y de eso también está deficitaria la sociedad chilena. Un poder más distribuido, que descansa en la interdependencia y no sólo en la jerarquía, requerirá una capacidad política superior a la exigida en la época en que las cosas se decidían con órdenes y sumisiones. Crearla es uno de los desafíos mayores del proceso de cambio hacia una mayor descentralización y distribución del poder que está iniciando Chile.

Bibliografía

- Almandoz, Arturo (2013). *Modernización urbana en América Latina. De las grandes aldeas a las metrópolis masificadas*. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Araujo, Kathya (2019). “Desmesuras, desencantos, irritaciones y desapegos”. En *Hilos tensados: Para leer el octubre chileno*. Araujo, Kathya (Ed.), p. 15-36. Santiago de Chile: Editorial Universidad de Santiago.
- Barber, Benjamin (2013). *If Mayors Rules the World*. New Heaven & London: Yale University Press.
- Canales, M; Opazo, A y Camps, J. (2016). “Salir del cuarto: expectativas juveniles en el Chile de hoy”. *Última Década*, 24(44): 73-108. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-22362016000100004> (visitado en diciembre de 2020).
- Consejo Nacional de Educación (CNED) (2020) *Matrícula Sistema de Educación Superior*. Disponible en: <https://www.cned.cl/indices/matrícula-sistema-de-educacion-superior> (visitado en enero de 2021).
- Corporación Municipal de Las Condes (2019). *Plan de Salud 2019*. Disponible en: <https://www.corplacondes.cl/descargas/salud/plan-salud/plandesalud2019.pdf> (visitado en febrero de 2021).
- Corporación Municipal de San Miguel (2019). *Plan de Salud 2019-2021*. Disponible en: <https://cmsm.cl/dev/plan-de-salud-2010-2021/> (visitado en febrero de 2021).
- Decreto 100 que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE actualizado al 7 de abril de 2021. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=242302> (visitado en abril de 2021).
- De Ramón, Armando (2003) *Historia de Chile*. Santiago: Editorial Catalonia.
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (2020). *Censo 2017*. Disponible en: <https://www.censo2017.cl/> (visitado en enero de 2021).
- Manríquez, Manuel (2019). “¿Cuáles son las brechas que existen entre los ingresos municipales de cada comuna?”. *Santiago: Observatorio Fis-*

- cal*. Disponible en: <https://observatoriofiscal.cl/Informato/Repo/BrechasantreMunicipios> (visitado enero de 2021).
- Mejía Pavony, Germán (2013). *La aventura urbana de América Latina*. Madrid: Fundación Mapfre y Santillana Editores.
- Montecinos, Egon (2020). “Elección de gobernadores regionales en Chile: escenarios de cambio en las relaciones intergubernamentales”. *Revista de ciencia política*, n° 3, vol. 40: 567-587.
- (2005). “Antecedentes sobre la relación histórica, centralismo y descentralización en Chile”. *Revista Venezolana de Gerencia*, n° 31, vol.10: 443-462
- Municipalidad de Temuco (2019). *Plan de Salud Municipal 2019*. Disponible en: <http://www.saludmunicipaltemuco.cl/documentos/Docs/plasam2019.pdf> (visitado en febrero de 2021).
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2017). “Brechas y estándares de gobernanza de la infraestructura pública en Chile. Análisis de gobernanza de infraestructura”. Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/brechas-y-estandares-de-gobernanza-de-la-infraestructura-publica-en-chile-9789264286948-es.htm> (visitada en enero de 2021).
- Salazar, Gabriel (2019). *Historia del Municipio y la soberanía comunal (1820-2016)*. Santiago: Editorial Universitaria.
- (2006). *Construcción del Estado en Chile*. Santiago: Editorial Sudamericana.
- Salazar, Gabriel y Pinto, Julio (1999). *Historia Contemporánea de Chile* (vol. 1). Santiago: LOM Ediciones.
- UCLG y OECD (2019) 2019 Report World Observatory on Subnational Government Finance and Investment. Country Profiles. SNG-WO-FI. Disponible en: https://www.sngwofi.org/publications/SNGWO-FI_2019_report_country_profiles.pdf (visitado en febrero de 2021).
- Valenzuela, Arturo (1997). *Political brokers in Chile: local government in a centralized polity*. EE.UU: Duke University Press.

Territorio y poder estatal en México en la crisis actual

Emilio Pradilla Cobos*

Resumen

Sin interrupción desde la Constitución de 1857, México ha sido una República Federal *sui géneris*, con notorios rasgos centralistas y presidencialistas. Sus concentrados procesos históricos de estructuración y desarrollo económico y social, y la centralización del poder político en el Ejecutivo y Legislativo federales han dado lugar a una profunda desigualdad territorial entre estados y municipios, regiones y ciudades, cuyas expresiones han variado relativamente poco con el correr del tiempo. Las políticas *descentralizadoras* y *desconcentradoras* de los años setenta del siglo XX no cambiaron sustantivamente este hecho. El patrón neoliberal de acumulación vigente desde 1983, regido por los dictados del mercado, ha agudizado esta diferenciación. La crisis sanitaria y económica detonada por la pandemia del Covid 19, evidenció nuevamente los problemas derivados de la desigualdad socio-territorial que, como el neoliberalismo, quizás reforzado, según todas las tendencias, continuará imperando luego de su control.

Palabras clave

Federalismo, Desigualdad Territorial, Concentración Económica, Descentralización Política, Futuro Incierto.

* epradillacrm@hotmail.comp, www.emiliopradillacobos.com

Introducción

La grave crisis sanitaria causada por la pandemia del Covid 19 y sus correlatos, la profunda recesión económica y la agudización de las contradicciones y carencias sociales en el mundo, América Latina y México, cuya mitigación habría requerido de una actuación estatal multisectorial, rápida e intensa; ha mostrado la fragilidad del discurso neoliberal que insiste en la capacidad del mercado para establecer los equilibrios necesarios a la vida societaria, y la necesidad de “adelgazar” y limitar los campos de acción de esta institución (Pradilla y Márquez, 2020^a). Como parte de estas contradicciones, se han destacado las profundas desigualdades sociales y territoriales (Márquez y Pradilla, 2018), entre demarcaciones político-administrativas (estados y municipios), y las limitaciones del sistema federalista *sui géneris* que estructura al Estado Nación mexicano.

Aunque el texto se centra en el análisis de la dialéctica centralismo-descentralización en la coyuntura reciente y la crisis actual, dado que las formas estatales y las desigualdades regionales son dinámicas pero acumulativas en la historia, haremos incisiones en la temporalidad del Estado mexicano, la estructura territorial del régimen político que lo materializa, y las desigualdades producidas por la economía y el poder político desde su constitución como país independiente hasta el presente, para señalar el origen y naturaleza de las contradicciones que ahora se han agudizado.

Federalismo y centralismo en el Estado independiente y en el posrevolucionario

Durante más de 300 años de duración de la Colonia, el poder estatal y el funcionamiento económico fueron férreamente centralizados por el Rey de España, su Corte y sus representantes en el Virreinato de la Nueva España —una parte del cual es hoy México— y el monopolio comercial y productivo impuesto por ellos, con las limitaciones derivadas de los poco desarrollados medios de comunicación y transporte de la época, la extensión del territorio y las grandes distancias — tiempo que significaban al ejercicio

del comercio y la política, lo que permitió la formación de grupos de poder integrados por españoles y criollos en la capital, la ciudad de México, y las ciudades importantes de provincia.

Estos grupos de poder de México, Durango, Guadalajara, Mérida, San Luis Potosí y Monterrey, se hicieron presentes con diputados en las Cortes de Cádiz y la elaboración de su Constitución de 1812, en cuyos debates se manifestó el desencuentro entre las posturas centralistas de los diputados liberales españoles y las federalistas¹, en ocasiones vergonzantes, de gran parte de los diputados americanos, en particular los novohispanos. Triunfó la postura centralista de mantenimiento de la Monarquía, sostenida por los liberales españoles, a pesar de la ambigüedad de ciertos artículos de su carta final (Chust, s/f). Las Cortes de Cádiz pretendieron, sin lograrlo, frenar las revueltas independentistas americanas; y en el desarrollo de la lucha militar y la posterior fragmentación del territorio americano en múltiples naciones independientes, cada una tomó el camino de organización estatal que resultó de las luchas entre sus fracciones políticas.

Concluido el proceso independentista, en la primera Constitución de México, aprobada en 1824, se impuso la postura federalista, liberal en el país, inspirada por el ejemplo de Estados Unidos de América (EUA), independizado de Inglaterra en 1776, así como en las posturas de sus delegados en Cádiz. Pero como en toda América Latina, la primera mitad del siglo XIX mexicano estuvo marcada por las controversias y conflictos políticos y/o militares entre federalistas y centralistas, liberales y conservadores. Entre 1836 y 1857, se impusieron las posturas centralistas, las cuales, mediante decretos, modificaron la estructura administrativa real de la nación. Desde la Constitución de 1824, los 19 estados, 5 territorios y el Distrito Federal y sus municipios integrados en la federación², los

1 "América, su incorporación al estado español como provincias *justo en el momento en que este se disponía a emprender su revolución burguesa*, provocó planteamientos federales, por parte de los diputados americanos especialmente, para organizar este estado liberal. Y dialécticamente un rechazo de los diputados liberales españoles que tenían como premisas intangibles para la consumación de la revolución una Monarquía constitucional, forma de Estado monárquico que se veía incompatible con una organización federal, al mismo tiempo que se hacían esfuerzos revolucionarios para crear un estado centralizado y uniformado que superará a la diversidad y dispersión feudal" (Chust, s/f: 185).

2 Se incluían los territorios que posteriormente fueron anexados a los Estados Unidos de América (EUA)

Estados Unidos Mexicanos fueron desiguales en población, extensión, recursos naturales y desarrollo económico-social. En la guerra contra EUA (1846-1848), México, derrotado militarmente, perdió más de la mitad de su territorio (2.100.000 km²), formada por lo que hoy son los estados estadounidenses de Texas, California, Utah, Nevada y Nuevo México, y partes de Wyoming, Colorado, Kansas y Oklahoma, causando la reconfiguración forzada, abrupta y general del territorio nacional.

El federalismo solo regresó en la liberal Constitución de 1857, aunque en los fragores de la guerra contra la ocupación francesa y el Imperio de Maximiliano (1863-1867), el accidentado gobierno del presidente Benito Juárez (1858-1872) y más tarde, el dictador Porfirio Díaz (1877-1880 y 1884-1911), ambos liberales, impusieron notorias limitaciones a las facultades político-administrativas de los estados y municipios integrados en la Federación (Pliego, 2008; IILSR, s/f; Pérez, 2013). La diferenciación territorial inicial no fue superada, sino ampliada por el desarrollo del capitalismo mercantil y sus correlatos: el crecimiento de los puertos y ciudades comerciales interiores; y la formación de grandes latifundios mediante el despojo de tierras a los pequeños campesinos del norte y las comunidades indígenas del centro y sur de México, a partir de las leyes de desamortización de los bienes de comunidades (1847 y 1856) y su privatización, impulsadas por los liberales y agravada durante el gobierno de Porfirio Díaz, con el uso frecuente de la violencia de los terratenientes para responder al doble proceso de acumulación originaria y mercantil del capital, planteado por el patrón primario exportador y secundario importador en marcha, y que llevaron a la revolución campesina, democrática burguesa, de 1910-1920 (Gilly, [1971] 2007; Gilly, [1979] 1988).

Porfirio Díaz impulsó el desarrollo capitalista mediante tres políticas: mantener la estabilidad y la paz social a toda costa; crear condiciones adecuadas para la inversión extranjera; e impulsar las exportaciones primarias para garantizar las importaciones manufactureras requeridas por el comercio. Estas prácticas llevaron también a una primera fase de industrialización entre 1876 y 1910, que se concentró en las ciudades de México y Puebla (Garza, 1985). En este período, la inversión extranjera en México, estadounidense y europea, generada básicamente en la sobreacumulación de

capital en sus países de origen, se orientó sobre todo a la minería (metales preciosos) para exportación, la energía eléctrica, los bancos, el petróleo y los ferrocarriles (Ayala y Blanco, [1972] 1981); esta inversión acentuó la desigualdad del desarrollo territorial. El trazado de la red ferroviaria³, centralizado en la capital del país y cubriendo sobre todo al norte y la conexión con EUA, (Garza, 1985: 106,112), fue el factor que más impulsó la desigualdad territorial, por la focalización de una condición general de la producción (Pradilla, 1984), esencial en esa época para la operación económica, que también dio origen a embriones urbanos de futuras grandes ciudades.

El territorio y el poder en la Constitución de 1917

En el Congreso Constituyente de Querétaro; que redactó la Constitución de 1917, el producto más trascendente de la Revolución Mexicana; sus delegados se dividieron en un ala conservadora y otra progresista radical (jacobina), y la discusión más intensa ocurrió sobre los artículos que garantizaron los grandes logros sociales de la lucha armada⁴, pero se mantuvo el planteamiento sobre la forma de régimen político de unión federal de estados, contenida en la Constitución liberal de 1957, como una de las características que hace de ella una constitución democrático burguesa (Gilly, [1971]2007). La norma fundamental dice, en su “Artículo 40 –Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.” (Congreso Constituyente 1917, 1985^a: 152); y el mismo texto, en su Artículo 42 señala que el territorio nacional, está integrado por 28 estados, el Distrito Federal como sede de los poderes de la Federación y dos territorios más.

3 La construcción del ferrocarril entre la ciudad de México y el puerto de Veracruz se inició en 1850 y concluyó en 1873; en 1910 la red ferroviaria alcanzaba los 19.280 km, cubriendo sobre todo el norte del país por tres rutas hasta los EUA y el centro, y dejando descubierto a los estados del suroriente.

4 “[...] en el 3, sobre la educación; el 27, sobre la tierra y la propiedad nacional del subsuelo; el 123 sobre los derechos de los trabajadores; el 130, sobre la secularización de los bienes de la iglesia, impuso su criterio el ala jacobina.” (Gilly, [1971] 2007: 255).

La revolución dio lugar a la dispersión en el territorio de ejércitos, bandas armadas y caudillos militares regionales y locales lo que generó un ambiente propicio, durante un tiempo, para las posturas federalistas que dominaron en el Congreso Constituyente de 1917, pero después se convirtió en un impedimento para la reconstrucción del Estado Nacional; por lo que el régimen político *bonapartista*⁵ que construyó Álvaro Obregón, desde 1920 y que perduró durante las siguientes décadas con los cambios necesarios a las circunstancias, centralizó el poder político en el ejecutivo nacional y limitó la autodeterminación de los estados federados.

La hegemonía del PRI y la centralización del poder

En 1929, en el *Maximato*⁶, se fundó el Partido Nacional Revolucionario (PNR), integrado por partidos políticos regionales, caudillos locales y generales revolucionarios, convertido en 1938 en Partido de la Revolución Mexicana (PRM), y en Partido Revolucionario Institucional (PRI) en 1946, el cual integró burocrática y corporativamente al sector obrero (Confederación de Trabajadores de México), el campesino (Confederación Nacional Campesina), y el popular (Confederación Nacional de Organizaciones Populares), y que abrió un período de siete décadas⁷ de creciente concentración y centralización del poder político. El presidente actuó como “jefe máximo” del Partido de Estado (PRI), y en la capital, el Distrito Federal, gobernando desde la cúspide presidencial, con sus réplicas, los gobernadores, que funcionaron como engranajes de la concentración del poder a escala regional, y también local, con los Presidentes municipales y las seccionales del partido gobernante (Gilly, 1988; Meyer, 1995). La triple

5 Es *bonapartista* “[...] porque se alza por encima de una situación de equilibrio posrevolucionario entre las clases y asciende al poder estatal apoyándose en varios sectores de clases contrapuestas, pero para hacer la política de uno de ellos: la consolidación de una nueva burguesía nacional, utilizando fundamentalmente la palanca del Estado para afirmar su dominación y favorecer su acumulación de capital.” (Gilly, [1979]1988: 48)

6 Período durante el cual Plutarco Elías Calles, presidente de la República entre 1924 y 1928, actuó y fue reconocido como el “jefe máximo” de la revolución mexicana hasta su expulsión del país por Lázaro Cárdenas del Río, Presidente de la República de 1934 a 1940.

7 Esta etapa de la vida política mexicana se romperá con la derrota del PRI en las elecciones presidenciales del 2000 y la llegada a la Presidencia del Partido Acción Nacional (PAN), formación política conservadora fundada en 1939.

alianza de clase entre el capital estatal, el mexicano y el transnacional, encarnada en el PRI, gobernó centralizadamente, a pesar de que México era, constitucionalmente, una república federal (Gilly, 1988).

Durante esta etapa, a partir del gobierno nacionalista y progresista de Lázaro Cárdenas del Río (1934-1940), caracterizado por León Trotsky como *bonapartista sui géneros*⁸, que se distinguió por la aplicación de las cláusulas sociales de la Constitución de 1917, en especial la reforma agraria, la reforma laboral y la nacionalización del petróleo y los ferrocarriles; los gobiernos del PRI se orientaron hacia la promoción del desarrollo capitalista mediante la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), en el marco del patrón de acumulación de capital con intervención estatal, que sustituyó al mercantil imperante hasta los años treinta del siglo XX (Guillén, 1984; Cordera, 1981). El Estado mexicano centralizado cumplió un papel nodal en la formación de la estructura industrial y la clase empresarial mediante la creación de condiciones generales para la producción (vialidades, transporte, comunicaciones, redes de agua y energéticos), el proteccionismo arancelario aduanero, los subsidios y estímulos a la inversión privada, y la inversión pública en empresas necesarias a la constitución de las cadenas de valor (Cabral, 1981).

La industrialización y la concentración del capital

La industrialización se llevó a cabo aceleradamente entre 1940 y 1970: el Producto Interno Bruto Nacional (PIBN) creció al 5,8% anual promedio entre 1940-1954, al 6,0% entre 1955-1961, y al 7,6% entre 1962-1970; y el del sector industrial lo hizo al 6,6%, 7,4% y 9,7% respectivamente

8 “En los países industrialmente atrasados el capital extranjero juega un rol decisivo. De ahí la debilidad de la burguesía nacional en relación al proletariado nacional. Esto crea condiciones especiales de poder estatal. El gobierno oscila entre el capital extranjero y el nacional, entre la relativamente débil burguesía nacional y el relativamente poderoso proletariado. Esto le da al gobierno un carácter *bonapartista sui géneris*, de índole particular. Se eleva, por así decirlo, por encima de las clases. En realidad, puede gobernar o bien convirtiéndose en instrumento del capital extranjero y sometiendo al proletariado con las cadenas de una dictadura policial, o maniobrando con el proletariado, llegando incluso a hacerle concesiones, ganando de este modo la posibilidad de disponer de cierta libertad en relación a los capitalistas extranjeros. La actual política (del gobierno mexicano, N del T) se ubica en la segunda alternativa; sus mayores conquistas son la expropiación de los ferrocarriles y de las compañías petroleras.” (Trotsky, 1939).

(Cordera y Orive, [1970]1981:153). La relación comercial de exportación primaria e importación manufacturera que se desarrolló privilegiadamente con EUA, y la gran presencia de empresas manufactureras transnacionales en la ISI mexicana —cerca del 40% de la producción industrial y el 45% del capital social de las incluidas entre las 290 mayores empresas industriales en 1970—, sobre todo estadounidenses, hicieron de ella un proceso subordinado y de creciente integración con la potencia económica del norte (Cordera y Orive, [1970]1981; Fajnzylber y Martínez, [1970]1982: 353). Este proceso fue desigual en el territorio, entre las ciudades en particular. Como en el período anterior a 1940, el crecimiento se concentró regionalmente, sobre todo en la ciudad de México⁹, por la localización en ella de las mayores y mejores condiciones generales de la producción y los consumidores de altos ingresos; así como en las ciudades de Monterrey, Guadalajara y Puebla en menor medida (Garza, 1985: 139-156). La política estatal se centró en el sector industrial, sin preocuparse por el intenso proceso de concentración y centralización del capital.

La descomposición de las formas campesinas de producción debido a la penetración del capital para adecuar el campo a las necesidades de la industrialización (Pradilla, 2009: 219-254), las migraciones campo-ciudad y la urbanización acelerada resultante, acentuaron la desigualdad de crecimiento demográfico y económico entre los núcleos urbanos, configurando un jerarquizado sistema de ciudades (Unikel, 1976: cuadro I.A1), y una profunda desigualdad regional que se evidencia en la cifra del PIB per cápita entre la ciudad de México, Distrito Federal (DF), que en 1970 era de 7.804 pesos anuales de 1950, y en Oaxaca de 661 (Unikel, 1976: 179), la cual subsiste hasta nuestros días entre el centro y el norte del país, y el sur y sureste atrasados.

En 1968 se produjo el más significativo estallido contra el autoritarismo centralizado del PRI, protagonizado por el movimiento estudiantil, simultáneo con el ocurrido en Francia, pero acallado con represión y sangre por el gobierno federal, en particular en la masacre de la Plaza de las Tres Culturas

9 Entre 1930 y 1970, todas las variables de la industria en la ciudad de México elevaron su participación en el total nacional: de 6,8% a 27,9% del número de establecimientos fabriles, de 19,0% a 41,9% del personal ocupado, de 22,6% a 42,5% de la inversión de capital, de 28,5% a 46,8% de la producción bruta total, y de 27,2% a 48,6% del valor agregado bruto total (Garza, 1985: 143).

en Tlatelolco el 2 de octubre; otro intento en 1970 fue también violentamente reprimido. Se trató de un parteaguas histórico pues marcó el principio del fin del auge de la ISI, del crecimiento económico acelerado y de la estabilidad política del Estado posrevolucionario (Tamayo, 1999: 99-111).

En la década de 1970, la industrialización llegó a su agotamiento debido a sus límites estructurales, inherentes a sus contradicciones congénitas: *tardía*, pues ocurrió cerca de siglo y medio después de la europea cuando los medios de producción ya no requerían tanta mano de obra debido al desarrollo tecnológico; *trunca*, pues no desarrolló una industria de bienes de capital adecuada, dependiendo de los medios de producción manufacturados en Europa y Estados Unidos; *tecnológicamente dependiente*, por tanto, del exterior; *frenada* por la contradicción estructural de la balanza comercial, determinada por la insuficiencia de las divisas obtenidas de las exportaciones primarias, para importar los bienes de capital necesarios a su crecimiento, dando lugar a un déficit comercial permanente (Guillén, 1984) y obligada al endeudamiento externo y a la aceptación privilegiada de la inversión extranjera para cubrirlo (Pradilla y Márquez, 2020^b).

Podemos afirmar que hasta 1970 no hubo en México ninguna política que buscara revertir el desarrollo regional desigual heredado de la colonia, acentuado por el patrón mercantil de acumulación luego de la independencia y reforzado notablemente durante la industrialización sustitutiva de importaciones. El presidente Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), reconoció las desigualdades sociales y regionales del desarrollo industrial anterior y aplicó una política pública de reversión como medida de justicia y para estimular el mercado interno y el crecimiento, formada por: desarrollo rural, agrícola y de centros de población ejidal; descentralización del desarrollo industrial, construcción de parques y ciudades industriales y centros comerciales; ampliación del régimen de maquila¹⁰ aprobado en 1965; incentivos financieros; programas de desarrollo regional para la frontera norte, Baja California, y el Istmo de Tehuantepec en el sur (Palacios, 1989: 61-108).

10 Industria de subcontratación y ensamblaje, que integra partes y piezas venidas del exterior y exporta sus productos inmediatamente, sin pago de impuestos por esta actividad, que se beneficia de los bajos salarios pagados a los trabajadores mexicanos, localizada básicamente en ciudades de la frontera con Estados Unidos para reducir al máximo los costos y tiempos de transporte.

Su sucesor en la presidencia, José López Portillo (1976-1982), continuó la política de “desarrollo espacial armónico”, con la implantación del Sistema Nacional de Planeación, la aplicación de la teoría de los “polos de desarrollo” y las “metrópolis de equilibrio” elaboradas por François Perroux y publicadas en Francia en 1955 (Ávila, 1993), privilegiando las políticas urbanas, la aplicación de múltiples programas y políticas de descentralización (Palacios, 1989: 61-108). Pero las leyes inexorables del desarrollo territorial desigual y la concentración y centralización del capital continuaron actuando; en 1980, la desigualdad territorial en la distribución del PIB nacional seguía siendo tan notoria como 10 años antes: se concentraba en el Distrito Federal, el contiguo y conurbado Estado de México, Nuevo León y Jalisco, al igual que las cifras mayores de PIB per cápita, en las que se incluía también la fronteriza Baja California (Palacios, 1984: 123;132). A pesar de la bonanza petrolera de la segunda mitad de la década del setenta, vimos llegar el fin de la industrialización y del crecimiento económico acelerado de la posguerra, el estallido de la crisis de pago de la deuda externa del país y otros de la región, y las desaceleraciones económicas agudas anunciando la gran recesión de 1982 y el abandono de la ISI y del patrón de acumulación con intervención estatal.

Al finalizar la década de los setenta, el territorio nacional mostraba un panorama socio-territorial notoriamente desigual, donde destacaban por su desarrollo capitalista las tres grandes metrópolis (Valle de México, Monterrey y Guadalajara) en términos de participación en el PIB nacional, financiamiento obtenido, concentración de la industria y nivel del ingreso por habitante promedio, encabezado por la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), mientras la franja norte ganaba en importancia económica por el crecimiento de la maquila (Pradilla, 1993: 135-172) y el sur perdía presencia nacional; mientras de 1900 a 1970 la concentración territorial del crecimiento aumentaba, en los años setenta disminuyó un poco debido a las políticas antes mencionadas (Hernández, [1984]1993).

La descentralización fallida: el neoliberalismo y el municipalismo

La década de los ochenta, se inició con la gran recesión de la economía mundial, que enterró en el mundo capitalista al patrón de acumulación con intervención estatal vigente desde el inicio de la posguerra, con el empuje decidido de los gobiernos de Ronald Reagan en EUA y Margaret Thatcher en Inglaterra, de ideología conservadora y anti keynesiana. En su lugar, se inició la construcción del patrón neoliberal de acumulación de capital, sintetizado por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Departamento del Tesoro de EUA en el llamado *Consenso de Washington* (Guillén, 1997; Gilly, 1988), varios de cuyos ejes tendrían implicaciones en la intensificación del desarrollo territorial desigual: el “adelgazamiento del Estado” y el nuevo protagonismo del mercado, incluyendo la asignación de recursos de inversión en el territorio según la desigualdad de su rentabilidad; la disminución del gasto social estatal en cada uno de sus rubros y los territorios donde se realizaba; la pérdida del papel de la planeación territorial en la aplicación del gasto y en la orientación de la inversión hacia las áreas consideradas estratégicas para equilibrar los procesos de desarrollo regional; y el establecimiento de tratados de libre comercio de mercancías y capitales con diversos países, sobre todo con los EUA y Canadá (1994) que reforzó aún más la integración subordinada de la economía mexicana a la hegemónica en el mundo.

Los municipios, los olvidados del régimen

Al *municipio* lo entendemos, a la vez pero diferenciadamente, como asentamiento humano y como unidad político-administrativa (UPA); en el primer caso nos referimos al conjunto de soportes materiales diferenciados por actividades (Pradilla, 1984: 143-200) y población, en funcionamiento, que forma parte de la base material territorial de la sociedad, el cual se diferencia según su dimensión y complejidad (aldeas, pueblos, ciudades, metrópolis, ciudades región y otras denominaciones); en el segundo caso, hablamos de la delimitación territorial de operación de un nivel o forma

básica de ejercicio de la administración y el poder político. Para no perdernos en esta unidad contradictoria, habrá que especificar en cada caso a que nos referimos.

Si la desigualdad territorial, analizada en términos de los estados integrados en la Federación, es una barrera y una afrenta para el desarrollo socioeconómico, la que existe entre municipios, como base territorial del estado nación, es más extrema aún, pues se presenta en todas las regiones, sobre todo en las peor colocadas en el proceso socioeconómico, pero también en las mejor ubicadas; la presencia de UPA sumidas en la pobreza o la pobreza extrema es una constante en todo el territorio nacional, llegando a grados inimaginables en el siglo XXI.

El *Calpulli* prehispánico fue posiblemente un antecedente de organización político-administrativa del territorio ocupado por asentamientos humanos originarios. Pero las primeras formas asimilables a los municipios actuales, aplicadas a asentamientos humanos indígenas o de colonizadores, las encontramos en la colonia española, con diversas regulaciones reales. La denominación de *municipio* y una reglamentación estructurada la hallamos hasta la Constitución de Cádiz en 1812 (IILSR, s/f). Los asentamientos humanos a los que se aplicó esta reglamentación se habían diferenciado mucho en lo económico y social durante los tres siglos de dominación centralizada en las capitales virreinales, la ciudad de México en México, las capitales provinciales y los puertos de enlace con España y el oriente: Veracruz y luego Acapulco; y entre asentamientos de blancos y de indígenas dominados y expoliados. Estas normas siguieron rigiendo las UPA de base hasta la Constitución de 1824. Durante el predominio de la República Unitaria y posteriormente, con el regreso de los liberales federalistas al poder, fueron variando las instituciones y normas que las regían.

En la Constitución de 1917 aparece una legislación relativamente completa sobre el *municipio libre*, reivindicación de los revolucionarios, que permanecerá hasta ahora, aunque sometida paulatinamente a la derivación centralista de los gobiernos del PRI. El ejemplo más notorio, es el ejercicio directo del poder presidencial sobre el Distrito Federal (DF) desde la Constitución de 1824, y la posterior extinción de los municipios en su interior, la mayor concentración económica y poblacional y la capital

del país. Entre 1917 y 1983, hubo muchas reformas al Artículo 115 constitucional, que regula la vida municipal, (1928, 1933, 1943, 1947, 1953, y 1976), hasta llegar a la primera reforma general de este en 1983, en el marco de las políticas neoliberales (IILSR, s/f), que analizaremos luego de observar la desigualdad del desarrollo que imperaba en los asentamientos humanos (municipios) a inicios de esa década.

Coplamar, organismo creado para atender la situación de los territorios marginados¹¹, señalaba en 1982 que

[...] en alrededor del 50% de los municipios del país, la población no cubre ni siquiera el nivel promedio nacional de satisfacción de mínimos de bienestar en materia de alimentación, educación, salud y vivienda, según fue mostrado en el estudio publicado por Coplamar a principios de 1980.” (COPLAMAR, [1982]1993:543); (y añade) que los estados con más alto “grado de marginación” son los del sur, sureste y centro, campesinos e indígenas: Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Tabasco, Querétaro y Puebla; y el único de “baja marginación” es el Distrito Federal, al que habría que añadir la ciudad de Monterrey en Nuevo León, y a Guadalajara en Jalisco, de nivel medio bajo de marginación (COPLAMAR, [1982]1993:557).

La desigualdad del desarrollo en los asentamientos humanos había sido acumulativa a lo largo de la historia, hasta llegar al partearguas de 1980.

Una reforma municipal sin instrumentos

La presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), posterior a la grave recesión mundial de 1982, se inició con mensajes contradictorios debido a la demagogia del régimen y/o a la incomprensión inicial de la ola política que llegaba: el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 incluía una política de descentralización similar a la de su antecesor, con una justificación parecida de la concentración del proceso de industrialización y

¹¹ No compartimos la caracterización y el uso del concepto de “marginado” –o marginación–, aún en boga en el momento de creación de Coplamar, y que ha mantenido el Consejo Nacional de Población (CONAPO) en sucesivos trabajos sobre el “Índice de Marginación” en el país; pero el trabajo de investigación realizado para establecerlo es útil para analizar las desigualdades territoriales de desarrollo.

la necesidad de su modificación (SPP, 1985^b). Poco después del inicio del sexenio, se promulgaron dos reformas legales muy contradictorias: la Ley de Planeación, que la hacía imperativa para los tres niveles del Estado (Federación, estados y municipios), y organizaba su estructura operativa, pero esto ocurría cuando ya había llegado su sepulturero, el neoliberalismo; y la reforma al Artículo 115 Constitucional que modificó sustantivamente su contenido y fue denominada la “mayor reforma municipalista”, en el marco del “nuevo federalismo” proclamado por la modernización neoliberal, abiertamente diferenciadora del desarrollo.

Además de sistematizar la regulación del funcionamiento del municipio como UPA, y añadir los limitados avances democráticos obtenidos hasta entonces, explicita los servicios que debe atender (agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito), les asigna la elaboración de la planeación del desarrollo urbano y su aplicación, y señala como sus fuentes de financiamiento al Impuesto Predial, el mayor de los ingresos propios, la tributación de la actividad inmobiliaria, las tarifas cobradas por los servicios públicos, y las transferencias realizadas por la Federación (IILSR, s/f: 33-38). Es notorio que las UPA más débiles en población y actividad económica y poco desarrolladas históricamente, al ser sujetos de una norma igualitaria con la aplicada en las mayores y más desarrolladas ciudades y metrópolis, se enfrentan a realidades insuperables: carecen de los recursos necesarios para cumplir sus funciones de prestación de servicios suficientes y de calidad, deben enfrentar al crecimiento urbano con una planeación que no pueden pagar, no están en condiciones de recuperarse del atraso acumulado históricamente respecto a las UPA más dotadas, y quedan en manos del gobierno central de la Federación y sus transferencias para resolver sus penurias. *Aplicar una política igualitaria a sujetos desiguales, agrava la desigualdad.*

Se trató de una reforma municipalista sin instrumentos para el desarrollo socioeconómico de miles de asentamientos humanos, ese 50% señalado por Coplamar, y menos aún para equilibrarlo con el de los históricamente más desarrollados, centralizadores del poder político y concentradores de la actividad económica. Además, a través de las transferencias federales, se

mantenía vigente la centralización del poder en el Ejecutivo Federal, como había ocurrido, al menos, desde la revolución mexicana. En el fondo aplicaba la lógica neoliberal al desarrollo municipal, ya que dejaba a los municipios que “se rascarán con sus propias uñas” al asignarles las funciones reales sin dotarlos de medios económicos suficientes, y dejar al arbitrio de los vaivenes del mercado capitalista la llegada de las inversiones que pudieran cubrir esos déficits, como ha ocurrido desde entonces.

El neoliberalismo y sus políticas territorialmente desequilibrantes

Las políticas neoliberales siguieron aplicándose a fondo, sobre todo en los dos sexenios siguientes dominados aún por el PRI: el de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), quien declaró la sustitución en el PRI del nacionalismo revolucionario por el liberalismo social como ideología, y el de Ernesto Cerdillo Ponce de León (1994-2000). Ellos trajeron cambios que modificarían parcialmente la operación de la ley del desarrollo territorial desigual. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)¹² de 1994, reforzó las tendencias históricas a la integración subordinada hacia EUA, y la expansión de la industria maquiladora de exportación que llegaría a convertirse en el sector de mayor expansión en la manufactura y acentuó el crecimiento económico sin mejora social en las ciudades fronterizas del norte, ante el proceso de desindustrialización que se inició desde la crisis de 1982 en las grandes ciudades industriales, sobre todo en ciudad de México, Monterrey y Guadalajara, determinado por el libre comercio internacional, las deseconomías de aglomeración acumuladas en las metrópolis y las políticas públicas erradamente aplicadas por los gobiernos locales entre las que destaca la “vocación terciaria de las grandes metrópolis” (Márquez y Pradilla, 2008; Pradilla, 2016). Otro vector de crecimiento económico desconcentrado territorialmente, lo encontramos en la industria automotriz (ensambladora y productora de partes), que la llevó a ciudades cercanas a la frontera con EUA (Hermosillo, Aguascalientes, Chihuahua, Ramos

¹² En estos años, México firmó numerosos tratados de libre comercio con países latinoamericanos y del resto del mundo, pero el más importante fue el TLCAN, pues ni siquiera el firmado con la Unión Europea ha sido significativo.

Arizpe), y desde el inicio del TLCAN hacia otras del centro-norte y norte del país (estados de Nuevo León, Guanajuato, San Luis Potosí), para incrementar la acumulación de capital de estas transnacionales con los bajos salarios pagados a los trabajadores y los regalos de terrenos, infraestructuras y otros incentivos otorgados por los gobiernos estatales y municipales para lograr la instalación de las plantas fabriles en su territorio.

Estos procesos se observaban ya a fines de la década de los noventa (1996) en el índice de industrialización por estados que diferenciaba a tres grupos heterogéneos: 13 estados cuya industria generaba más de 20% del PIB estatal; 10 donde generaba más del 10%; y 9 donde aportaba menos del 10% (Ruiz, 1999:17-18). En esta información son notorias las tendencias antes señaladas: la caída de la participación industrial en el Distrito federal, Monterrey y Guadalajara, y la terciarización de la economía sobre todo con la expansión del turismo de playa o patrimonial.

La privatización de cerca del 90% de las empresas e instituciones estatales en los dos sexenios, la disminución de los subsidios en los servicios públicos estatales, la contracción del gasto público social, medidas aplicadas para “adelgazar al Estado”, reducir su mal llamado “paternalismo”, aumentar el protagonismo y la acción real del capital privado (Guillén, 1997), incidieron directamente en el aumento de los desequilibrios territoriales y acentuaron la desigualdad del desarrollo.

Ahora, en el patrón neoliberal, es la rentabilidad de las inversiones localizadas en las “ciudades competitivas”, es decir las que cuentan con las mejores condiciones para la acumulación de capital, la que define el crecimiento económico y la calidad de vida de las poblaciones asentadas en los municipios, en particular su capacidad para atraer la inversión extranjera directa, facilitada por la libre circulación de capitales impuesta por las políticas neoliberales de “libre cambio”, la ideología de la “globalización” y la necesidad de cubrir por esta vía los déficits de la balanza comercial, agravados por la creciente importación de bienes manufacturados, en muchos casos suntuarios. La rentabilidad de la inversión se convirtió también en el criterio definitorio en la provisión de ciertos servicios públicos como vialidades y transporte, comunicaciones, educación y salud, pues este es el criterio determinante en la inversión privada en los campos abandonados

por la contracción del gasto público social, o en la creación de asociaciones público-privadas (APP) que se convirtieron en la fórmula asumida por los gobiernos locales y el Federal para realizar obras públicas de dotación de Condiciones Generales de la Economía (infraestructura económica), y de la Reproducción de la Población (Pradilla, 1984), agravando así la concentración territorial de los servicios de atención a la población y al crecimiento económico, y profundizando el atraso de los pueblos pequeños y subordinados.

La esperanza del cambio y la realidad centralizadora

La primera ciudad en manifestarse contra el centralismo agobiante, en este caso consistente en el control federal sobre su gobierno interior en lo legislativo y ejecutivo, fue la ciudad de México DF, seriamente afectada por el sismo de 1985 y centro en esa coyuntura de un intenso crecimiento y movilización del Movimiento Urbano Popular (MUP), para lograr de los gobiernos federal y capitalino, del PRI, una reconstrucción adecuada a sus necesidades (Pradilla (Coord.), García y Peralta, 1996). Luego del proceso electoral de 1988, teñido de fraude por el PRI, se fundó el Partido de la Revolución Democrática (PRD), en el cual se integraron diversos grupos políticos de izquierda y contingentes del MUP, que fue el protagonista del cambio en la capital del país a finales de la década de los noventa (Tamayo, 1999: 348-349).

La reforma política en la Ciudad de México y el centralismo

En 1993, la realización de un plebiscito ciudadano autónomo reclamando la democratización del gobierno del Distrito Federal, abrió un lento y zigzagante proceso de reforma política que solo concluiría hasta 2016. Las demandas de los capitalinos se centraron entonces en la democratización de la capital, gobernada como un departamento administrativo del Ejecutivo Federal, como expresión de la centralización del poder en el presidente de la República, ininterrumpida desde 1928, por un *Regente* designado

por este (Pradilla, 2001). La presión ciudadana empezó a dar frutos, parcialmente, en la reforma legal que permitió la elección por voto universal, secreto y directo, por primera vez en 1997, del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, del PRD, de oposición de izquierda. Pero la reforma era incompleta, no daba al DF el carácter de entidad federativa con plenos derechos en el Pacto Federal¹³, mantenía funciones de su gobierno interior en el Congreso Federal y la Presidencia de la República, sin que cambiara totalmente la situación de centralización política en el gobierno federal.

A finales de la década de los noventa, el impacto negativo del neoliberalismo sobre las condiciones de vida de la gente empezó a sentirse en el ámbito político-electoral, llevando a que en el 2000 ocurriera un cambio sustantivo en la vida política mexicana: por primera vez desde la revolución mexicana de 1910-1920, el PRI perdió las elecciones presidenciales y tuvo que reconocerle al Partido Acción Nacional (PAN), de derecha, el triunfo y entregarle la presidencia. Aunque el régimen político no se modificó a fondo, ni se sustituyó el patrón neoliberal de acumulación de capital, había concluido una etapa histórica. Las reformas electorales habían permitido que diversas gubernaturas y presidencias municipales fueran ocupadas por militantes de diversos partidos políticos; la Jefatura de Gobierno del DF y varias de sus delegaciones seguirán gobernadas por el PRD y su Jefe mantenía un contrapunto constante con el presidente de la República, lo que significaba un debilitamiento del centralismo del régimen político.

El PAN repitió en la presidencia hasta 2012, sin que cambiara el sistema político y económico. Pero otro actor salió a la luz ante la declaratoria de guerra del presidente Felipe Calderón Hinojosa: el crimen organizado, encabezado por los cárteles del narcotráfico, que sembraron la violencia en diversas regiones y ciudades del país como Ciudad Juárez, Tijuana, Monterrey, Cuernavaca, Acapulco, Guadalajara entre otras. Como si se tratara de otra versión del “aprendiz de brujo” de Paul Dukas, la declaratoria del presidente abrió un período de violencia, cambiante en el territorio

13 Nos referimos al acuerdo entre los gobernadores y legisladores de los estados federados, en torno a las condiciones de funcionamiento de la relación entre el todo federal y sus partes estatales, impuesto históricamente desde la cúspide del poder federal, mediante la correa de transmisión del PRI como partido de Estado.

a lo largo del tiempo, que ha arrojado un saldo enorme de víctimas mortales que no ha cesado de crecer hasta hoy¹⁴, y que sumada a la violencia incidental generada por la pobreza y la exclusión, o alimentada por esta, ha afectado seriamente la vida cotidiana de la población en el campo y las ciudades (García, 2021, entre otros).

Al impacto de la inseguridad generalizada se sumó la recesión económica de 2008-2009 que alimentó el desempleo y, por tanto, la informalidad. Durante los 12 años de gobierno federal del PAN, el PRI se refugió en sus enclaves estatales y mantuvo su aparato partidario gracias a la presencia de sus gobernadores, al margen de acción permitida por el federalismo, y al débil control del partido gobernante en la mayoría de las regiones del centro y sur de México.

En 2012, el desgaste del gobierno de Calderón y el PAN, llevó a la derrota de su candidato presidencial y al triunfo del “nuevo PRI” con Enrique Peña Nieto (2012-2018), acompañado por diversos gobernadores jóvenes. Sin lograr un crecimiento económico significativo, el continuado fracaso en la lucha contra el crimen organizado y un incesante crecimiento de sus víctimas, hundido en escándalos de corrupción del partido y entre sus gobernadores y sus funcionarios; el gobierno del PRI perdió legitimidad y apoyo popular. Mientras tanto, el gobierno de la capital, en manos del PRD desde 1997, derivaba hacia el centro, adoptando políticas neoliberales y reproduciendo sus prácticas corruptas, lo que justificó y facilitó la formación del Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), declarado legalmente como partido en 2014, liderado por Andrés Manuel López Obrador (AMLO), quien en nombre del PRD había sido el 2º Jefe de Gobierno del DF y dos veces candidato presidencial. Sin embargo, en este período se logró una conquista democrática significativa: la conclusión de la reforma política del DF a inicios de 2016, con su reconocimiento como parte plena del pacto federal, la eliminación de su estatuto de excepción y la autorización de la elaboración de la Constitución Política de la Ciudad de México, su nuevo nombre, la formación de un Congreso Local con todas las funciones

14 Según el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, organismo oficial federal, en 2020 se registraron 35.483 homicidios dolosos, entre ellos 969 feminicidios. (Animal político, 21-02-2021)

legislativas, y la desaparición de las intervenciones del Congreso Federal y el Presidente en el gobierno interno. Desaparecía así uno de los trazos más fuertes del centralismo mexicano y uno de sus símbolos más notorios.

2018: la debacle del poder político tradicional

Las elecciones presidenciales y legislativas del 2018 fueron un acontecimiento de cambio sustancial en la política nacional: el candidato presidencial Andrés Manuel López Obrador y su partido MORENA obtuvieron una holgada victoria electoral con el 53,19% de los votos para Presidente, más que duplicando los de su más inmediato seguidor, un resultado no visto en las tres elecciones anteriores (INE, 2018); similar victoria obtuvo en el Senado y la Cámara de Diputados, logrando con sus aliados la mayoría suficiente para aprobar reformas constitucionales y leyes sin necesidad de tener en cuenta a los partidos tradicionales (PRI, PAN y PRD con sus alianzas de ocasión) que sufrieron una derrota histórica y quedaron reducidos a su mínima expresión en términos de apoyo electoral. Obtuvo también la victoria en 7 estados, tanto en esta elección como en dos extraordinarias posteriores.

El PRI, antiguo partido de Estado, hegemónico durante más de siete décadas, el PAN como oposición histórica de derecha, y el PRD, reconocido como oposición de izquierda hasta entonces y desangrado por la formación de MORENA, quedaron notoriamente debilitados, mientras que AMLO y su partido se convertían en los nuevos dueños del poder político en los ejecutivos y legislativos de la Federación y en varias entidades federales y municipios.

De nuevo, política estatal centralista y contradictoria

AMLO y su partido llegaron al poder con una propuesta llamada “Cuarta Transformación” (4T), que se planteaba como equiparable a tres transformaciones anteriores: la Independencia, la Reforma de Benito Juárez, y la Revolución Mexicana de 1910-1920, y tomaba como símbolos a Miguel Hidalgo, José María Morelos, Benito Juárez, Francisco I, Madero y Lázaro

Cárdenas. Ya en la ideología ligada a estos símbolos se observan notorias contradicciones. Si dejamos de lado a Cárdenas y el Cardenismo, que requieren un análisis especial que no podemos realizar en este trabajo, ni somos los adecuados para realizarlo, encontramos el predominio de los líderes liberales Juárez y Madero, y el “olvido” de Emiliano Zapata y su lucha en la revolución por el campesinado y los indígenas y su reivindicación de la tierra despojada por las reformas liberales, en especial por la desamortización de los bienes de comunidades llevada a cabo por el régimen liberal y el dictador Porfirio Díaz. En el discurso considera que solo hay dos posturas políticas en México: las liberales que él representa, y las conservadoras que asigna a todos aquellos que lo critican o se oponen a su gobierno, y los rechaza abiertamente todos los días en sus conferencias mañaneras.

Su explicación del atraso de México, se ubica básicamente en la corrupción que domina a la sociedad y, sobre todo, al PRIAN¹⁵, al que acusa de haber implantado gobiernos corruptos y saqueadores, y no en las estructuras económico-sociales imperantes, ni el dominio de los países capitalistas hegemónicos; una postura abiertamente moralista. Aceptó todas las exigencias impuestas por Donald Trump, presidente de EUA, con quien mantuvo una relación privilegiada, sobre todo en el tema de las migraciones centroamericanas hacia el norte, a las que AMLO detuvo en la frontera sur mediante el uso de la recién creada Guardia Nacional mexicana. Sin embargo, alabó el “milagro” realizado por los migrantes mexicanos indocumentados en EUA durante la pandemia en el 2020; al preverse que alcanzarían más de los 40 mil millones de dólares, la suma mayor de divisas recibida de un rubro específico por el país, mayor que la del petróleo o el turismo, AMLO dijo:

Miren la paradoja, los que se han tenido que ir por falta de oportunidades en el país, son los que nos están salvando en lo económico, son los que más nos están ayudando, esas remesas significan la principal fuente de ingresos en nuestro país (Univisión, 27/09/2020).

15 PRIAN: sigla formada uniendo la del PRI y el PAN para señalar que son lo mismo políticamente, que juntos forman “la mafia del poder” y son las causas del atraso de México.

Sin embargo, no los apoyó ni diplomática ni legalmente, manteniendo el entendimiento con Trump y su fobia contra los inmigrantes mexicanos.

Aunque AMLO declaró “abolido el neoliberalismo”, parece haber adoptado una política con muchos rasgos de esa ideología liberal: “adelgazamiento del Estado” al eliminar diversos organismos autónomos logrados por la ciudadanía que equilibraran el poder estatal; aplicando la “austeridad republicana” en la operación de un aparato estatal muy reducido, aprobando presupuestos que reducen el gasto público, que ahora se distribuyen directamente desde la hacienda federal a los sujetos vulnerables mediante apoyos monetarios a adultos mayores, madres solteras, discapacitados, campesinos pobres, jóvenes que no trabajan ni estudian, etc, a la manera del asistencialismo del Banco Mundial.

Igualmente, redujo la planeación del desarrollo en sus diversos ámbitos, al discurso político de la 4 T; se abroga el papel de “vocero del pueblo” en la toma de decisiones, sustentando sus opciones cupulares en “consultas populares” fuera de la legislación, improvisadas, sin información previa suficiente y sin validez democrática; así canceló el Aeropuerto Internacional en construcción en Texcoco e inició el de Santa Lucía al norte de la Ciudad de México, en una base militar; inició la construcción de la Refinería Dos Bocas en su estado natal; y del Tren Maya y el Tren Transistmico en áreas indígenas y bosques protegidos del sureste (ignorando las posturas opuestas de las comunidades indígenas) diseñados para la movilización transnacional de turistas y mercancías, y propone crear en sus estaciones polos de urbanización que afectarán la identidad regional y el patrimonio ambiental. Esta es su política regional, pues no ha mencionado otra. Eliminó la mayoría de los programas de intervención de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), dejando solo los de mejoramiento urbano y de reconstrucción por los sismos de 2017, ligados ambos a la vivienda, que ha sido siempre considerada por AMLO como un vector de desarrollo por sus efectos multiplicadores, ignorando las experiencias negativas documentadas en América Latina en los años setenta y recientemente.

Ha asignado a las Fuerzas Armadas numerosas funciones fuera de sus tareas constitucionales, validándolas legalmente: las mantiene como eje de su política de seguridad pública, hasta ahora fallida pues no ha reducido

el crecimiento de los asesinatos, feminicidios, secuestros y extorsiones; las comprometió a construir el Aeropuerto Internacional de Santa Lucía y tramos del Tren Maya, que administrarán junto a otros aeropuertos turísticos; construyen también los locales del Banco del Bienestar estatal que maneja los recursos de sus apoyos directos; y recientemente les asignó la vacunación anti-Covid 19, que se realizará en los cuarteles. Una militarización del país, que podría tener varias explicaciones: el verticalismo en el cumplimiento de órdenes, la aparente ausencia de corrupción, el sometimiento a la justicia militar, el centralismo y aparente disciplina bajo órdenes de la Presidencia; o todas ellas.

La política aplicada en 2019, en condiciones de nulo crecimiento económico y el manejo de la crisis sanitaria iniciada en marzo del 2020, ha sido de acciones centralizadas, revirtiendo procesos democráticos previos, renovando el presidencialismo que había sido limitado por la debilidad de los gobiernos del PAN y el PRI precedentes y por la intensa movilización democrática de la ciudadanía.

La crisis sanitaria y económica y la revuelta estatal

A lo largo del año que lleva la pandemia del coronavirus, AMLO se ha caracterizado por su escepticismo ante ella, su ambivalencia ante la necesidad de tomar medidas drásticas para frenar los contagios arguyendo su respeto a la libertad individual, su liberalismo (?), su rechazo a usar cubrebocas emulando a los presidentes Trump de EUA y Bolsonaro de Brasil, sus esfuerzos por mantener en operación los circuitos de acumulación de capital en la Industria Maquiladora de Exportación sobre todo la automotriz, y la industria de la construcción, puntos nodales de la inserción de México en la acumulación de capital mundializada, a la que no renuncia, como lo mostró en la rápida negociación del TMEC¹⁶ con Trump (Pradilla y Márquez 2020^a). Igualmente ha mostrado su interés por mantener abiertos lo más posible los circuitos de la economía informal, quizás consciente de que allí obtienen la subsisten-

16 TMEC es el nuevo nombre del tratado de libre comercio con EUA y Canadá que sustituyó al TLCAN, con la presión del presidente Donald Trump.

cia cerca del 60% de la población económicamente activa (PEA). Según muchos analistas, esta ambivalencia sería una de las causas de que las políticas anti-Covid del ejecutivo federal hayan sido tímidas, dubitativas, débiles para enfrentar la pandemia, pero autoritarias para enfrentar las constantes críticas de los gobernadores situados en la oposición al presidente y su partido.

La magnitud de las crisis

México sumó 125.807 muertos por Covid y un millón 426 mil contagios hasta el 31 de diciembre del 2020, aunque expertos médicos y en estadística han señalado frecuentemente que las cifras son muy inferiores a la realidad, por las pocas pruebas realizadas para detectar los contagios, y porque otros datos, como un número mayor de defunciones proyectadas para el 2020, lleva a considerar que esta cifra sería bastante mayor. En todo caso, México se coloca en uno de los primeros lugares en el mundo en número de muertos por Covid 19 hasta el momento (El Universal, 1-I-2021). Ahora, asistimos a la peor fase de contagios y muertes, debido al abandono del aislamiento de la población y a su salida masiva en las fechas de fin de año, en parte causada por la incierta política del gobierno federal sobre este aspecto de la lucha contra la pandemia.

Aunque es muy temprano para hacer balances de lo que ha implicado la crisis económica y social generada por la pandemia, pues aún está lejos de concluir ya que apenas inicia lentamente la vacunación, los organismos económicos ya hacen conjeturas sobre su magnitud: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) de México estima que la caída del PIB el 2020 será de más del 8%, mientras que el Fondo Monetario Internacional (FMI) piensa que será mayor al 9%. Analistas económicos señalan que un millón de Micro, pequeñas y medianas empresas no volverán a abrir sus puertas al terminar la fase crítica de la pandemia, que se perderán definitivamente cuatro millones de empleos formales o informales, que habrá diez millones más de pobres en el país, y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) indica que México es uno de los países latinoamericanos que ha invertido menos de su PIB en atender la crisis económica: un uno por ciento (Milenio, 31/12/2020).

La explicación la encuentran muchos analistas en que AMLO señala frecuentemente que él, a diferencia de los gobiernos neoliberales, no salvará a los de arriba sino a los de abajo, y que no endeudará al país para recuperar la economía, concentrando todo su esfuerzo en los apoyos otorgados a los sectores que considera vulnerables. Independientemente de si creemos o no que estos apoyos garantizan en el largo plazo el bienestar de los que los reciben, o si solo aligeran coyunturalmente su pobreza, esta política ha agravado los impactos de la crisis sobre el desempleo y ha producido enfrentamientos entre AMLO y las asociaciones empresariales a las que pide apoyo constantemente.

La revuelta de los gobernadores contra el centralismo

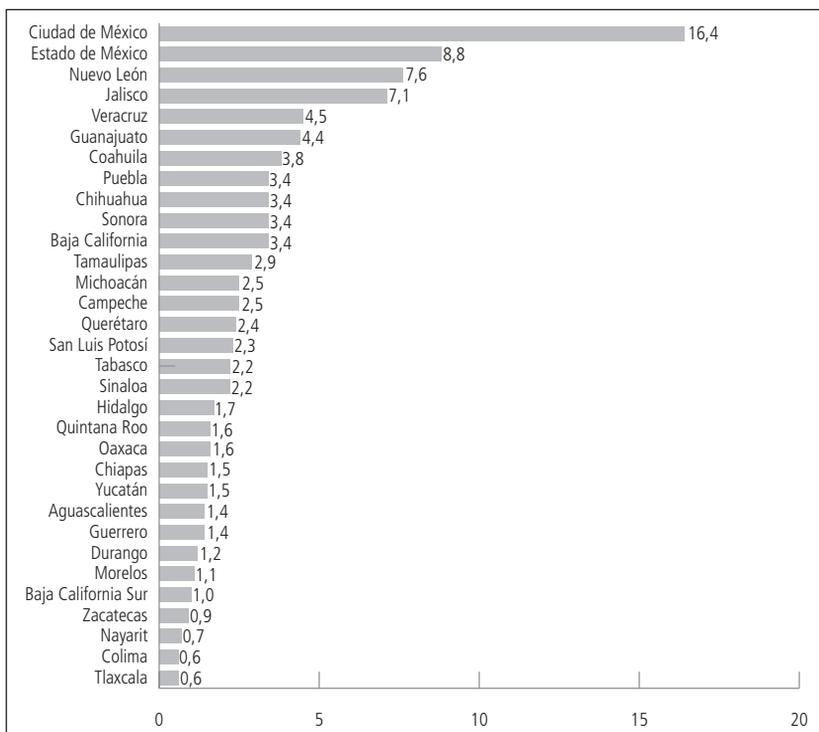
Las políticas para enfrentar la pandemia puestas en marcha por el Ejecutivo Federal han dado lugar a fuertes críticas por parte de los gobernadores estatales de los partidos de oposición, del norte en particular, los que formaron la autodenominada “Alianza Federalista”: Aguascalientes, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nuevo León y Tamaulipas, entre los que se encuentran los estados donde se ubican las dos metrópolis que siguen jerárquicamente a la capital: Guadalajara (Jalisco) y Monterrey (Nuevo León). Sus demandas básicas se refieren al cambio de la política anti-Covid, incluyendo más recursos a gobiernos locales y participación estatal en su elaboración y aplicación, y una revisión general del Pacto Federal, que incluya el incremento de las transferencias a estados y municipios, pues la Federación toma el 80% de los recursos tributarios y devuelve a los estados solo el 16% y a los municipios el 4% (INFOBAE, 30/10/2020), que no son suficientes para su desarrollo.

Desigualdad territorial y crisis social

Antes de la crisis, la desigualdad territorial seguía siendo la norma, determinada por la historia acumulada y por la localización territorial de los procesos de acumulación de capital mundializado. Si observamos la distribución porcentual del PIB en el país (Gráfico 1), encontramos a Ciudad

de México, Estado de México, Nuevo León, Jalisco, Veracruz, Guanajuato, Coahuila, Puebla, Chihuahua y Sonora como los 10 estados con mayor participación en el PIBN, con notoria concentración en la ZMVM, que incluye a la CDMX y a 60 municipios conurbados del Estado de México, seguida por los estados cuyas capitales son las áreas metropolitanas de Monterrey y Guadalajara, sumando el 39,9% del total nacional. En el otro extremo, se ubican 10 estados que sin embargo no son considerados los más pobres del país que son Chiapas, Oaxaca y Yucatán, ubicados inmediatamente arriba de éstos.

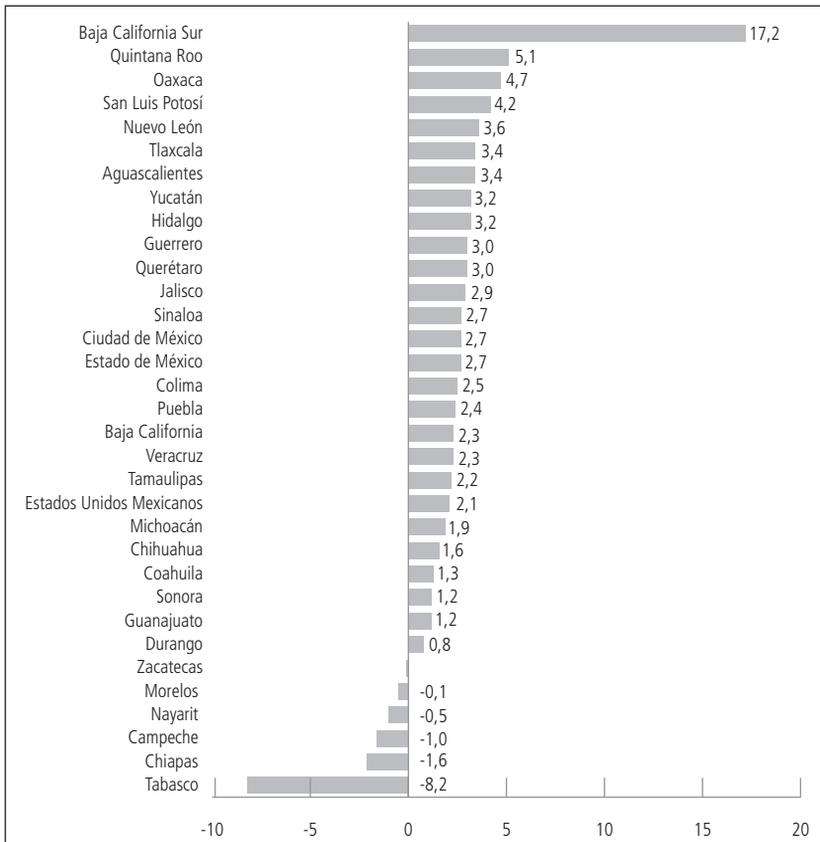
Gráfico 1
Producto Interno Bruto por entidad federativa en 2018
(Estructura porcentual)



Fuente: INEGI (2019: p. 5). Elaboración propia.

Si observamos la dinámica experimentada por el PIB en 2018, –tasa de crecimiento anual promedio– antes de la pandemia y la recesión, veremos un panorama muy distinto (Gráfico 2): a Nuevo León en el quinto lugar, Jalisco en el 12, Ciudad de México y el Estado de México caen al puesto 14 y 15 con una tasa apenas superior a la media nacional (2,1% anual), y 6 estados con tasas negativas.

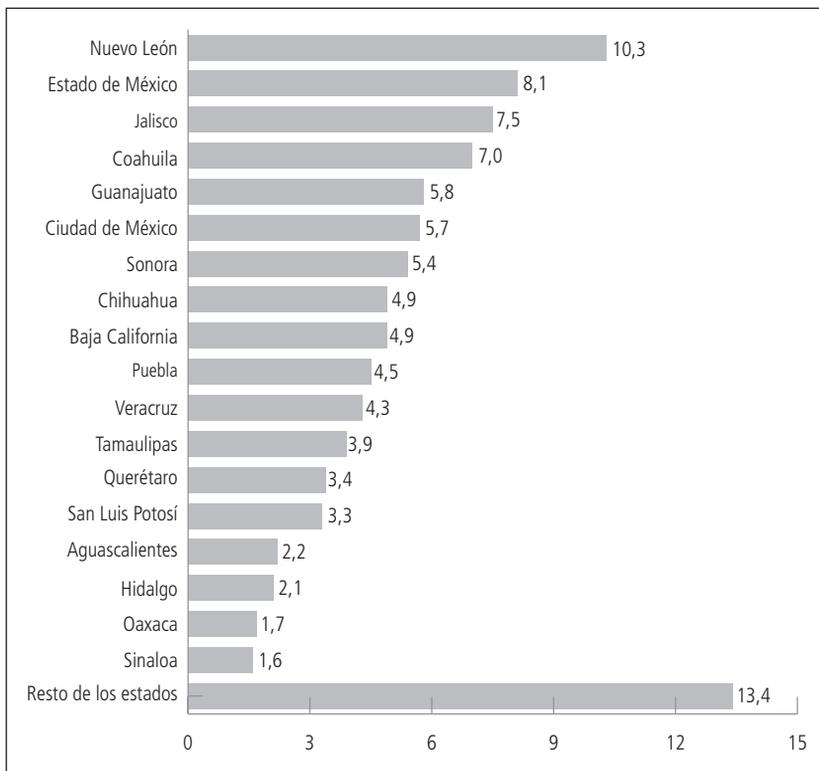
Gráfico 2
Comportamiento del Producto Interno Bruto por entidad federativa en 2018
(Variación porcentual anual)



Fuente: INEGI (2019: p. 10) Elaboración propia.

Encontramos una variación notoria en el porcentaje de participación en el PIB industrial, marcando los distintos ritmos de desindustrialización de las regiones. (Gráfico 3): en el primer lugar está ahora Nuevo León, seguido del Edomex, Jalisco, Coahuila, Guanajuato, y hasta el sexto la Ciudad de México que en los años setenta fue el mayor polo fabril del país (INEGI, 18-XII-2019).

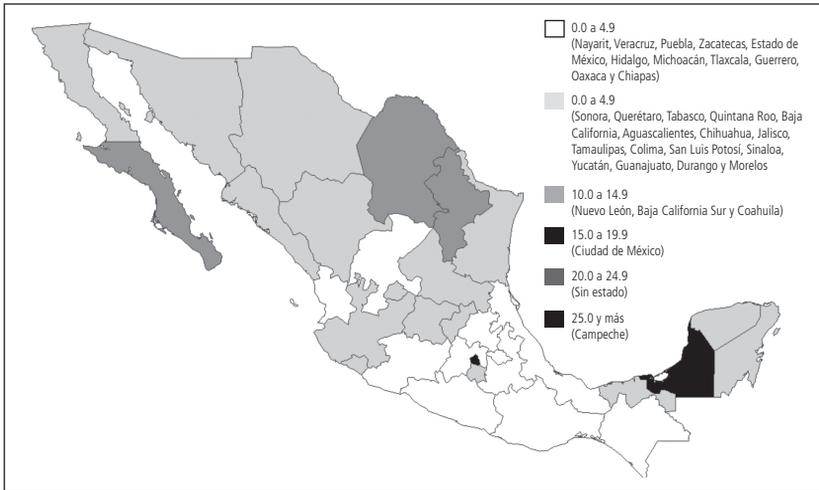
Gráfico 3
Producto Interno Bruto de las actividades secundarias en 2018
sin considerar la minería petrolera
(Estructura porcentual)



Fuente: INEGI (2019: p. 10) Elaboración propia.

A finales del año 2019, en los primeros lugares en términos de PIB por habitante encontramos, en ese orden, a Campeche, Ciudad de México, Estado de México, Baja California Sur, Coahuila, Querétaro, Tabasco, Quintana Roo y Baja California. En el otro extremo, Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Tlaxcala, Michoacán e Hidalgo; observamos cambios notorios en los colocados arriba de la lista, mientras que abajo permanecen los mismos territorios atrasados históricamente (Mapa 1).

Mapa 1
Distribución geográfica del Producto Interno Bruto por habitante, 2019
sin considerar la minería petrolera
(Miles de US Dólares)



Fuente: BBVA Research, (2020: p.42). Elaboración propia.

La crisis sanitaria causada por el Covid 19 ha encontrado en las grandes aglomeraciones humanas de las metrópolis mexicanas su territorio de mayor incidencia en contagios y número de defunciones reportados por el gobierno federal: las entidades más afectadas hasta el 31 de diciembre de 2020 fueron Ciudad de México, Estado de México del que 60 municipios son parte de la ZMVM, Nuevo León donde se ubica el Área Metropolitana de Monterrey; Guanajuato con un sistema urbano-regional denso, y Jalis-

co donde está el Área Metropolitana de Guadalajara. En general, los asentamientos más afectados por la pandemia han sido las ciudades capitales de los estados (El Universal, 1/1/2021). La pandemia ha puesto a juicio la concentración masiva de la población en las grandes ciudades donde mantener la “sana distancia”, evitar la aglomeración de población en los lugares de abastecimiento es más difícil, se acumulan las viviendas precarias de los sectores populares dificultando las actividades virtuales, y se ha presentado la mayor propensión a los contagios, las muertes y sus efectos colaterales (Pradilla y Márquez, 2020^a).

La pos-pandemia: ¿Un futuro distinto?

A inicios del 2021, aún en lo más alto de la curva de contagios y muertes diarias por Covid 19; con el patrón neoliberal de acumulación dominando la vida económica y social; sin entender qué modelo de desarrollo pretende implantar el presidente AMLO y su Cuarta Transformación, cada vez más inflada por viejos políticos tráfugas de los partidos tradicionales (PAN, PRI y PRD) y de otras franquicias políticas de nuevo cuño, y a pocos meses de las elecciones legislativas, estamos forzados a preguntarnos sobre el futuro del país y de toda América Latina: si las muchas vacunas en competencia logran controlar el coronavirus y la crisis sanitaria y económico-social correlativa, ¿regresarnos a la “normalidad”? La pregunta obligada es: ¿Cuál futuro nos espera como nación?, a la que debemos añadir otra, específica de este trabajo: ¿Continuarán creciendo las desigualdades sociales y territoriales históricas, o encontraremos un nuevo patrón de crecimiento que garantice una mayor armonía social y territorial de desarrollo?

Las múltiples agendas de cambio posibles

Es imperativo hoy diferenciar la realidad y nuestro deseo, aunque los dos cuentan en el análisis. Muchos analistas piensan o esperan que la pos-pandemia debería ser la ocasión del cambio radical en el mundo y América Latina, de la superación del capitalismo o al menos del neoliberalismo;

también lo deseamos, pero no vemos las condiciones sociales para ello. Solo en Bolivia, luego del inaudito golpe de Estado de la derecha, las masas han recuperado el control de su gobierno; en los demás países esperamos su voz a lo largo de este año, o uno más.

Lo primero que debemos entender es que el gran capital trasnacional, sus apéndices locales, y los monopolios nacionales, luego de más de un año de vigilia en sus procesos de acumulación de capital, intentarán recuperar lo más rápido posible su cifra de negocios y sus balances de ganancias, haciendo lo necesario a nivel mundial y local para garantizar el control del poder político y las condiciones de explotación de recursos humanos y naturales que han tenido en el neoliberalismo. Buscarán entonces una nueva versión del neoliberalismo, haciendo que los estados, y por su conducto, los contribuyentes, paguen los costos de la crisis, y recuperen su tasa de valorización, lo cual supone el funcionamiento pleno de las condiciones del desarrollo territorial desigual (Márquez y Pradilla, 2018), luego de superar el escollo del conservadurismo extremo de Trump.

Lo probable y lo posible en México

En México, 2018 nos trajo un cambio inesperado, pues en nombre “de la izquierda” llegó al control de los poderes Ejecutivo y Legislativo un presidente populista de derecha¹⁷, autodefinido como “liberal pero antineoliberal” (¿). El hartazgo popular del PRI, el PAN y el PRD se desperdició en un fuego fatuo que confundió el “cambio” con un mesianismo moral de austeridad y anticorrupción, de asistencialismo social exacerbado, válido desde luego, pero absolutamente insuficiente para eliminar la pobreza de la mayoría de la población, superar la profunda e hiriente desigualdad social y en sentido contrario a la reversión de la desigualdad territorial: centralista y concentrador del poder político, y enfrentado a una parte muy

17 No nos referimos aquí a la caracterización clásica del populismo, sino a la combinación de un lenguaje populachero, a la autodefinición como vocero del “pueblo” pero negando los mecanismos de participación efectiva, a un discurso moralista y religioso, a la opción por una política de apoyos monetarios mínimos a algunos sectores vulnerables predefinidos personalmente, a la destrucción de instituciones estatales para llevar los apoyos directamente a los destinatarios, etc., que mezcla en su discurso y su acción el presidente de México y su 4 T.

importante de los poderes estatales que piden un pacto federal renovado, incluyendo a los gobernadores de los estados que le siguen en importancia económica a la ZMVM.

Lo más probable es que gracias a la distribución masiva de apoyos monetarios a los sectores más vulnerables de la población, limitados pero aún más significativos en la crisis sanitaria y económica, el presidente y su partido MORENA mantengan o, aún, refuercen su mayoría en las elecciones legislativas y de 15 gobernadores estatales en julio del 2021, con lo cual se alejará aún más en el tiempo el cambio hacia un proyecto alternativo de país socialista libertario y democrático, nuestra opción, que lamentablemente no cuenta hoy con un proyecto estructurado y una dirección política capaz de construir una nueva mayoría social y política. Mientras en el mundo siga imperando el capitalismo en su agresiva versión neoliberal, en México continuaremos dominados por un contradictorio neoliberalismo que quiere ser austero e incorruptible y con un capital sin apoyo estatal directo, pero tutelado y protegido por este y por un ejército convertido en agente empresarial, además de sus funciones de control social.

¿Se descentralizará México?

No. El actual gobierno mesiánico requiere estructuralmente de un poder político centralizado, con poder económico concentrado, para construir su espejismo de capitalismo austero y honrado, con un pueblo en “estado de bienestar” salvado por la dádiva estatal, y sobreviviendo en la informalidad generalizada. Y tutelado por Fuerzas Armadas omnipresentes. Este proyecto no acepta, no ha aceptado, la participación ciudadana directa y autónoma, tampoco la participación ampliada de poderes locales y estatales reforzados y con capacidad de orientar hacia objetivos propios y divergentes de los del Ejecutivo Federal. Por ello, en el proyecto de AMLO-MORENA no hay, hasta ahora, la intención de poner a discusión nuevas leyes municipalistas o versiones descentralizadoras del Pacto Federal, o de convocar a una Constituyente que reforme la constitución mexicana en su conjunto y en sentido democrático; prefiere las reformas legales que vota un congreso controlado, usado como Constituyente Permanente. Pero los trabajadores

mexicanos (y los latinoamericanos) pueden alzar su voz y decir otro discurso práctico.

Por lo tanto, los investigadores críticos de izquierda, desde un proyecto alternativo socialista democrático, debemos seguir la tarea de crítica rigurosa de las determinaciones del desarrollo territorial desigual profundizado por el capitalismo neoliberal en la etapa actual de mundialización de la acumulación de capital. Es nuestro trabajo ahora y siempre lo ha sido en México y en toda América Latina.

Bibliografía

- Alvarado, I. (2020). “Récord en remesas: México recibió de inmigrantes en EEUU la mayor cantidad de dinero en la historia”. *Univisión*. 27 de septiembre. Disponible en: <https://www.univision.com/noticias/inmigracion/record-en-remesas-mexico-recibio-de-emigrantes-en-eeuu-la-mayor-cantidad-de-dinero-de-la-historia>. [Visitada 1 de enero de 2021].
- Ángel, A. (2021). “En México asesinaron a más de 35 mil personas en 2020, solo un 0,4% menos que un año antes”. 21 de enero. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2021/01/mexico-homicidios-35-mil-2020/>. [Visitada 15 febrero de 2021].
- Ávila, H. (1993). *Lecturas de análisis regional en México y América Latina*, Chapingo: Universidad Autónoma Chapingo.
- Ayala, J y Blanco, J. ([1972]1981). “El nuevo Estado y la expansión de las manufacturas en México, 1877-1930. En *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*. Rolando Cordera (Compilador):13-64. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA) (2020). “Situación Regional Sectorial México. Segundo semestre 2020”. Disponible en: <https://www.bbva.com/wp-content/uploads/2020/09/Sit.-Regional-Sectorial-Mexico-2S2020-24SEP20.pdf>. [Visitada 2 enero de 2021].
- Cabral, R. ([1974]1981) “Industrialización y política económica”. En *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*. Rolando Cordera (Compilador):67-100. México DF: Fondo de Cultura Económica.

- Chust, M. (s/f). “La vía autonomista novohispana. Una propuesta federal en las Cortes de Cádiz”. Disponible en; <https://www.historicas.unam.mx/publicaciones/revistas/novohispana/pdf/novo15/0216.pdf>. [Visitada 11 febrero de 2021]
- Congreso Constituyente (1917). “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917”. En *Antología de la planeación en México 1917-1985. 1. Primeros intentos de planeación en México (1917-1946)*, Secretaría de Programación y Presupuesto (Editor):137-182. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) ([1982] 1993). “Geografía de la marginación”. En *Lecturas de análisis regional en México y América Latina*, Héctor Ávila Sánchez (compilador):580-631. Chapingo: Universidad Autónoma de Chapingo.
- Cordera, R. (Compilador). (1981). *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Cordera, R. y Orive, A. ([1970]1981). “México. Industrialización subordinada”. En *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*. Cordera, R. (Compilador):153-175. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Fajnzylver, F y Martínez, T. ([1970] 1982). *Las empresas transnacionales. Expansión a nivel mundial y proyección en la industria mexicana*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- García López, E. (2021). “Impactos territoriales al espacio urbano y sobre la organización ciudadana generados por la inseguridad: Ciudad Juárez, Cuernavaca y Monterrey. 2010-2013”. Tesis de grado de Doctorado en Ciencias y Artes para el Diseño. Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco. Ciudad de México.
- Garza, G. (1985). *La industrialización de la ciudad de México 1821-1970*. México DF: El Colegio de México.
- Gilly, A. ([1971] 2007). *La revolución interrumpida*. México DF: Era.
- ([1979]1988). “La guerra de clases en la revolución mexicana”. En *Interpretaciones de la revolución mexicana*: 21-54. México DF: Nueva Imagen.

- (1988). *Nuestra caída en la modernidad*. México DF: Jean Boidó y Clement Editores.
- Guillen Romo, H. (1997). *La contrarrevolución neoliberal*. México DF: Era.
- (1984). *Orígenes de la crisis en México 1940 / 1982*. México DF: Era.
- Hernández Laos, E. ([1984]1993). “La desigualdad regional en México (19000-1980)”. En *Lecturas de análisis regional en México y América Latina*, Ávila Sánchez, H. (compilador):580-631. Chapingo: Universidad Autónoma de Chapingo.
- INFOBAE (2020). “Alianza federalista, quienes son los gobernadores “rebeldes” que se oponen a López Obrador”. *Infobae*, 30 de octubre. Disponible en: www.infobae.com/america/mexico/2020/10/30/alianza-federalista-quienes-son-los-gobernadores-rebeldes-que-se-oponen-a-lopez-obrador/ (visitado 01 enero de20201)
- Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (IILSR) (s/f). *El municipio mexicano*. México DF: Senado de la República LVIII Legislatura.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) (18-XII-2019), “Producto Interno Bruto por entidad federativa 2018”. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/OtrTemEcon/PIBEntFed2018.pdf>. [Visitada 2-I-2021].
- Instituto Nacional Electoral (2018). “Cómputos distritales 2018. Elecciones federales”. Disponible en: <https://computos2018.ine.mx/#/presidencia/nacional/1/1/1/1>, [Visitada 31-XII-2020].
- Márquez López, L y Pradilla Cobos, E. (2018). “El desarrollo territorial desigual en América Latina”. Ponencia presentada en el IV Seminario Internacional de la Red Latinoamericana de Investigadores sobre Teoría Urbana en Quito, Ecuador.
- (2008). “Desindustrialización, terciarización y estructura metropolitana: un debate conceptual necesario”. *Cuadernos del CENDES* No. 69, septiembre-diciembre 2008: 21-45.
- México suma 125,807 muertos por Covid y un millón 426 mil contagios”. (1-1-2021) *El Universal*. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/mexico-suma-125807-muertes-por-covid-y-un-millon-426-mil-contagios>. [Visitada 1 enero de 2021].

- México dice adiós a 2020 con la crisis económica más profunda en 100 años”. (31-12-2020) *Milenio*. Disponible en: <https://www.milenio.com/negocios/mexico-despide-2020-crisis-economica-severa-siglo>. [Visitada 1 enero de2021].
- Meyer, L. (1995). *Liberalismo autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano*. México DF: Océano.
- Palacios, J. (1989). *La política regional en México, 1970-1982*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Pérez Torres, D. (2013). *Las zonas metropolitanas de México. Estructuración urbana, gobierno y gobernanza*. México DF: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Perroux, F. (1993). “Notas sobre el concepto polos de crecimiento”. En Ávila Sánchez, H. *Lecturas de análisis regional en México y América Latina*: 83-97. Chapingo: Universidad Autónoma de Chapingo.
- Pliego Moreno, Iván H. (2009). “200 años de federalismo en México: una revisión histórica”. *Documentos de trabajo* No. 75, agosto de 2009: 1-30. México DF: CESOP, Cámara de Diputados LX Legislatura.
- Pradilla Cobos, E. (2009). *Los territorios del neoliberalismo en América Latina*. México DF: Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco y Miguel Ángel Porrúa.
- (2001). “Zona Metropolitana del Valle de México: avances y límites de la coordinación metropolitana”. *L'ordinaire Latino Americain*, No 185: 1-15.
- (1993). *Territorios en crisis, México 1970-1992*. México DF: Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco y Red Nacional de Investigación Urbana.
- (1984). *Contribución a la crítica de la “teoría urbana!”*. Del “espacio” a la “crisis urbana”. México DF: Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco.
- (Coordinador) (2016). *Zona Metropolitana del Valle de México: cambios demográficos, económicos y territoriales*. México DF: Universidad Autónoma Metropolitana. Disponible en: <http://www.emiliopradillacobos.com/LibrosPDF/2016%20ZMVM%20cambios%20demograficos.pdf>

- Pradilla Cobos, E. y Márquez López, L. (2020^a). “Las ciudades latinoamericanas y el Coronavirus”. Inédito. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco.
- Pradilla Cobos, E. y Márquez López, L. (2020^b). “De las aldeas rurales a las grandes metrópolis latinoamericanas 1880-2020. Inédito. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco.
- Pradilla Cobos, E. (coordinador); Castro García, C. y Peralta Sánchez, A. (1996). *Vulnerabilidad, sismos y sociedad. Ciudad de México 1985 y el futuro*. México DF: Unión de Vecinos y Damnificados 19 de septiembre.
- Ruiz Durán, C. (1999). “Territorialidad, industrialización y competitividad local en el mundo global”. En *Desarrollo regional y competitividad industrial*. Ruiz Durán, C. y Dussel Peters, E. (Compiladores):13-56. México DF: UNAM, Fundación Friedrich Ebert y Editorial Jus.
- Secretaría de Programación y Presupuesto (Editor) (1985^a). *Antología de la planeación en México 1917-1985. 1. Primeros intentos de planeación en México (1917-1946)*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- (Editor) (1985^b). *Antología de la Planeación en México 1917-1985. 10. Sistema Nacional de Planeación Democrática (1982-1985)*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Tamayo, S. (1999). *Los veinte octubres mexicanos. Ciudadanías e identidades colectivas*. México DF: Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco.
- Trotsky, L. (1939). “La industria nacionalizada y la administración obrera”. Disponible en: <https://ceip.org.ar/La-industria-nacionalizada-y-la-administracion-obrera-1>. [Visitada 11-02-2021].
- Unikel, L. (1976). *El desarrollo urbano de México. Diagnóstico e implicaciones futuras*. México DF: El Colegio de México.

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.

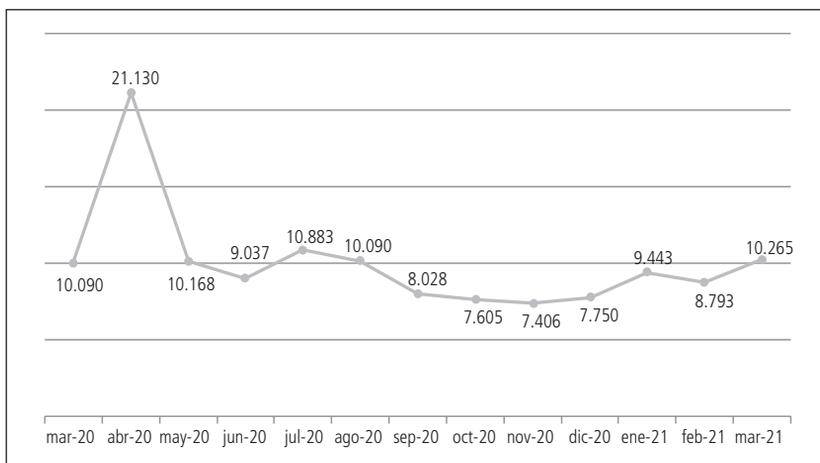
Siguieron otras ciudades y países y fueron precisamente los gobiernos que minimizaron el impacto del Covid-19 y no adoptaron medidas adecuadas, como fue el caso de EE.UU, Brasil y otros, lo que provocó un enorme sufrimiento en las poblaciones, principalmente los más vulnerables: negros, latinos, indígenas,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

Autores y autoras

Fernando Carrión Mena

Arquitecto por la Universidad Central del Ecuador (UCE), Maestro en Desarrollo Urbano Regional por el Colegio de México (Colmex) y Doctorando en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). También es académico del Departamento de Estudios Políticos de Flacso Ecuador. Fue Director de Planificación y Concejal del Distrito Metropolitano de Quito y editorialista del Diario Hoy.

https://works.bepress.com/fernando_carrion/

Fernando Cordero Cueva

Arquitecto (Universidad de Cuenca 1975); Especialista en Programas y Proyectos de Desarrollo Urbano, (Instituto Brasileño de Administración Municipal 1976-1977, Rio de Janeiro), Master en Dirección de Desarrollo Local (Universidad Complutense de Madrid, 2006-2007, Madrid), Profesor de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca, FAUC, 1977-2017, Decano FAUC 1989-1991 y 1994-1996, Alcalde de Cuenca 1996-2000 y 2000-2005, Vicepresidente y Presidente de Asamblea Constituyente 2007-2008, Presidente de la Asamblea Nacional 2008-2013. fcorderoc@me.com

Fernando Enríquez Bermeo

Economista (Universidad Central del Ecuador), Master en Desarrollo local (Universidad Complutense de Madrid, Centro Universitario Villanueva, España), Diplomado en Gobernanza de la cooperación transfronteriza (El Colegio de la Frontera Norte, México), con estudios de Post-grado en Ciencias Políticas (FLACSO). Desde 2013 es investigador del Departamento de Estudios Políticos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO-Ecuador; coordinó el Proyecto Exploración de la economía política de la violencia en las fronteras de América Latina (2015-2017) del

Departamento de Estudios Políticos. Actualmente es Secretario Ejecutivo de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Ciudades Fronterizas (OLACCIF). Editor la Serie Territorios en Debate del CONGOPE, Abya-Yala e Incidencia Pública, que tiene publicados 14 volúmenes sobre desarrollo territorial economía y territorio. Además trabaja en temas relacionados con desarrollo territorial, integración transfronteriza y políticas de protección social. Profesor asociado de la Universidad Andina Simón Bolívar y FLACSO Ecuador. Ha participado como expositor en diversos eventos nacionales e internacionales. Tiene publicados algunos libros y varios artículos en libros y revistas. fenriquez@flacso.edu.ec

Emilio Pradilla Cobos

Doctor en Urbanismo por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor – investigador titular, Departamento de Teoría y Análisis, División de Ciencias y Artes para el Diseño, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Investigador Nacional III, Sistema Nacional de Investigadores de México. Correo electrónico epradillacrm@hotmail.com, página web www.emiliopradillacobos.com

Patricia Sánchez

Arquitecta con Estudios en Desarrollo Urbano, Maestría en Estudios Urbanos, Doctorando en Urbanismo; Docente Universitaria e Investigadora Urbana; Ha publicado varios textos y artículos enfocados en Asentamientos Informales, Políticas de Vivienda Social y Producción Social del Hábitat; Activista por el Derecho a la Ciudad; Asambleísta Nacional por el Movimiento Pachakutik periodo 2021-2025. patriciasg60@hotmail.com

Carolina Tohá

Cientista política y magíster en ciencias políticas de la Università degli Studi di Milano. Especialista en materias de desarrollo democrático, políticas urbanas y descentralización. Profesora invitada en la Universidad de Chile y la Universidad de Santiago, consultora, columnista y conferencista. Ha sido Alcaldesa de Santiago, Ministra Secretaria General de Gobierno y Diputada. Correo ctmpersonal@gmail.com.

Gaitán Villavicencio

Sociólogo - Diplomado Desarrollo Económico y Social (Lovaina, Bélgica). Profesor Principal de la Universidad de Guayaquil (1974 – 2014). Investigador de Corporación de Estudios Regionales Guayaquil CERG. Investigador en la UCSG (2017 – 2020). Publicaciones sobre urbanización y desarrollo, planificación, pobreza, migración, políticas públicas y violencia. gaitanvillavicencio@hotmail.com

**Consorcio de Gobiernos Autónomos Descentralizados del Ecuador
CONGOPE**

Listado Prefectos y Prefectas, período 2019-2023

<p>Pablo Jurado Presidente del CONGOPE</p> <p>Johana Núñez Vicepresidenta del CONGOPE</p> <p>Edwin Miño Director Ejecutivo del CONGOPE</p>	<p>Rafael Dávila Loja</p> <p>Johnny Terán Los Ríos</p> <p>Leonardo Orlando Manabí</p> <p>Rafael Antuni Morona Santiago</p> <p>Rita Tunay Napo</p> <p>Magali Orellana Orellana</p> <p>Jaime Guevara Pastaza</p> <p>Paola Pabón Pichincha</p> <p>José Daniel Villao Santa Elena</p> <p>Johana Núñez Sto. Domingo de los Tsáchilas</p> <p>Amado Chávez Sucumbíos</p> <p>Manuel Caizabanda Tungurahua</p> <p>Cléver Jiménez Zamora Chinchipe</p>
<p>Cecilia Méndez Mora Azuay</p> <p>Vinicio Coloma Romero Bolívar</p> <p>Bayron Pacheco Ordóñez Cañar</p> <p>Guillermo Herrera Carchi</p> <p>Juan Pablo Cruz Chimborazo</p> <p>Jorge Guamán Cotopaxi</p> <p>Clemente Bravo El Oro</p> <p>Roberta Zambrano Esmeraldas</p> <p>Susana González Guayas</p> <p>Pablo Jurado Imbabura</p>	

El caso de Ecuador es muy particular, debido a que tiene un patrón de urbanización bicefálico, constituido por la ciudad de Quito como capital política y la de Guayaquil como capital económica. En esta bicentralidad urbana se evidencian claramente los cambios en la relación Estado y economía. Así, en este último medio siglo, se observan tres momentos históricos explícitos que tienden a fortalecer a una o a otra ciudad, según el énfasis puesto en el Estado o en el mercado. Y las dos tienden a buscar regímenes de autonomías para su capitalidad, pero de manera diferente: en Quito, dentro del Estado Unitario como descentralización (equilibrio estatal) y, en Guayaquil como descentramiento (privatización), pero bajo la forma de un régimen Federal. Surge entonces otra pregunta más: ¿El punto intermedio podría ser el de un Estado autonómico que reconozca esta diversidad, además de la plurinacionalidad?

Fernando Carrión Mena



ISBN: 978-9942-09-750-7

