

MODO DE DESARROLLO, ORGANIZACIÓN TERRITORIAL Y CAMBIO CONSTITUYENTE EN EL ECUADOR

Ana María Larrea Maldonado



MODO DE DESARROLLO, ORGANIZACIÓN TERRITORIAL Y CAMBIO CONSTITUYENTE EN EL ECUADOR

Ana María Larrea Maldonado

ANA MARÍA LARREA MALDONADO
*Modo de desarrollo, organización territorial
y cambio constituyente en el Ecuador*
SENPLADES / 1ª edición – Quito, 2011
152 p., 163 x 235 mm – (Serie Discusión, N° 4)

Los criterios vertidos en esta obra son de responsabilidad de su autora, y no necesariamente reflejan la opinión de la SENPLADES. Los contenidos del libro se pueden citar y reproducir, siempre que sea sin fines comerciales, y con la condición de reconocer los créditos correspondientes refiriendo la fuente bibliográfica.

© SENPLADES, 2012

De esta edición:

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo,
SENPLADES.

Av. Juan León Mera N° 130 y Patria
Quito, Ecuador

Tel: (593) 2 3978900

Fax: (593) 2 2563332

www.senplades.gob.ec

Impreso en Quito / Printed in Quito

ISBN: 978-9942-07-211-5

Diseño de línea editorial: Verónica Ávila • Activa

Diagramación: Verónica Ávila • Activa

Impresión: Imprimax

CONTENIDO

Prólogo	página 7
ANA ESTHER CECEÑA	
1 Introducción	13
2 La discusión sobre el desarrollo	
Un cambio paradigmático	21
La crisis del concepto de desarrollo	22
El <i>sumak kawsay</i> : hacia una vida plena	27
El Buen Vivir en la Constitución del Ecuador	31
Desarrollo y Buen Vivir	31
El debate constituyente sobre desarrollo y Buen Vivir	35
El Buen Vivir en diversidad: plurinacionalidad e interculturalidad	45
El debate constituyente en torno a la plurinacionalidad e interculturalidad	54
Los derechos como pilares del Buen Vivir	58
El debate constituyente sobre los derechos de la naturaleza	60
3 Estado y configuración territorial en el Ecuador	
La herencia colonial	63
La configuración del espacio ecuatoriano en el siglo XIX	65
Las Sierras	65
Las Costas	67
La Amazonía	70
Los intentos de integración territorial	71
El inacabado proceso de construcción del Estado nación en el Ecuador	71
La conformación de los grupos de poder regionales en el siglo XIX	71
Diferenciación de localidades y regiones	73
El siglo XX	74
La expansión bananera	77
La Reforma Agraria	79

La extracción petrolera y los cambios en la configuración territorial amazónica	81
La industrialización por sustitución de importaciones	83
El inicio de la industria del turismo en las Islas Galápagos	84
El neoliberalismo	84
4 Territorio, descentralización y desarrollo	
Organización territorial del Estado y planificación del desarrollo en la historia republicana del Ecuador	93
Perspectivas de la descentralización	102
Descentralización y equidad territorial	106
El nuevo modo de generación de riqueza y redistribución para el Buen Vivir	108
La propuesta de la Asamblea Nacional Constituyente	110
Autonomías y gobierno intermedio	111
Sistema Nacional de Competencias	113
Regímenes especiales	115
Descentralización con recursos	116
Organización territorial del Estado y debate constituyente	116
Territorios y modo de desarrollo	122
Conclusiones y recomendaciones	133
Bibliografía	137

*A Analía y Óscar por dar sentido a la vida compartida
con amor infinito, renovarla día a día y convertirla
en una aventura apasionante.*

*A Isabel por su capacidad de amar
sin tiempo, edad ni fronteras.*

*A Alberto, mi padre, por su eterna presencia
que sostiene, encauza y cobija.*

PRÓLOGO

Nuestros tiempos están marcados por dos fenómenos cuyo entrelazamiento señala tanto las fronteras como las rutas de posibilidad de realidades y utopías. La fase neoliberal del capitalismo, tan prometedora durante sus primeras tres décadas, empezó a tocar fondo a finales del siglo XX, cuando el propio capitalismo ponía en evidencia su insustentabilidad sistémica llegando a niveles de apropiación que están llevando a la vida a un callejón sin salida.

La translimitación ecológica, el uso abusivo y más allá de las capacidades naturales de reposición de la vida, fue reconocida en la segunda mitad del siglo XX como la amenaza a vencer desde el punto de vista científico. Las especies se extinguían o se fragilizaban de manera acelerada durante este período y, simplemente, empezaron a ser protegidas individualmente. La catástrofe se atribuyó al volumen, al tamaño, y no al modo. Algo similar ocurrió con los escollos del neoliberalismo, entre los que uno de los más importantes ha sido la resistencia de los pueblos. Lo que el mercado ya no pudo desbaratar, desmontar o conquistar fue encomendado a la sutileza de la mano visible: fuerzas y políticas militares fueron movilizadas para recolocar fronteras y formas de disciplinamiento que convencieran a los pueblos de la inutilidad de sus luchas.

Como en el calendario maya, el ciclo corto del neoliberalismo se conjuntó con el ciclo largo de los 500 años de modernidad capitalista, abriendo un momento de inestabilidad sistémica en el que se redefinen las líneas de su reestructuración, pero también se vislumbran las posibilidades del caos, es decir, de la diversidad de líneas de fuga societales que emanan de la complejidad de los componentes históricos de la totalidad y, por tanto, las rutas presentes, aunque a la vez difusas, de ruptura o desdoblamiento sistémico.

América fue el lugar donde la unión de tres continentes, con una carga inigualable de violencia, condujo a la fragua del sistema-mundo que hoy conocemos. Sistema-mundo que finalmente logró alcanzar la dimensión planetaria sin desintegrar y reconfigurar todos los sistemas culturales que se mantienen en resistencia en su interior 500 años después, a pesar de la fuerza del avasallamiento que no ha dejado de renovarse.

Si bien el mundo entero ha empezado a sublevarse en este cambio de milenio, Nuestra América nuevamente emerge como punto de irradiación que a la vez propone, convoca y avanza en lo que podría ser el proceso de desconformación, de deconstrucción o de desintegración del sistema-mundo capitalista. Con horizontes que parecen estar respondiendo a la conjunción de calendarios inmediatos, milenarios y coloniales, los pueblos de Nuestra América acudieron a la cita del reinicio; de la reinención de la Abya Yala; de la refundación del mundo desde la intersubjetividad y la emancipación, justo en el momento en que la vida se vio fatalmente amenazada por la escala de las apropiaciones de la naturaleza; por la disrupción en los ecosistemas, generalmente desequilibrando sus combinaciones; por la capacidad de intromisión (y alteración) en los códigos genéticos; y por el renovado desplazamiento de grupos humanos.

La búsqueda del *otro mundo*, a la altura de los horizontes más ambiciosos —que casi siempre son los más simples—, no solo se hizo deseable sino imprescindible. El capitalismo entró en un declive suicida, según lo muestran hasta las ciencias más convencionales, y la inestabilidad sistémica que genera tanto su dinámica como la acción de las resistencias de todo tipo en todas partes del planeta, exige explorar las otras maneras de vivir en sociedad para poder seguir viviendo.

Desde la memoria larga de los pueblos, desde la conflictiva historia de las colonialidades, desde las rabias de las recientes precarizaciones, desde los agravios y opresiones viejas y nuevas, se levantaron vientos de emancipación.

El sujeto se había modificado. Los contenidos de la lucha se construían en el ámbito de la reproducción de la vida y del ejercicio no formalizado de la política. No es la actividad productiva la que delimita los espacios, modos y alcance de las luchas; lo que está en cuestión son los modos de vida, son las concepciones del mundo, son los lugares desde donde se piensa y se explica la realidad.

La fragmentación de la realidad operada por el capitalismo, muy particularmente por el neoliberal, era respondida desde la recuperación de la integralidad: la *madre tierra*, la Pachamama, como universales englobadores de todos los niveles de la materialidad y la intersubjetividad.

Rediscutir la vida, el capitalismo, el neoliberalismo, la hegemonía, la competencia, el mercado, la revolución, la emancipación, la relación con la naturaleza, los territorios, los cuerpos y las mentes como espacios de poder, la colonialidad, el racismo, las fronteras, los países, los Estados, la representatividad, la democracia directa, la comunidad, lo individual y colectivo, lo público y privado, las diversidades, las complementariedades, el uso de los elementos de la tierra, se volvió inaplazable.

Se discutía y se luchaba. Movimientos de todo tipo protegían un río mientras discutían el sentido del uso colectivo, de la no apropiación y mucho menos individual, de los elementos de la naturaleza. El Caracazo, el levantamiento zapatista, las luchas contra las represas, la guerra del agua, la lucha por la tierra, por la autonomía, en contra del saqueo, por la libre movilidad de los seres humanos, por la dignidad, contra el pensamiento único y contra las invasiones, configuraron un panorama en el que la efervescencia emancipatoria era ascendente. Contra el sistema político, por otros modos de entender la política pero también con incursiones en los terrenos concretos de disputa.

La búsqueda de horizontes de largo plazo no impidió hacer frente a las exigencias inmediatas de transformación de las reglas del juego. El cuestionamiento de la institucionalidad liberal colonizadora caminó de la mano de la invención de institucionalidades que dieran cuenta de la reconstrucción de los sentidos comunes de la diversidad descolonizada.

El proceso real en que el otro mundo se hace posible consiste en la construcción cotidiana del horizonte, es decir, es un desafío en el que todas las temporalidades y todos los espacios de disputa y de creación colectiva se combinan. Y de acuerdo con Ana María Larrea, se requiere de «...una alta dosis de creatividad y [sobre todo, diría yo, de] sentido transgresor para llevar adelante una tarea transformadora con impactos significativos para los pueblos latinoamericanos».

Creatividad, sentido transgresor, voluntad política, sabiduría y un convencimiento de que no hay democracia posible sin reconocimiento de la diversidad

y que eso implica disposición para dislocar los soportes conceptuales y materiales sobre los que está organizada la gran sociedad del sistema-mundo, incluyendo evidentemente el de la objetivación de la naturaleza y la ruptura de complementariedad en las relaciones entre todos los seres vivos.

Cambiar el mundo significa concebirlo de otro modo; modificar las mentalidades y los modos de hacerlo y vivirlo. Sin transformación conceptual, epistemológica, lo que hay es reproducción de las lógicas de funcionamiento, aunque se acompañen de esfuerzos de distribución que busquen un emparejamiento. En una sociedad concebida a partir de la competencia, de la negación y objetivación del otro, cualquier emparejamiento, al suspender la fuerza que lo produce, tiende nuevamente a la polarización.

Los hitos del debate y de los procesos contemporáneos de transformación emancipatoria no están en la adopción de medidas inmediatas de corrección o justicia social, aunque éstas sean importantes para la reconstrucción de lo cotidiano; se encuentran en aquello que la propia Constitución ecuatoriana supo destacar, aunque sin eliminar, porque no hubiera sido posible, las tensiones o antagonismos que estos nudos problemáticos contienen.

Los debates constituyentes, recogidos en sus puntos principales por Ana María, son la confesión de la existencia de una sociedad de sociedades que está lejos de la homogeneidad. 500 años de colonialidad y de inserción en el sistema-mundo capitalista; evangelizaciones de todo orden, incluido el económico; cambios de territorialidad, de sentidos presentados como nacionales y de dinámicas políticas fueron el espacio de la interlocución o del conflicto pero nunca de la síntesis.

Cuatro campos de debate fundamentales derivan de la recuperación histórica de construcción de territorialidades que el libro nos propone, con base en las discusiones constituyentes: plurinacionalidad; desarrollo y *sumak kawsay*; individual y colectivo; y la relación sociedad naturaleza, que es el ancla en torno a la cual se organizan todos los otros.

Se trata, en todos los casos, de un conflicto de fronteras. Fronteras geográficas, conceptuales y políticas que implican no sólo visiones del mundo sino también institucionalidades diferentes e incluso confrontadas.

Teóricamente, el campo de mayor trascendencia es el que se refiere a la concepción del humano como sujeto único, frente a las otras formas de vida que quedan circunscritas al ámbito de lo natural y asumiendo el carácter de objetos. Los debates actuales en Ecuador, de los que Ana María no es sólo estudiosa sino protagonista directa, cuestionan el *antropocentrismo* que está en el origen de estas concepciones y proponen como alternativa el *biocentrismo*, que corresponde a la idea introducida en la Constitución respecto a la igualdad de derechos de los humanos y la naturaleza.

El debate del sujeto único o el sujeto diverso entraña un conjunto de problemas y tensiones de muy difícil desenlace. En realidad nos remite a disyuntivas civilizatorias que han estado presentes e interactuando a lo largo de los últimos 500 años y que constituyen el nudo crítico del que emanan los debates particulares o específicos que aparecerán en la Constitución y en todos los otros ámbitos de convivencia intersocietal del Ecuador.

El reconocimiento de sujetos colectivos y de societalidades distintas, sometidas o invisibilizadas pero vivas, es en la hora actual un llamado a inventar una

democracia no jerárquica y por tanto tampoco centrada. Los zapatistas hablan del «mundo en el que caben todos los mundos», que apela a una transformación radical de lo político y de la manera de hacer y entender la política. En Ecuador se habla de plurinacionalidad, combinada con una interculturalidad que aleja los fundamentalismos y afianza las diversidades y que constituye, de acuerdo con Ana María, «un avance teórico-político». En el contexto de Ecuador, que se repetirá en sus líneas generales casi en toda América, «la plurinacionalización del Estado no etnifica a un Estado ya etnificado, sino que desmonopoliza la etnicidad del Estado», y ésa es su enorme virtud.

El libro es elocuente con respecto al drama social y político que subyace a un acuerdo constituyente con la participación de fuerzas portadoras de concepciones, prácticas e intereses totalmente distintos y en muchos planos encontrados. Las contradicciones e inconsecuencias de una carta constitucional elaborada en estas condiciones, sin embargo, más que problema son un desafío para las corrientes descolonizadoras y emancipatorias. Se avanzó mucho. La Constitución expresa cambios sustanciales en la intelección de la sociedad ecuatoriana y caminos abiertos para su refundación. El pensamiento único fue colocado al lado de los otros, que recibieron un reconocimiento privilegiado al introducirse el *sumak kawsay*, la plurinacionalidad y los derechos de la naturaleza como pilares de los nuevos tiempos.

No obstante, «no existe una elaboración socialmente construida sobre la nueva configuración territorial del país y sus implicaciones para la construcción de una nueva estrategia de acumulación, por lo que su posible concreción dependerá de las fuerzas sociales y políticas», sostiene la autora después de un exhaustivo recorrido por la territorialidad de la acumulación capitalista en el país. Las raíces económicas de la colonialidad, hundidas muy profundo en la Pachamama, no pueden ser desenraizadas con decretos. La idea del desarrollo en la que están asentadas no se extirpa de la tierra sino de las mentes. La *desobjetivación* de la naturaleza ocurre en el terreno de la epistemología y de la cosmovisión, y conduce a prácticas de vida no acumulativas ni competitivas. En este sentido, no hay desarrollo *bueno o malo*; el desarrollo es la *dominación* de la naturaleza más allá de sus propósitos. El *quid* de la cuestión es el tipo de relación, no la bondad o maldad de los actores.

«Uno de los cambios paradigmáticos más importantes de este cambio de época alude al cuestionamiento del concepto de desarrollo y a la búsqueda de nuevas perspectivas epistemológicas que se nutren de las concepciones de los pueblos ancestrales, las luchas emancipatorias y las teorías críticas», señala Ana María, y «la idea de desarrollo es inexistente en la cosmovisión de estos pueblos» que hablan, más bien, de alcanzar la «vida plena», para «llegar a un grado de armonía total con la comunidad y con el cosmos».

Las tensiones entre desarrollo y *sumak kawsay*, contenidas en la Constitución, en las políticas públicas, en la acción de los movimientos y fuerzas políticas, son la expresión de un cambio de época y de sus dificultades. Son el llamado a entender que cuando se va lejos se va despacio, y que los procesos seculares transitan por las disputas y conflictos urgentes, puntuales, locales y casi siempre contradictorios.

La lectura de este libro revela con toda honestidad los dilemas de la construcción inmediata de los horizontes lejanos e incluso las angustias de dejar

pasar el momento histórico en el enredo de definiciones menores que cierran las puertas a los grandes horizontes.

Un libro magnífico, profundamente comprometido, que no debería dejar de leer nadie que quiera entender el proceso ecuatoriano en el quiebre de los tiempos.

Ana Esther Ceceña
Investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas
Universidad Nacional de México
Coordinadora del Observatorio Internacional de Geopolítica

I

INTRODUCCIÓN

Cada período histórico se configura por una serie de relaciones sociales que reflejan unos imaginarios, unos modos de vida, unos valores y unas formas de organización de la vida en sociedad. El Ecuador durante sus casi dos siglos de vida republicana ha transitado por distintos procesos económicos y políticos intentando configurarse como una nación. Con una larga herencia colonial, en este transitar se han impulsado diversas estrategias de acumulación y diversos tipos de organización del Estado. Sin embargo, en términos económicos, pese a la existencia de distintas formaciones económico-sociales durante la historia republicana, la constante ha sido el patrón primario exportador de la economía ecuatoriana.

Desde el período colonial, el territorio que actualmente comprende el Ecuador empieza a desarrollar un bicefalismo y una fragmentación regional que ha caracterizado su estructura territorial hasta la actualidad, generando grandes asimetrías territoriales.

La economía ecuatoriana se ha caracterizado por estar basada en productos primarios: el cacao, el banano, el petróleo y, más recientemente, las flores, los camarones, etc. Hasta la actualidad, el desarrollo industrial en el país es incipiente. En la década de los setenta, con el descubrimiento del petróleo en la Amazonía, el Ecuador asume un modelo rentista, basado en la explotación petrolera como principal producto de exportación. El presupuesto del Estado se multiplica por diez y el país empieza a dar los primeros pasos en la construcción de un Estado desarrollista, que impulsa inversiones viales, intenta integrar el país y promueve procesos de desarrollo rural. Las oligarquías y los sectores dominantes recurren al Estado como proveedor y salvador en los momentos de crisis, y empiezan a dotar al Estado de un carácter patrimonialista, que se conserva hasta la actualidad.

En las últimas décadas, en el Ecuador, como en todos los países de América Latina, se empieza a aplicar el recetario liberal. De este modo termina de articularse la triada entre neocolonialismo, rentismo y neoliberalismo, que ha traído nefastas consecuencias para el país.

El crecimiento económico en los años noventa fue menor en un 5% que en la década de los setenta, y apenas unas décimas mayor que en la década perdida de los ochenta (SENPLADES, 2009a: 79). Pero además fue un crecimiento concentrador, que no generó empleo y mantuvo a más de la mitad de la población ecuatoriana subempleada. Se trata de un crecimiento basado en el petróleo, que ha destruido gran parte de la Amazonía ecuatoriana, y de un modo de desarrollo basado en la exportación de bienes primarios, que ha agudizado la crisis ambiental. Pese a ser un país exportador de petróleo, el Ecuador no produce derivados, sino que importa combustibles. La dependencia del petróleo ha aumentado en los últimos años, llegando a representar en el año 2006 el 60% de las exportaciones.

El neoliberalismo, al igual que en toda América Latina, en el Ecuador provocó el aumento de la desigualdad. Desigualdad que tiene expresiones territoriales y sociales muy concretas: las poblaciones más perjudicadas por el modelo de desarrollo vigente han sido sin duda, los pueblos indígenas y afroecuatorianos, quienes muestran los mayores niveles de pobreza, poco acceso a servicios públicos como educación o salud, y además han sufrido históricamente fuertes procesos de discriminación y exclusión social. Territorialmente, la región más relegada es la Amazonía junto con algunas provincias de la Sierra central, también habitadas por poblaciones indígenas. Paradójicamente, la Amazonía es la región de donde se extrae el petróleo, que constituye el principal rubro de exportación del país. Las áreas rurales presentan niveles de pobreza muy superiores a las áreas urbanas.

La fragmentación regional se ha expresado principalmente en la disputa entre Quito, la capital del país, y Guayaquil, el polo de desarrollo económico y, en menor medida, con la región austral, que ha reclamado permanentemente su incorporación dentro del proyecto de nación y ha criticado fuertemente el modelo bipolar y centralista del Estado ecuatoriano.

Por otra parte, el esquema de acumulación privada se ha basado en la transferencia de recursos públicos. Dos casos son ilustradores: durante el gobierno de Osvaldo Hurtado, en la década de los ochenta, se sucretizó la deuda privada, lo que significó una pérdida de aproximadamente 3 mil millones de dólares para el Estado ecuatoriano. Durante el gobierno de Jamil Mahuad, el salvataje bancario significó una pérdida de cerca de 8 mil millones de dólares para el Estado. Mientras que la inversión en educación entre 1980 y 2004 se redujo del 30% al 12%, y el servicio de la deuda se incrementó del 16% del presupuesto general del Estado en 1980 a más del 40% en los primeros años de la década iniciada en el año 2000.

El Estado ecuatoriano fue desmantelado, las oficinas de planificación desmontadas, se perdieron las posibilidades de regulación, se privatizó al propio Estado y la política social se transformó en un paliativo de la arrasadora política económica.

Los sindicatos fueron destruidos en la década de los ochenta. En los noventa, el movimiento indígena cubrió el vacío dejado por los sindicatos y se convirtió en uno de los movimientos más fuertes de resistencia al neoliberalismo en América Latina. Sin embargo, en los últimos años, el movimiento indígena también ha sido profundamente debilitado, dejando el otrora fuerte tejido social ecuatoriano fracturado y con una crisis programática profunda.

El triunfo electoral de Rafael Correa en el Ecuador, en 2006, creó grandes esperanzas para el campo popular en el país y en América Latina. Se abrieron las condiciones para recuperar el Estado, después del acelerado proceso de debilitamiento al que se vio sometido por las políticas neoliberales; construir sociedad y generar un nuevo modo de desarrollo, que tenga como centro al ser humano antes que al mercado y que enfrente las profundas desigualdades que existen en el Ecuador.

El gobierno de la Revolución Ciudadana se plantea un programa que revierta los planteamientos del Consenso de Washington y permita al país iniciar una era posneoliberal, cuyo centro constituye la «redistribución de la riqueza como un conjunto de medidas que tienen fuertes implicaciones democratizadoras» (SENPLADES, 2009a: 7). Por otra parte, la agenda programática de la Revolución Ciudadana se plantea enfrentar las estructuras oligárquicas de poder. Para alcanzar

estas dos apuestas fundamentales, una de las estrategias del gobierno ha sido la recuperación del Estado para el Buen Vivir:

La recuperación de la acción pública no es un fin en sí mismo y solo puede comprenderse en el marco del esbozo de un nuevo desarrollo de carácter inclusivo, solidario, igualitario y sostenible. El retorno del Estado debe ser precisado y percibido, entonces, en relación con la superación del neoliberalismo (SENPLADES, 2009a: 5).

Cabe señalar que, cuando hablamos de Estado, no aludimos exclusivamente al nivel central, sino también a los niveles subnacionales. De ahí la importancia estratégica que adquiere la organización territorial del Estado en la construcción programática del proceso. El planteamiento central del actual gobierno es el de «redireccionar la relación del Estado con los territorios y promover una agenda específica de acción estatal territorial», con el propósito de construir «un Estado desconcentrado y descentralizado para el bienestar colectivo y la articulación del territorio nacional» (SENPLADES, 2009a: 40, 49). Se plantea entonces «consolidar las bases político-institucionales de la construcción del Estado-nación, que conlleva la modificación de la gestión estatal y la distribución espacial y territorial del poder» (SENPLADES, 2009a: 49).

En este marco, el Gobierno de la Revolución Ciudadana ha emprendido las siguientes acciones: a) impulsar el proceso de desconcentración y descentralización; b) impulsar la creación de un nivel intermedio de gobierno que permita articular los niveles nacional y locales; c) construir unidades territoriales con capacidades de planificación e integración territorial; d) vincular los objetivos del desarrollo nacional con las expectativas locales; y e) racionalizar la distribución territorial de los recursos fiscales (SENPLADES, 2009a: 49).

La recuperación de lo público supone, además, un énfasis importante en la acción colectiva y los procesos de participación social y ciudadana, con el fin de «democratizar las relaciones entre “Estado” y “Sociedad”» (SENPLADES, 2009a: 31).

El enorme desafío que enfrentamos actualmente es el de reconstituir el tejido social, fortalecer las organizaciones autónomas de la sociedad civil potenciando lo comunitario-social, frente a la devastadora lógica individualista del mercado; recuperar el Estado, fortalecer su rol de regulación económica y, generar un nuevo modo de desarrollo que supere el neocolonialismo, el neoliberalismo y el rentismo.

Los planteamientos del programa de gobierno del Presidente Correa no son nuevos. Por más de dos décadas, estos planteamientos han sido parte de la plataforma de lucha de los principales movimientos sociales del país. Sin embargo, Correa logra llegar con estos planteamientos a grandes sectores poblacionales que tradicionalmente se habían mantenido lejos de un eje discursivo que pudiera ir más allá de las ofertas materiales para solucionar una situación de vida angustiante.

Después de casi cuatro años de gobierno de la Revolución Ciudadana, es necesario realizar un balance sobre el sentido, la profundidad y los alcances del cambio, en términos de la construcción del nuevo régimen de desarrollo y del tipo de Estado que se intentan promover.

El proceso constituyente vivido por el país fue un punto de inflexión importante para la definición *grosso modo* de los alcances del cambio. Estudiar este

proceso es sumamente relevante en el actual contexto político que vive el país y el continente, pues permitirá comprender de mejor manera los alcances del mismo, las posibilidades de superación del neoliberalismo y de construcción de un régimen de desarrollo distinto.

En la definición del régimen de desarrollo el carácter del Estado juega un rol fundamental. La presente investigación se circunscribe a analizar el tipo de Estado que se configura en la nueva carta política del Ecuador en las relaciones entre los distintos niveles de gobierno (local, intermedio y nacional). De ahí que el análisis de las implicaciones del nuevo ordenamiento territorial establecido en la nueva Constitución Política de la República sea uno de los ejes de análisis de la presente investigación, en el marco del régimen de desarrollo esbozado en la nueva carta política, el Plan Nacional para el Buen Vivir, su nuevo modelo de generación y redistribución de riqueza y las políticas gubernamentales.

El planteamiento central que subyace en el presente trabajo es que las relaciones entre lo nacional y lo local, en una determinada configuración económica y social, aluden a un modo de desarrollo, al carácter de la democracia y al papel del Estado. Estas son, entonces, las aristas de este trabajo.

La presente investigación busca indagar la relación entre el modo de acumulación y el modo de regulación que se configuran en la nueva Carta Política del Ecuador, partiendo de la premisa de que toda propuesta de desarrollo implica una configuración estatal particular. Para ello se ha dividido el trabajo en tres grandes entradas: el análisis sobre los planteamientos constitucionales respecto al nuevo paradigma del Buen Vivir; el análisis histórico sobre el proceso de configuración territorial del Ecuador y el análisis sobre la organización territorial del Estado planteada en la Constitución de la República de 2008.

El siguiente capítulo aborda los planteamientos constitucionales sobre el Buen Vivir, pues a más de constituir el eje estructurante de la nueva Carta Magna del Ecuador, permite descifrar los sentidos fundamentales del cambio del modo de desarrollo planteados en la presente etapa de la historia ecuatoriana.

El capítulo empieza con un recorrido por las concepciones sobre desarrollo y la actual crisis del concepto desde una perspectiva crítica, que cuestiona su carácter evolucionista centrado en la visión del progreso y restringido a la concepción de crecimiento económico. A partir de esta lectura, aborda la concepción del *sumak kawsay*, o vida en plenitud, como la posibilidad de generación de un cambio paradigmático en las antiguas visiones del desarrollo. Analiza las distintas vertientes que han permitido, en el caso ecuatoriano, ir configurando un concepto aún en construcción y abierto a los múltiples aportes de las distintas perspectivas del pensamiento crítico.

Después de esta discusión conceptual, se abordan los sentidos que cobró la concepción del Buen Vivir en la Constitución de la República del Ecuador de 2008 desde tres entradas: las relaciones entre sociedad-naturaleza-Estado y mercado; la plurinacionalidad e interculturalidad; y los avances en términos de derechos en la nueva Carta Magna.

Un lugar importante dentro del capítulo constituye el análisis de los principales cuestionamientos de la oposición frente a las innovaciones que se proponían para los textos constitucionales, que permiten entender de mejor manera los alcances y los límites del propio proceso constituyente, y también son una primera sistematización del enorme debate que un proceso en el que se pretende refundar un país conlleva. Expresan también los imaginarios de sectores

importantes de la sociedad ecuatoriana, el peso del sentido común, la confrontación entre regímenes de verdad y perspectivas de configuración y significación del mundo, contradictorias y en permanente disputa. Probablemente, uno de los aportes más significativos de este trabajo sea esta aproximación al debate constituyente que, aunque incompleto —pues solo han sido seleccionados los temas que para el propósito de este trabajo consideramos más relevantes— nos permite un acercamiento a uno de los procesos políticos más importantes de la historia democrática reciente en el país.

El tercer capítulo tiene como objetivo presentar la configuración histórica del espacio en el Ecuador, pues entender las dinámicas territoriales y los principales obstáculos para la integración nacional es fundamental para analizar la pertinencia o no de las nuevas propuestas de organización territorial del Estado, que serán analizadas en el cuarto capítulo.

Para el análisis de las dinámicas territoriales en el Ecuador, se combina la entrada histórico-temporal (eje tiempo) con la entrada espacial. Se trata entonces de hacer una lectura de la dinámica histórica de configuración de los lugares. En el eje histórico, se analizan por separado el siglo XXI y el siglo XX, presentando las distintas configuraciones territoriales durante estos dos grandes cortes temporales. El análisis espacio-temporal se complementa con una lectura sobre el mundo de la psicósfera, con el fin de presentar las configuraciones de poder, las perspectivas de los grupos dominantes y las relaciones entre las localidades y el Estado central.

Para la reflexión sobre las dinámicas territoriales en el siglo XX, se incluye un análisis de los impactos económicos y sociales del modelo de sustitución de importaciones y del neoliberalismo, con el fin de contar con un panorama económico más completo sobre la actual situación del país.

El cuarto capítulo empieza con un recuento histórico sobre las relaciones entre los poderes locales y el Estado nacional durante la época republicana. Con esto se completa el análisis histórico iniciado en el capítulo tercero y se abre la discusión sobre la larga confrontación entre centralismo y reivindicaciones autonómicas presente en el país desde su mismo nacimiento como Estado nacional. Se pasa entonces a discutir sobre las distintas formas de comprender la descentralización y su principal desafío de enfrentar las disparidades territoriales.

Entender la descentralización en relación con el modo de desarrollo de un país es fundamental desde nuestra perspectiva teórica; por ello se presenta la propuesta del actual gobierno sobre el cambio en el modo de acumulación. Con ello, se pasa a analizar los cambios que trajo consigo el proceso constituyente en el ámbito de organización territorial del Estado y los principales debates y puntos de disputa esgrimidos por la oposición al respecto. El capítulo concluye con una presentación sobre la estrategia territorial planteada por el Gobierno de la Revolución Ciudadana en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, que nos permite avizorar las posibilidades o no de generación de equidad territorial, objetivo básico de los procesos de descentralización. Finalmente, en el último capítulo se presentan las principales conclusiones del trabajo.

El documento está estructurado desde una perspectiva circular que parte del presente, analizando las nuevas concepciones que estructuraron el cambio constitucional a partir del concepto de Buen Vivir, para luego remontarse en el pasado de un país que ha estructurado desigualmente su territorio y en el que las disputas regionales han sido una constante. El trabajo concluye volviendo al presente

para analizar los cambios constitucionales planteados en la estructura territorial del Estado y la vinculación de la propuesta constituyente con el Plan Nacional para el Buen Vivir en su estrategia territorial nacional y en el cambio en el modo de acumulación (estrategia de largo plazo).

Es todavía muy temprano para poder realizar una evaluación de los impactos de la propuesta constitucional y del programa de gobierno en términos de generación de equidad territorial y de avances en el campo de la descentralización. Mientras se escriben estas páginas, la Asamblea Nacional se encuentra aún en el complejo proceso de aprobación del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, proceso que ha tomado más de un año en el seno de la Asamblea y que será el instrumento jurídico clave para operativizar los cambios constitucionales. Puesto que aún no se cuenta con este instrumento completamente aprobado, no se ha podido realizar un análisis del mismo y menos aún de las tendencias que se van configurando en los territorios para la creación de los gobiernos intermedios y los impactos que a escala territorial han supuesto los cambios constituyentes. Es un nuevo campo de investigación que queda abierto y que será muy importante considerar en el futuro.

II

LA DISCUSIÓN SOBRE EL DESARROLLO

UN CAMBIO PARADIGMÁTICO

*Al fin y al cabo somos lo que hacemos para cambiar lo que somos.
La identidad no es una pieza de museo, quietecita en la vitrina,
sino la siempre asombrosa síntesis
de las contradicciones nuestras de cada día.*

(GALEANO, 2007: 111)

*Para una teoría ciega, la práctica social es invisible;
para una práctica ciega, la teoría social es irrelevante.*

(SANTOS, 2006: 16)

En los últimos años la irrupción de luchas, reivindicaciones y propuestas desde diversos movimientos sociales frente al neoliberalismo, como la fase más desarrollada y despiadada de acumulación del sistema capitalista, han mostrado la necesidad de construir nuevos paradigmas que nos permitan impulsar profundos procesos de cambio hacia la construcción de sociedades más justas, igualitarias, capaces de generar alternativas desde su propia diversidad y en democracia.

Esta necesidad se ha hecho más acuciante cuando en América Latina, fruto de estos procesos de lucha y debido a la profunda crisis del sistema, se ha logrado disputar importantes espacios de poder público y conseguir que varios gobiernos impulsen programas de cambio hacia la construcción de sociedades más justas e igualitarias. Se trata de procesos abiertos a la acción social y colectiva, procesos que se van construyendo al andar, que condensan una serie de contradicciones internas y profundos conflictos. Como dijera Wallerstein, se trata de puntos de bifurcación o momentos de crisis-transición que pueden caracterizarse como una «constelación saturada de tensiones» (Wallerstein, 1998, cit. por Unda, 2005: 34).

Momentos en los cuales la realidad 'positivamente dada' no puede ya reproducirse por los mecanismos 'normales' y la historia se abre a la indeterminación y a la ausencia de certezas... En estos momentos y en esas condiciones recupera centralidad la acción social como constructora de realidades (Unda, 2005: 35).

En este marco, los procesos constituyentes promovidos en Venezuela, Bolivia y Ecuador han conllevado el enorme desafío de generar nuevos sentidos que conjuguen la búsqueda de nuevos horizontes epistemológicos, con agendas programáticas para el cambio social.

El proceso constituyente del Ecuador fue tremendamente innovador en este sentido, y reflejó un acumulado social de planteamientos para el cambio. Uno de los ejes estructurantes de la nueva Constitución ecuatoriana es el concepto del *sumak kawsay* o Buen Vivir, que condensa los planteamientos para la construcción de una nueva sociedad y que permite descifrar los sentidos y el alcance de la propuesta programática impulsada por el actual gobierno. Sobre este concepto reflexionaremos en el presente capítulo.

LA CRISIS DEL CONCEPTO DE DESARROLLO

Es imposible que la América Latina se desarrolle, no importan cuáles sean las políticas gubernamentales, porque lo que se desarrolla no son los países. Lo que se desarrolla es únicamente la economía-mundo capitalista y esta economía-mundo es de naturaleza polarizadora.

WALLERSTEIN

El concepto de «desarrollo» ha entrado en una profunda crisis, no solamente por la perspectiva colonialista desde donde se construyó, sino además por los pobres resultados que ha generado en el mundo entero. Las innumerables recetas para alcanzar el supuesto desarrollo, concebido desde una perspectiva de progreso y modelo a seguir, han llevado a una crisis global de múltiples dimensiones, que demuestra la imposibilidad de mantener la ruta extractivista y devastadora para los países del Sur, las desiguales relaciones de poder y comercio entre el Norte y el Sur y los ilimitados patrones actuales de consumo, que sin duda, llevarán al planeta entero al colapso, al no poder asegurar su capacidad de regeneración. Es imprescindible entonces, impulsar nuevos modos de producir, consumir y organizar la vida.

Al hablar del concepto de desarrollo dentro del paradigma de la modernidad, es importante preguntarnos: ¿qué desarrollamos? ¿Desenvolvemos lo mismo que tenemos y profundizamos? ¿Desarrollamos lo dado? ¿Esto significaría que en sociedades como las latinoamericanas, marcadas por profundas desigualdades estructurales, estamos «desarrollando» la desigualdad, la pobreza, la injusticia, el deterioro ambiental? O por el contrario, ¿optamos por una perspectiva liberadora, que implica trastocar la realidad en la que vivimos?

Al hablar de «desarrollo» necesariamente estamos haciendo alusión a un modo de acumulación, a un sistema socio-económico y político, a un tipo de relaciones sociales, etc. Se desarrollan estos aspectos para dar paso desde una situación A hacia una situación B. ¿Implica esto necesariamente un proceso de cambio? ¿Qué profundidad tiene el cambio que proponemos? ¿Estamos definiendo un proceso, con un punto o puntos de llegada? ¿Qué modelo de sociedad queremos alcanzar? ¿Esa nueva sociedad es capitalista? ¿Queremos ir más allá del capitalismo? ¿Qué tipo de relaciones sociales queremos construir?

Estas son preguntas ineludibles, sobre todo para aquellos proyectos de cambio que, al acceder por votación popular a las esferas gubernamentales, cuentan con enormes posibilidades de generar sentidos, a partir de las historias de emancipación y la recuperación de diversas epistemologías que permitan la construcción de sociedades en donde las lógicas de acumulación del capital queden subsumidas a las lógicas de reproducción ampliada de la vida. El desafío de que, efectivamente, el ser humano y sus relaciones con la naturaleza pasen a ser el centro y el objetivo fundamental de la acción pública, colectiva y compartida, encuentra entonces un horizonte de posibilidad, sobre el cual es necesario actuar y pensar.

En el momento de construir alternativas posibles y viables en el marco de un proceso de cambio no violento, surge un problema adicional que tiene que ver con los métodos y herramientas para la transformación. Gran parte de los instrumentos con los que contamos han sido desarrollados y responden a un tipo de sociedad específica para unos fines particulares. Surge entonces la pregunta: ¿cómo podemos intentar construir lo nuevo «con herramientas que, aunque sean nuevas, se desarrollan para sostener y profundizar el poder establecido»? (Unda, 2005: 21). Requerimos entonces, de una alta dosis de creatividad y sentido transgresor para llevar adelante una tarea transformadora con impactos significativos para los pueblos latinoamericanos.

Uno de los saltos paradigmáticos más importantes de este cambio de época alude al cuestionamiento del concepto de desarrollo y a la búsqueda de nuevas perspectivas epistemológicas que se nutren de las concepciones de los pueblos ancestrales, las luchas emancipatorias y las teorías críticas.

La crítica a la concepción de desarrollo de la modernidad adquiere una relevancia particular en las propuestas contrahegemónicas de construcción de una nueva sociedad. Veamos entonces los aspectos fundamentales de esta crítica, para luego presentar algunos elementos que configuran las nuevas alternativas.

Bajo el paradigma de la modernidad, el campo de análisis del desarrollo, se configura durante la posguerra. Es importante señalar que al hablar de «desarrollo» aludimos a un resultado a alcanzar, que está mediado por una serie de valores. De ahí que el concepto de desarrollo sea un concepto que alude a normas y valores, que no escapan a las relaciones de poder y construcción de hegemonía en el marco de procesos de dominación. Es necesario analizar dónde, quiénes y en el marco de qué procesos de dominación y acumulación se definen esos valores y normas. Quiénes establecen aquel «deber ser» que está detrás de la idea del desarrollo y cómo desde la perspectiva de los «dominados» se incorporan, asumen, interpelan o resignifican estos sentidos.

Desde el hegemón, todo aquello que no puede ser estructurado dentro de este «deber ser» pasa a ser desvalorizado, invisibilizado y desconocido. Se construye entonces la idea del «subdesarrollo», con una carga valorativa que tiene que ver con el atraso, lo no deseado, aquello que debe ser superado, desconociendo la riqueza de la diversidad identificada con los sectores subalternos, como eje constitutivo de nuestras sociedades. Desde la perspectiva de construcción de sentidos del campo del «desarrollo» y del «subdesarrollo se construye un régimen de verdad que invisibiliza a las grandes mayorías de nuestra población. Como bellamente lo dice Galeano, las sociedades capitalistas y neocoloniales producen constantemente «nadies»:

Los nadies: Los hijos de nadie, los dueños de nada.

Los nadies: los ningunos, los ninguneados, corriendo la liebre, muriendo la vida, jodidos, rejodidos:

Que no son, aunque sean.

Que no hablan idiomas, sino dialectos.

Que no profesan religiones, sino supersticiones.

Que no hacen arte, sino artesanía.

Que no practican cultura, sino folklore.

Que no son seres humanos, sino recursos humanos.

Que no tienen cara, sino brazos.

Que no tienen nombre, sino número.

Que no figuran en la historia universal, sino en la crónica roja de la prensa local.

Los nadies, que cuestan menos que la bala que los mata.

(GALEANO, 2007: 59)

Estos seres que, aunque existen, no son, pierden la posibilidad de ser reconocidos y visibilizados, no solo individual, sino también colectivamente. Es decir, el régimen de verdad de nuestras sociedades, subsume e invisibiliza también a pueblos y culturas enteras, desvalorizando sus formas de vida, deshistorizando su experiencia, sus luchas y reivindicaciones y generando un proceso de homogenización que destruye lo diverso y lo desconoce.

Las sociedades capitalistas construyen dos formas de pertenencia jerarquizada: el sistema de desigualdad y el sistema de exclusión. En el sistema de desigualdad, lo que está abajo, lo considerado inferior, está dentro del sistema, por ejemplo, las trabajadoras domésticas, los trabajadores en una empresa, etc. Pero en el sistema de exclusión, lo que está abajo, desaparece, no existe (Santos, 2006: 54). Se niega a estos seres parte de su humanidad (el hablar un idioma propio, el profesar una religión, etc.). Ambos sistemas jerárquicos, la desigualdad y la exclusión, se refuerzan mutuamente.

A través de este proceso de invisibilización desperdiciamos una gran cantidad de experiencias sociales, por el solo hecho de negarnos a mirarlas. Nuestra racionalidad, calificada por Boaventura de Sousa Santos como indolente y perezosa, se considera «única, exclusiva y... no se ejercita lo suficiente como para poder mirar la riqueza inagotable del mundo» (Santos, 2006: 20).

La razón indolente realiza dos operaciones simultáneamente: por una parte, contrae, disminuye, sustrae el presente y contribuye al desperdicio de la experiencia, pues produce como ausente mucha realidad que podría estar presente. Por otra parte, la razón indolente expande el futuro infinitamente, a través de la idea de progreso, de desarrollo (Santos, 2006: 20).

La idea del progreso y del desarrollo ha generado una monocultura que invisibiliza la experiencia histórica de los diversos pueblos que son parte fundadora y constitutiva de nuestras sociedades. Bajo la concepción del progreso, de la modernización y del desarrollo, opera una visión del tiempo lineal, en que la historia tiene un solo sentido, una sola dirección; los países desarrollados van adelante, son el «modelo» de sociedad a seguir. Lo que queda fuera de estas ideas, es considerado salvaje, simple, primitivo, retrasado, premoderno. Es imposible pensar que los países menos desarrollados, pueden ser más desarrollados en algunos aspectos que los países llamados desarrollados (Santos, 2006: 24).

En el campo del desarrollo, la teoría de la modernización de los años cincuenta constituye una de las primeras expresiones sistematizadas de esta visión. Las sociedades occidentales eran pensadas como el modelo hacia el cual irreversiblemente llegarían todas las sociedades del mundo. Las sociedades tradicionales eran vistas entonces, como etapas anteriores por las que la humanidad debía transitar hasta alcanzar el «desarrollo» a través de la industrialización.

En esta visión prima una concepción del desarrollo como modernización y crecimiento económico. A su vez, el crecimiento económico es visto como incremento de productividad. Lamentablemente, no se ha logrado superar esta concepción hasta la actualidad. El desarrollo se mide en las variaciones del Producto Interno Bruto (PIB). El desarrollo industrial es el desarrollo deseado y una medida de la modernización de una sociedad. Las causas del «subdesarrollo» son imputadas a las propias sociedades «atrasadas», desconociendo la existencia de factores externos y sin indagar las relaciones entre las sociedades «subdesarrolladas» con los procesos de acumulación capitalista.

La ciudad expresa el lugar de lo moderno, mientras que el campo, lo rural, es visto y concebido como el espacio de lo tradicional, lo retrasado, lo «subdesarrollado». Las culturas tradicionales son vistas como un obstáculo para el desarrollo, que a su vez es concebido como «un proceso “natural” y “universal” —y se trata del desarrollo del capital—. Entonces, la falta de *ese* desarrollo, se entiende como “subdesarrollo”» (Unda, 2005: 22).

La historia nos ha demostrado que los cambios que operan en la vida de las sociedades no son monocausales, ni unilineales; que el crecimiento económico no necesariamente implica desarrollo y que el «subdesarrollo» y el «desarrollo» son dos caras de una misma moneda. En palabras de Galeano:

¿Dónde se cobra el Ingreso per Cápita?

A más de un muerto de hambre le gustaría saberlo.

En nuestras tierras, los numeritos tienen mejor suerte que las personas.

¿A cuántos les va bien cuando a la economía le va bien?

¿A cuántos desarrolla el desarrollo?

...

En Colombia, los ríos de sangre se cruzan con los ríos de oro.

Esplendores de la economía, años de plata fácil:

en plena euforia, el país produce cocaína, café y crímenes en cantidades locas.

(GALEANO, 2007: 67).

En los años sesenta, los teóricos de la dependencia combaten duramente a las teorías de la modernización, planteando que el desarrollo es principalmente un problema político. Estos pensadores plantean que los procesos de desarrollo vividos por los países del norte fueron posibles debido a la exclusión de los países del tercer mundo y a la degradación de los recursos naturales. Si actualmente los llamados países «subdesarrollados» seguirían el modelo de desarrollo vivido por los países del norte, el planeta colapsaría. No es posible, por tanto, un «desarrollo» de las mismas características. Ese tipo de desarrollo solo fue posible gracias a la extracción de la riqueza de los países del Sur para el proceso de acumulación originaria del capital y al enorme deterioro de los recursos naturales.

El desarrollo, entonces, reproduce el subdesarrollo. Para los países pobres, la única vía para salir de esta situación, según una de las corrientes de las teorías de la dependencia, es «desconectarse», pues la modificación de las relaciones de poder conlleva la superación del capitalismo.

Si bien el gran aporte de los teóricos de la dependencia ha sido el demostrar las múltiples relaciones entre el desarrollo y el subdesarrollo desde una perspectiva geopolítica, en estas teorías no se abordan los límites del tipo de procesos de producción y extracción frente a la naturaleza, incluso en sociedades socialistas. Al poner el énfasis en las relaciones entre el Norte y el Sur y explicar los mecanismos a través de los cuales se genera y perpetúa la dependencia, estas teorías descuidan el horizonte de posibilidades de construcción de alternativas al interior de las sociedades capitalistas, postulando visiones que en muchos casos conducen al inmovilismo.

En los años ochenta, con el resurgimiento de los planteamientos liberales y el auge del neoliberalismo, las nociones del desarrollo como crecimiento económico, la visión determinista del acontecer y el suponer que la historia transcurre de un modo lineal vuelven a colocarse en el centro del debate. La idea de redistribución es archivada y sustituida por la noción del goteo: si los sectores «viables» son potenciados y favorecidos, el bienestar de estos sectores se «derramará» hacia los excluidos de los beneficios del sistema. De ahí que el objetivo sea apoyar al sector viable de la economía. Aquellos grupos «inviables» deberán o bien recibir «asistencia» del Estado o bien recibir «capacitación» para entrar en la «modernidad» y en el grupo de los sectores «viables».

El crecimiento económico pasa a ser la medida del desarrollo, pues se parte del supuesto de que cuando la economía crece, se genera empleo y las personas pueden acceder a los diversos bienes y servicios a través del mercado. No se requiere una estrategia de distribución, pues el mercado cumple este rol. El papel del Estado es el de garantizar estabilidad y crecimiento; la política social es subsidiaria y residual con respecto a la política económica (SENPLADES, 2009a: 78).

En los años noventa, y frente a las consecuencias devastadoras del modelo neoliberal, surgen una serie de planteamientos sobre el desarrollo, que, a diferencia de las grandes teorías, son planteamientos normativos. No se inscriben dentro de una teoría. Se trata de los conceptos de desarrollo a escala humana, desarrollo humano y desarrollo sustentable.

Los planteamientos del desarrollo a escala humana y del desarrollo humano parten de la idea de que el desarrollo debe tener como centro al ser humano y no a los mercados o a la producción. Se trata del desarrollo de las personas. Por consiguiente, lo que se debe medir no es el Producto Interno Bruto sino el nivel de vida de las personas, medido en la satisfacción de las necesidades humanas. Las necesidades humanas son pocas y universales, mientras que los satisfactores de estas necesidades son infinitos y particulares.

Frente a las concepciones economicistas del desarrollo, que lo veían solamente como crecimiento económico, la categoría del desarrollo humano, al asociar el desarrollo con la calidad de vida, lo ve como un proceso de ampliación de oportunidades y expansión de capacidades humanas, orientado a satisfacer necesidades de diversa índole, como subsistencia, afecto, entendimiento, participación, libertad, identidad, creación, etc. La calidad de vida se da al poder contar con una vida larga y saludable, adquirir conocimientos y acceder a los recursos necesarios para tener un nivel de vida decente (PNUD, 1997: 20). De este

modo, el acento está puesto en lo que la gente puede «hacer y ser» más que en lo que puede «tener». Se parte de las potencialidades de la gente, de su forma de pensar, de sus necesidades, sus valores culturales, su organización.

Sin embargo, la satisfacción de necesidades y la expansión de capacidades humanas actuales no deben hipotecar el futuro; por eso, se habla de desarrollo sustentable, es decir, un proceso de cambio gradual y dinámico en la calidad de vida de las comunidades, que permita un crecimiento económico con justicia social y que no comprometa los recursos para las generaciones futuras. Las formas de producción y los hábitos de consumo deben procurar la conservación y recuperación del ambiente, buscando la armonía entre el ser humano y la naturaleza.

El modelo de desarrollo sustentable se basa en tres directrices básicas: es ecológicamente armónico, económicamente eficiente y socialmente justo; implica «un cambio de orientaciones culturales: producir diferente, consumir diferente y organizarse diferente» para evitar los impactos ecológicos y la intensidad de usos de los bienes naturales (Unda, 2005: 29).

El desarrollo sustentable es inviable sin el respeto a la diversidad histórica y cultural como base para forjar la necesaria unidad de los pueblos. Conlleva, como elemento fundamental, la igualdad de derechos y oportunidades entre las mujeres y los hombres de las comunidades, entre pueblos y nacionalidades, entre niños y adultos. Implica la irrestricta participación ciudadana en el ejercicio de la democracia.

Es importante señalar que ninguna de estas concepciones cuestiona el capitalismo; se promueve el desarrollo humano sustentable en la sociedad capitalista. Actualmente, existen una serie de teóricos que plantean que capitalismo y sustentabilidad son términos opuestos, que es imposible que la sociedad capitalista sea sustentable porque optar por la sustentabilidad supone afectar las bases del modelo de acumulación capitalista para el que la naturaleza es solamente un recurso más.

Por otra parte, «las capacidades que se amplían lo hacen sobre la base del desarrollo de lo existente y hegemónico: el capitalismo, los mercados, la democracia liberal», que imponen «las posibilidades e imposibilidades del desarrollo humano» (Unda, 2005: 28).

Con excepción de las teorías de la dependencia, el rol del conflicto en la generación de procesos de cambio y disputa contrahegemónica es invisibilizado en todas las teorías y perspectivas que hemos enumerado. Es importante reflexionar sobre ello, en el marco de la construcción de sentidos emancipadores para una nueva sociedad.

EL SUMAK KAWSAY: HACIA UNA VIDA PLENA

Somos tierra que piensa, siente y ama.

LEONARDO BOFF

Los pueblos indígenas andinos aportan a este debate desde otras epistemologías y cosmovisiones y nos plantean el *sumak kawsay*, la vida plena. De hecho la idea de desarrollo es inexistente en la cosmovisión de estos pueblos, pues el futuro

está atrás, es aquello que no miramos, ni conocemos; mientras al pasado lo tenemos al frente, lo vemos, lo conocemos, nos constituye y con él caminamos. En este camino nos acompañan los ancestros que se hacen uno con nosotros, con la comunidad y con la naturaleza. Compartimos entonces el «estar» juntos, con todos estos seres. Seres que tienen vida y son parte nuestra. El mundo de arriba, el mundo de abajo, el mundo de afuera y el mundo del aquí, se conectan y hacen parte de esta totalidad, dentro de una perspectiva espiral y no lineal del tiempo.

Al tratar de explicar las concepciones andinas, necesariamente he tenido que recurrir al «nosotros» porque el mundo no puede ser entendido desde la perspectiva del «yo» de Occidente. La comunidad cobija, protege, demanda y es parte del nosotros. Por lo tanto, el pensamiento andino es eminentemente colectivo. La comunidad es el sustento y es la base de la reproducción de ese sujeto colectivo que todos y cada uno «somos». De ahí que el ser humano es una pieza de este todo, que no puede ser entendido en sus partes. La totalidad se expresa en cada ser y cada ser en la totalidad. «El universo es permanente, siempre ha existido y existirá; nace y muere dentro de sí mismo y solo el tiempo lo cambia» (pensamiento *kichwa*). De ahí que hacer daño a la naturaleza es hacernos daño a nosotros mismos. Cada acto, cada compartimiento tiene consecuencias cósmicas, los cerros se enojan o se alegran, se rien o se entristecen, sienten... piensan... existen (están).

El *sumak kawsay*, o vida plena, expresa esta cosmovisión. Alcanzar la vida plena es la tarea del sabio y consiste en llegar a un grado de armonía total con la comunidad y con el cosmos.

Si recurrimos a la «traducción intercultural» que nos sugiere Boaventura de Sousa Santos, nuestro debate sobre la construcción de una nueva sociedad, partiendo de epistemologías diversas, se enriquece enormemente: ya no estamos hablando de crecimiento económico, ni del PIB, estamos hablando de relaciones, de amplias relaciones, entre los seres humanos, la naturaleza, la vida comunitaria, los ancestros, el pasado y el futuro. El objetivo que nos convoca ya no es el «desarrollo» desde esa antigua perspectiva unilineal de la historia, sino la construcción de la sociedad del Buen Vivir.

La concepción del Buen Vivir converge en algunos sentidos con otras concepciones también presentes en la historia del pensamiento de Occidente. Aristóteles en sus reflexiones sobre ética y política nos habla ya del vivir bien. Para Aristóteles, el fin último del ser humano es la felicidad, que se alcanza en una *polis* feliz. Es decir, solamente la felicidad de todos es la felicidad de cada uno; la felicidad se realiza en la comunidad política. Aisladamente, los seres humanos no podemos alcanzar la felicidad; solo en sociedad podemos practicar la virtud para vivir bien, o ser felices. El fin de la *polis* es entonces alcanzar la felicidad de los seres humanos que la integran.

Sin embargo, la concepción aristotélica del vivir bien no reconoce las relaciones del ser humano con la naturaleza ni las dimensiones espirituales de las relaciones con los antepasados y con la naturaleza, que en la visión de los pueblos *kichwas* andinos son tan relevantes.

Es importante resaltar el énfasis que en ambas concepciones tiene el sentido de lo comunitario-social frente a las visiones fragmentarias, economicistas y mercadocéntricas del «desarrollo».

El proceso constituyente en el Ecuador fue un espacio privilegiado para la reflexión sobre el cambio paradigmático que implica la concepción del Buen

Vivir. De ahí que, aunque inacabados e incluso contradictorios en algunos momentos, buena parte de los planteamientos sobre el Buen Vivir están reflejados en la Constitución.

Desde diversos sectores y aportes se fue configurando en el proceso constituyente la noción del Buen Vivir. Sin duda, uno de los principales aportes proviene del movimiento indígena. Aunque cabe señalar que en la propuesta de nueva Constitución presentada por la CONAIE ante la Asamblea Nacional Constituyente no se habla del *sumak kawsay* (CONAIE, 2007a). Este planteamiento se esboza más bien en el documento de principios y lineamientos para la nueva Constitución del Ecuador de esta organización indígena al hablar del nuevo modelo económico y del derecho a la salud (CONAIE, 2007b).

En tres ocasiones se menciona el *sumak kawsay* en este documento. Dos se refieren al sistema económico y una al derecho a la salud, proponiendo que el Buen Vivir es la finalidad de la salud (CONAIE, 2007b: 42). El documento de propuesta de la CONAIE establece: «El objetivo y los principios de la economía no debe ser la rentabilidad, sino el bienestar humano, el “vivir bien” el “sumak kawsay”» (CONAIE, 2007b: 7). Más adelante, en el capítulo sobre el sistema económico se dice:

La economía debe estar basada en principios ancestrales como el *sumak kawsay* que propone el buen vivir, en el principio de reciprocidad fomentado por las comunidades en prácticas como la *minga*, el *randy randy*, el *cambia mano* o *maki mañachi*.¹ Principios que cuestionan radicalmente la acumulación económica como fin de la economía (CONAIE, 2007b: 21).

El profundo cuestionamiento al concepto de desarrollo desde la matriz modernizadora del progreso se había instalado en importantes segmentos de la sociedad ecuatoriana, en ámbitos académico intelectuales y en los movimientos sociales. El proceso constituyente fue la oportunidad que despertó la creatividad e iniciativa social e hizo posible que el *sumak kawsay* se convirtiera en uno de los ejes de la nueva Constitución de la República.

Ya en el año 2005, Alberto Acosta, quien posteriormente fuera el Presidente de la Asamblea Nacional Constituyente, en su libro *Desarrollo global: con la Amazonía en la mira* realiza una profunda crítica al concepto de desarrollo y recoge el planteamiento indígena del *sumak kawsay* como una alternativa para el país (Acosta, 2005).

En el año 2006, el Movimiento PAÍS en su plan de gobierno habla del «Buen Vivir en armonía con la naturaleza, bajo un un respeto irrestricto a los derechos humanos», como una de las «bases programáticas para construir el Ecuador que soñamos» (Movimiento PAÍS, 2006: 8). Aunque no se define el Buen Vivir en el documento, ni se lo relaciona con el concepto de *sumak kawsay*, se lo vincula a lograr la armonía con la naturaleza y generar las bases para la construcción de una sociedad incluyente, con la participación de los sectores que históricamente fueron excluidos:

¹ *Minga*: trabajo comunitario efectuado repartiendo las tareas de acuerdo a las capacidades de los miembros de la comunidad; *makimañachi*: «presta mano», consiste en prestar el trabajo a un miembro de la comunidad solidariamente, es un principio de apoyo mutuo; *randy randy*: «dando, dando», principio de reciprocidad referido a las relaciones de intercambio; un miembro de la comunidad comparte con otros, alimentos u otro tipo de bienes y también los recibe.

[...] pensamos en todos los sectores de la sociedad ecuatoriana, particularmente en los sectores populares, en los desposeídos, en los marginados, pero no solo como sujetos pasivos, sino como protagonistas en este proceso de cambio, para que desde ahora puedan adueñarse del presente y sobre todo de su futuro (Movimiento PAÍS, 2006: 9).

Una vez que el Presidente Correa asume la Presidencia de la República en el año 2007, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) elabora el Plan Nacional de Desarrollo para el período 2007-2010. En este documento también se cuestiona el desarrollo concebido como crecimiento económico y se propone el Buen Vivir, en una suerte de mixtura entre las concepciones indígenas *kichwas* y el concepto de desarrollo humano. Por primera vez en la historia del país se habla del Buen Vivir en un documento oficial del Estado ecuatoriano. El Plan Nacional de Desarrollo para el período 2007-2010 define el desarrollo de la siguiente forma:

[...] entendemos por desarrollo la consecución del buen vivir de todos y todas, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas. El buen vivir presupone que las libertades, oportunidades, capacidades y potencialidades reales de los individuos se amplíen de modo que permitan lograr simultáneamente aquello que la sociedad, los territorios, las diversas identidades colectivas y cada uno —visto como un ser humano universal y particular a la vez— valora como objetivo de vida deseable. Nuestro concepto de desarrollo nos obliga a reconocernos, comprendernos y valorarnos unos a otros a fin de posibilitar la autorrealización y la construcción de un porvenir compartido (SENPLADES, 2007: 51).

Ya en la Asamblea Nacional Constituyente fueron relevantes para el desarrollo de estos planteamientos las voces de los movimientos ambientalistas y de los movimientos feministas, que contribuyeron con la reflexión sobre el ecofeminismo para la elaboración de la nueva Constitución del Ecuador.

El ecofeminismo reflexiona sobre la crisis ecológica en clave feminista. Cuestiona fuertemente la visión de desarrollo como progreso fruto de las sociedades capitalistas que, al articular capitalismo y patriarcado, colocaron en la parte más baja de la pirámide de la cultura antropocéntrica a la naturaleza y a las mujeres, consideradas ambas, como «naturalezas inferiores», las subordina y las mercantiliza transformándolas en «naturaleza mercancía» y en «cuerpo mercancía», operando de este modo la división entre naturaleza y sociedad, en la que las mujeres han llevado la peor parte (Aguinaga, 2010). Por ello, el planteamiento del Buen Vivir para las ecofeministas supone una articulación del ser humano con la naturaleza desde una perspectiva también de desnaturalización de las relaciones de opresión propias del patriarcado.

Todos estos aportes convergen en el proceso constituyente y van dando forma al planteamiento del Buen Vivir en la nueva Carta Magna.

EL BUEN VIVIR EN LA CONSTITUCIÓN DEL ECUADOR

*No. No aceptes lo habitual como cosa natural.
Porque en tiempos de desorden,
de confusión organizada,
de humanidad deshumanizada,
nada debe parecer natural.
Nada debe parecer imposible de cambiar.*

BERTOLT BRECHT

La Constitución ecuatoriana establece que el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, a los que denomina «régimen de desarrollo», deben garantizar el Buen Vivir. Hace hincapié en el goce de los derechos como condición del Buen Vivir y en el ejercicio de las responsabilidades en el marco de la interculturalidad y de la convivencia armónica con la naturaleza (Constitución de la República del Ecuador, art. 275).

Es importante señalar que de esta manera la noción de Buen Vivir permite una importante conexión, no lograda en la Constitución de 1998, entre la parte dogmática y la parte orgánica de la Carta Magna, ya que los derechos logran una articulación sustantiva con la estructura del Estado, su organización territorial, y los denominados «régimen de desarrollo» y «régimen del Buen Vivir».

Sin embargo, es sintomático que en el proceso final de elaboración de la Carta Magna la comisión de redacción haya dividido las dos secciones, manteniendo lo correspondiente al sistema económico bajo el título de «Régimen de desarrollo» y lo relacionado con lo social bajo el título de «Régimen del Buen Vivir», operando la tradicional división entre los aspectos sociales y económicos, característica del pensamiento moderno y alejada de la propia concepción del *sumak kawsay* en tanto integralidad de la vida. Los documentos discutidos en el pleno de la Asamblea consideraban ambos como parte del Buen Vivir. El cambio introducido al final del proceso constituyente da cuenta de que este concepto, pese a su carácter ancestral, no es todavía asumido ni procesado por el conjunto de la sociedad y provoca las resistencias que todo proceso de cambio paradigmático suponen.

Desarrollo y Buen Vivir

La Constitución del Ecuador supera la visión reduccionista del desarrollo como crecimiento económico y establece una nueva visión en la que el centro del desarrollo es el ser humano y el objetivo final es el alcanzar el *sumak kawsay* o Buen Vivir. Frente a la falsa dicotomía entre Estado y mercado, impulsada por el pensamiento neoliberal, la Constitución ecuatoriana formula una relación entre Estado, mercado, sociedad y naturaleza. El mercado deja de ser el motor que impulsa el desarrollo y comparte una serie de interacciones con el Estado, la sociedad y la naturaleza. Por primera vez en la historia de la humanidad, una Constitución reconoce los derechos de la naturaleza y ésta pasa a ser uno de los elementos constitutivos del Buen Vivir.

El pensador boliviano René Zavaleta propone el concepto de «forma primordial» para pensar las formas de relación y articulación entre el Estado y la sociedad civil. Distingue una «forma primordial vigorosa» de una «débil». Una forma primordial vigorosa se caracteriza por relaciones de integración y comunicación más continuas entre Estado y sociedad civil, generando un proceso de producción de poder social y político de manera ascendente, que tiene la capacidad de resistir dominaciones externas. Por el contrario, una forma primordial débil se caracteriza por la generación de relaciones de exclusión y discriminación, que tiende a usar la represión para paliar la mala relación entre Estado y sociedad civil y es altamente vulnerable a las determinaciones externas (Tapia, 2006: 54-57).

Al superar la visión mercadocéntrica de la vida social y concebir al desarrollo como un flujo de relaciones entre mercado, sociedad, naturaleza y Estado, la nueva Constitución ecuatoriana estaría apuntando hacia la construcción de una forma primordial vigorosa, que permita la construcción de una sociedad más justa y equitativa y simultáneamente se inserte en el contexto internacional desde una perspectiva soberana.

Frente al desmantelamiento del Estado impulsado por el neoliberalismo, se hace fundamental recuperar el Estado para la ciudadanía, en el marco de la recuperación de lo público, entendido en un sentido más abarcativo, que rebasa el ámbito netamente estatal. De ahí que la Carta Magna fortalece el Estado recuperando sus roles en la planificación, redistribución, regulación y control. Sin embargo, no se trata de una visión estatizante, en la que el antiguo rol del mercado es sustituido acriticamente por el Estado. Por el contrario, al fortalecer y ampliar los derechos y al reconocer a la participación como elemento fundamental en la construcción de la nueva sociedad, la nueva Constitución busca el fortalecimiento de la sociedad como condición necesaria para el Buen Vivir en comunidad. De este modo se impulsa la construcción de un verdadero poder social y ciudadano.

La participación social y ciudadana es un eje transversal en la nueva Carta Magna del Ecuador. En toda la historia republicana del país no ha existido una Constitución que le dé un peso tan importante a la participación, como la actual. Esta afirmación es válida también si comparamos con otras Constituciones de los países latinoamericanos. Se reconocen las diversas formas de democracia y por primera vez se incorpora a la democracia comunitaria.

Promover la participación en el Estado implica dotarla de grados de institucionalización, favorecer la capacidad de organización colectiva de la sociedad y aumentar los márgenes de poder de la ciudadanía para [...] asegurar el cumplimiento pleno del derecho a la participación (SENPLADES, 2009a: 54-55).

Para Bobbio (1990) la democracia es el gobierno del poder público en público (Barrera, Ramírez y Rodríguez, 1999: 19). El correlato de un Estado vigoroso es una sociedad civil capaz de ejercer sus derechos, exigir al Estado que cumpla con su deber y que constantemente pida cuentas a sus representantes. El fortalecimiento del tejido social, de los mecanismos organizativos de la sociedad, de su autonomía frente al Estado, de su capacidad deliberativa, contribuyen a generar condiciones para la construcción de un verdadero poder social que sea capaz de configurar un nuevo orden social, con un nuevo Estado y con nuevas relaciones con el mercado. Y desde este poder social se visualiza la democracia. Una

democracia participativa y radical, que sea el producto y a su vez genere las condiciones para una mayor justicia e igualdad. Estamos entonces hablando de dos dimensiones de la democracia: por un lado la democracia como construcción de un poder social, lo que conlleva una nueva visión de igualdad política; y por otro, la democracia como expresión de la igualdad económica, es decir la democratización de la riqueza, que se hace posible a través de la democratización de los medios de producción.

Para la nueva Constitución, el *sumak kawsay* implica mejorar la calidad de vida de la población, desarrollar sus capacidades y potencialidades; contar con un sistema económico que promueva la igualdad a través de la redistribución social y territorial de los beneficios del desarrollo; impulsar la participación efectiva de la ciudadanía en todos los ámbitos de interés público; establecer una convivencia armónica con la naturaleza; garantizar la soberanía nacional, promover la integración latinoamericana; y proteger y promover la diversidad cultural (art. 276).

[...] la nueva carta constitucional propone como condición *sine qua non* del Buen Vivir la eliminación de desigualdades opresoras y la construcción de igualdades que viabilicen la cooperación, la solidaridad (no caridad), el mutuo reconocimiento y el deseo de querer construir un porvenir compartido (Ramírez, 2008: 23).

La importancia que se da a la diversidad en la Carta Magna del Ecuador no se restringe al plano cultural, sino que se expresa también en el sistema económico. La Constitución ecuatoriana reconoce al sistema económico como social y solidario, incorporando la perspectiva de la diversidad en la concepción del sistema económico y superando la visión mercadocéntrica que lo definía como social de mercado.

Para la economía social el ser humano es el centro de la actividad económica y, por lo tanto, la economía debe estar al servicio de la vida y no la vida en función de la economía. Esto supone revertir la lógica perversa del capitalismo, para el que la acumulación del capital constituye el motor de la vida. La economía social, por el contrario, plantea la generación de una economía plural en donde las lógicas de acumulación del capital y del poder estén subordinadas a la lógica de la reproducción ampliada de la vida. Para ello, el trabajo es una noción central. Se trata entonces de apoyar las iniciativas económicas de la población desde la perspectiva del trabajo y no desde la perspectiva del empleo, con el fin de garantizar que la riqueza quede directamente en manos de los trabajadores (Coraggio, 2007: 68; Coraggio, 2004).

[...] lo que se busca es cambiar el monopolio de la forma de derechos de propiedad que tiene la actual sociedad de mercado en donde los propietarios tienen el control de los procesos de trabajo y de la producción e impiden que los trabajadores ejerciten libremente sus virtudes, los aliena de sus capacidades y de lo que es el producto de su trabajo (Ramírez, 2008: 22).

La economía social es «una propuesta política que se apoya en una teoría crítica, afirma otros valores y plantea otra racionalidad para orientar las prácticas de transformación desde la periferia latinoamericana» (Coraggio, 2007: 41).

Es importante resaltar el carácter eminentemente político y transformador de la propuesta y su visión histórica de los sistemas económicos. Para la

economía social, no existen sistemas económicos ahistóricos, todo sistema económico es una construcción social, y por lo tanto es contingente (Karl, 2007: 19). Contrariamente a lo que nos ha pretendido hacer creer el pensamiento neoliberal, que pregona el fin de la historia y el triunfo de un capitalismo sin límites como la única vía para el desarrollo de la humanidad, la economía social plantea que los modelos económicos son el resultado de unas relaciones sociales concretas y que la economía tiene un sentido político, pues es el producto de los conflictos y las luchas sociales. La distribución y uso de los recursos de una sociedad es un tema político. Para que nadie sufra por necesidades que son posibles de satisfacer se requiere sobre todo voluntad política (Karl, 2007: 19).

Frente a la economía del capital y la economía pública, la economía del trabajo se constituye como una alternativa utópica. La economía social como programa de acción colectiva promueve una organización económica autónoma del capital y del poder como dominio y se compromete con un proceso de transformación social (Karl, 2007: 19-20).

Hacer economía social «implica contribuir conscientemente a desarticular las estructuras de reproducción del capital y a construir un sector orgánico que provea a las necesidades de todos con otros valores, institucionalizando nuevas prácticas en medio de una lucha contra hegemónica contra la civilización capitalista, que afirme otro concepto de justicia social (Coraggio, 2007: 39).

Frente a la economía de mercado que separa la economía de la vida social, la economía social, como su nombre lo indica, subraya el carácter social de toda economía.

Toda economía es, de hecho, social. Lo es en tanto [...] codetermina qué clase de sociedad soporta y contribuye a reproducir. Lo es también porque la sociedad codetermina la economía, directamente y a través de procesos políticos... es también «social» en tanto una parte muy significativa de ella opera por fuera de los mecanismos de mercado y, por tanto, no termina de constituirse en una esfera separada con tendencias de autorregulación (Coraggio, 2007: 33).

Al recoger el carácter esencialmente social y político de los procesos económicos, la economía social subraya las interrelaciones entre economía y sociedad, abarcando múltiples formas que tradicionalmente no son consideradas como económicas. Le da al sujeto un carácter central en la propuesta, pues plantea el retorno al sujeto, asegurando no solamente su sustento inmediato, sino sobre todo su autonomía del capital y de una clase política separada de su pueblo. De esta manera, el programa de economía social, que persigue alcanzar una vida mejor para todos y todas, conlleva una lucha cultural contra el pensamiento neoliberal que ha sido incorporado como sentido común (Coraggio, 2007: 40, 42, 51).

El reconocimiento del sistema económico como social y solidario en la Constitución del Ecuador, no se queda en una mera declaración, sino que se expresa en la incorporación de la noción de diversidad en la composición del sistema financiero, en la organización de la producción, en los tipos de propiedad, en las formas de trabajo, en la democratización de los medios de producción y en la visión de soberanía alimentaria como objetivo estratégico del Estado.

Las principales disposiciones constitucionales que sustentan la nueva concepción de economía son: la eliminación de la tercerización y la intermediación laboral; la remuneración justa con un salario digno; la protección al trabajo

autónomo; el reconocimiento al trabajo de autosustento y cuidado humano como labor productiva; el impulso al comercio justo; la prioridad de los productos y servicios de la economía social y solidaria para las compras públicas; la política tributaria que promueve la redistribución, el reconocimiento de las actividades financieras como servicio de orden público; la prohibición a las entidades financieras de participar en empresas ajenas a su actividad y de contar con acciones en medios de comunicación; la recuperación de los sectores estratégicos para la administración del Estado; la priorización de la inversión social frente al pago de la deuda externa; la prohibición de estatizar deudas privadas; y el establecimiento de auditorías ciudadanas para la deuda pública.

La dimensión social del Buen Vivir en la Constitución ecuatoriana busca la universalización de los servicios sociales de calidad para garantizar y hacer efectivos los derechos. De este modo, se deja atrás la concepción de educación, salud o seguridad social como mercancías.

En este marco, la Constitución garantiza la gratuidad de la educación hasta el tercer nivel y reafirma su carácter laico; también garantiza la gratuidad de la atención de salud, se extiende la seguridad social a toda la población, independientemente de su condición laboral; se prohíbe la privatización de la seguridad social. Por primera vez, se incorpora en la Constitución una sección sobre la cultura física y el tiempo libre, como elementos del Buen Vivir.

En la dimensión ambiental del Buen Vivir, como ya se dijo, por primera vez en la historia de la humanidad una Constitución reconoce los derechos de la naturaleza, pasando de este modo de una visión de la naturaleza como recurso, a otra concepción totalmente distinta, en la que ésta es «el espacio donde se reproduce y realiza la vida». Desde esta concepción la naturaleza tiene «derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos», así como el derecho a la restauración (arts. 71 y 72). Los servicios ambientales no son susceptibles de apropiación (art. 74).

Se garantiza el principio de precaución y se establece que en aquellos casos de duda sobre los impactos ambientales de una actividad, aunque no exista evidencia científica del daño, el Estado adoptará medidas protectoras oportunas (arts. 73 y 396).

Se reconoce el derecho de las comunidades a ser consultadas antes de la aprobación de cualquier decisión que pudiera afectar el ambiente. También se reconoce el derecho de los pueblos ancestrales de mantener, proteger y desarrollar sus conocimientos colectivos, ciencias, tecnologías y saberes, y se prohíbe toda forma de apropiación de los mismos (art. 57.12).

Se prohíbe la realización de actividades extractivas en áreas protegidas (art. 407). La producción de bienes de alto valor agregado deberá tomar en cuenta los límites biofísicos de la naturaleza y el respeto a la vida y a las culturas (art. 284.4).

El debate constituyente sobre desarrollo y Buen Vivir

Los cambios expresados en el texto constitucional fueron el resultado de fuertes debates y disputas tanto al interior de cada una de las mesas constituyentes, cuanto en el pleno de la Asamblea. En este acápite recogeré los más importantes puntos de cuestionamiento por parte de los principales asambleístas de

oposición en el pleno de la Asamblea Nacional Constituyente a la propuesta constitucional sobre el nuevo paradigma del Buen Vivir y las concepciones de desarrollo; lo que nos permitirá analizar con más profundidad los nudos críticos, puntos de ruptura y las resistencias de los sectores tradicionales hacia el cambio.

Para ello, se han seleccionado algunos de los temas que considero expresan las concepciones adversas al cambio paradigmático de la nueva Constitución. El primer tema es el sistema económico, en el que se trabajan dos capítulos del Título VI de la Constitución, denominado Régimen de Desarrollo: el capítulo sexto sobre trabajo y producción, que incluye las formas de organización de la producción; los tipos de propiedad; las formas de trabajo y su retribución; la democratización de los factores de producción; los intercambios económicos y comercio justo; ahorro e inversión; y el capítulo tercero sobre soberanía alimentaria. En el segundo tema se trabaja sobre los debates en torno a educación y seguridad social, correspondientes al Título VII de la Constitución, denominado Régimen del Buen Vivir, en su capítulo primero sobre inclusión y equidad.

En el debate sobre trabajo y producción se puede observar claramente la defensa de los sectores de oposición a una concepción mercadocéntrica del desarrollo, la necesidad de liberalizar los procesos productivos, garantizar la inversión y flexibilizar el régimen laboral. La defensa a los principales planteamientos del paradigma neoliberal fue la bandera de lucha de la oposición. Eduardo Maruri² es claro al respecto, cuando afirma:

Creo, y lo ratifica el fracaso de los distintos sistemas intervencionistas, que un mercado bien concebido es el mejor mecanismo para la generación y distribución de la riqueza, por lo que la Constitución debe limitarse a reconocerlo y a regularlo mediante leyes de competencia que aseguren su vigencia real. Un Libre Mercado que premie y proteja todo tipo de inversión, será un mayor generador de riqueza y empleo que cualquier figura de corte colectivista.

La liberalización de los procesos productivos y la garantía y protección a la inversión son indispensables para el desarrollo de nuestra sociedad por la distribución de riqueza que implican a través del empleo. El sector privado puede también ser un gran protector de aspectos de índole social a través de políticas de Responsabilidad Social Corporativa, como ocurre en muchos países. Ni la intervención estatal ni la colectivización de los medios de producción son medios aptos para esta labor.

Debe también hacerse una referencia a la necesidad de modernizar y flexibilizar el régimen laboral del país, de manera que garantice los derechos de los trabajadores al tiempo que permita a nuestro país y a nuestras empresas ser verdaderamente competitivas. Dinamizar nuestra economía es el mejor favor que le podemos hacer a nuestros trabajadores (Maruri, 2008c: 1).

La inversión extranjera es imprescindible para nuestro desarrollo, y por ende debe fomentársela y no relegarla a la categoría de complementaria. Es imprescindible incluir una disposición que diga claramente que se garantiza igualdad de condiciones para la inversión extranjera y la inversión nacional. Reitero mi desconfianza sobre el establecimiento de planes centralizados que limiten la libertad de inversión y producción como regla general (Maruri, 2008c: 2).³

² Eduardo Maruri fue asambleísta provincial por Guayas, por el partido político Una Nueva Opción (UNO).

³ Las mayúsculas y todo énfasis en los textos citados corresponden a los originales, que se han transcrito tal cual con el propósito de mantener la fidelidad a las fuentes. De aquí en más, para

Se cuestiona fuertemente que el Estado intervenga en la economía, defendiendo la tesis de que el mercado es el mejor regulador del sistema productivo, tratando de mantener el modelo neoliberal con su propuesta respecto al rol del mercado frente al Estado, a la liberalización de los procesos productivos y del mercado de trabajo, y a la inversión extranjera como motor del desarrollo, incólumes; reeditando la visión del desarrollo hacia fuera apoyado en la inversión extranjera y no en el ahorro interno. La libertad, en estas concepciones, está siempre sobre la igualdad y la solidaridad; tanto es así que Gissel Rosado⁴, en su informe de minoría incluso cuestiona el concepto de «precio justo», apelando a la libertad de competencia. El centro del sistema económico es el mercado y la competencia, no el ser humano:

El Estado no debe intervenir en las negociaciones comerciales [...] la razón de ser del mercado y del proceso económico: es la competencia, y no la podemos limitar comercialmente, ya que esto mejora servicio y calidad.

La tal llamada lealtad comercial, impondrá nuestros gustos, preferencia e idiosincrasia, es inadmisibles este proceso ya que la actividad comercial se basa en decisiones individuales de participantes que negocian en base a mutuo acuerdo y conveniencia.

El supuesto de llamar 'precio justo' perjudica a los productores y consumidores [...]

El modelo de precios justos, no es ético ni aplicable dentro de un mercado competitivo [...]

No podemos convertir el estado en totalitario y benefactor, la logística y la comercialización son competencias exclusivas y elementales que deben tener el conglomerado empresarial, las estrategias de comercialización y producción es independiente y excluyente del Estado (Rosado, 2008a: 3-4).

Es reiterativa la concepción de un Estado no regulador, que intervenga mínimamente en la economía, solo para facilitar que la mano invisible del mercado opere sin restricciones de ninguna clase. Eduardo Maruri, al abogar por limitar el rol del Estado en la economía, se opone incluso a prohibir la especulación, distinguiendo una supuesta especulación «deseable» de aquella fraudulenta o dañosa:

El Estado debe limitarse a intervenir las transacciones económicas cuando éstas constituyan prácticas competitivas desleales que afecten la libre competencia (monopolios, oligopolios, carteles) u otras prácticas ilegales como la usura. No debe fomentarse políticas de fijación de precios, ni prohibirse la especulación [...]

La especulación *per se* no es mala. De hecho, el estado mismo se beneficia de la especulación... en muchas de sus operaciones financieras internacionales. Lo que hay que prohibir es la especulación fraudulenta o dañosa (Maruri, 2008c: 2).

En relación a la democratización de los factores de producción se señala que el acceso a los medios de producción debe ser en base al esfuerzo individual y no a la intervención estatal, bajo una concepción de que la riqueza se genera por el esfuerzo individual, no por unas condiciones sociales y un sistema económico

evitar repeticiones, se advierte que todos los textos citados han sido revisados con cuidado, y que los errores gramaticales y ortográficos corresponden a sus autores.

⁴ Gissele Rosado fue asambleísta provincial por Los Ríos, por el Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN).

que permite la acumulación y que todos los ciudadanos y ciudadanas tenemos las mismas oportunidades de acceder a los medios de producción. La pobreza, por tanto, es una responsabilidad de los pobres, nunca del sistema:

Me opongo a que el Estado se encuentre habilitado para redistribuir los recursos productivos. La labor de éste debe limitarse a garantizar a todos los ciudadanos condiciones que les permitan alcanzar su obtención a través del trabajo y el ahorro. No debe castigarse a aquellos que en base al esfuerzo han logrado contar con medios de producción suficientes (Maruri, 2008c: 1).

No podemos garantizar el acceso equitativo a los factores de producción, ya que esto es una completa falacia, lo que se debe buscar es la igualdad de oportunidades para el acceso a los medios de producción, el ciudadano puede acceder mediante su esfuerzo individual a los factores productivos.

[...]

No se puede evitar la concentración de recursos productivos, ya que esto depende de los recursos que cada unidad económica tenga, lo que se debe impulsar es la igualdad de oportunidades (Rosado, 2008a: 2).

En el debate sobre la propiedad se cuestionó fuertemente la función social y ambiental de la misma, manifestándose claramente los profundos temores de los sectores oligárquicos a procesos de democratización de la propiedad. Es significativo que en el debate se llegue incluso a sostener su carácter «natural». Diana Acosta⁵, por ejemplo, cita a Monseñor Juan Larrea Holguín⁶, quien defiende el carácter «natural» de la propiedad en los siguientes términos:

La propiedad es algo natural, que no es fruto de una convención, no existe la propiedad porque así lo declara una ley, porque así lo han organizado los hombres, porque de todas estas cosas no sabe el niño que comienza a dar sus primeros pasos, a balbucear, y que ya sabe que sus juguetes le pertenecen. La propiedad por tanto, surge de la misma necesidad del hombre, de su limitación y con las diversas limitaciones individuales y sociales del hombre, pues el hombre es la única criatura libre en este mundo, que puede determinarse por sí mismo, que puede escoger, optar por una cosa o por otra. Y este es el patrimonio más profundamente humano del hombre, lo más esencial del hombre (Larrea Holguín, cit. por Acosta, 2008a: 2).

En la misma línea argumentativa, Pablo Lucio Paredes⁷ también reconoce el derecho a la propiedad como un derecho «natural» y considera que la propuesta presentada por la mesa se opone a la economía social de mercado y al Estado de derecho:

No se reconoce el derecho a la propiedad como un derecho natural, inherente al ser humano. Ni siquiera como uno de los derechos humanos declarados por la ONU y la OEA, y que son derechos supraconstitucionales. Solo se «reconoce y garantiza» la

⁵ Diana Acosta fue asambleísta por la provincia de Guayas, representó a Alianza País y durante los primeros meses de la Asamblea dejó el bloque de gobierno por las profundas diferencias que tenía respecto a los planteamientos del bloque y pasó a las filas de la oposición. Una de las principales discrepancias que le llevaron a tomar esta decisión fue la discusión sobre el derecho a la vida y el aborto.

⁶ Juan Larrea Holguín fue arzobispo de Guayaquil por diez años y el primer miembro de la prelatura del Opus Dei en el Ecuador. Abogado de formación, especialista en Derecho Civil ecuatoriano y autor de más de 60 libros de jurisprudencia.

⁷ Pablo Lucio Paredes fue asambleísta provincial por Pichincha por el Movimiento Ciudadano Independiente Futuro Ya.

existencia del derecho a la propiedad «para la organización de la economía y la sociedad». Concepto que supedita el derecho de propiedad a la voluntad del que ejerce poder político.

Totalmente opuesto a la economía social de mercado y al Estado de Derecho, que supedita todo lo económico a los derechos básicos y a los principios jurídicos.

[...]

Cualitativamente se condiciona la propiedad no solo a la «función social» sino a la «función ambiental» y a una serie de otros condicionamientos. La relativización de la propiedad frente a los intereses «sociales», «ambientales» y otros pondrá a la propiedad en situación de inseguridad jurídica permanente (Paredes, 2008a: 1).

A partir de esta crítica, la propuesta de Paredes para el artículo en cuestión era la siguiente: «El derecho de propiedad como derecho natural inherente al ser humano, es inviolable, reconocido y garantizado por el Estado» (Paredes, 2008a: 1).

Leonardo Viteri⁸ también defiende el carácter «natural» de la propiedad, desconociendo su carácter histórico: «Todo ser humano desea poseer cosas. Es un principio natural» (Viteri, 2008a: 2).

El Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN) va más allá de estos cuestionamientos, al plantear que la función social de la propiedad, es un concepto propio del sistema socialista que fue trasplantado por la ideología socialista imperante en los años sesenta a nuestro ordenamiento constitucional, confundiendo una función con un derecho y dando lugar a múltiples contradicciones. En el debate en el pleno, Vicente Taiano⁹, en representación del bloque de asambleístas del PRIAN, plantea el importante rol de la propiedad dentro del sistema capitalista y en el proceso de formación del Estado:

[...] la propiedad privada surge como uno de los pilares económico-jurídicos del sistema, pues «las instituciones políticas de las democracias liberales, funcionan dentro de estructuras capitalistas, basadas en **la apropiación privada de los medios de producción**». La propiedad privada se incorpora a los sistemas políticos como parte de la triada clásica de derechos fundamentales: vida, libertad y propiedad. En su Teoría General del Estado, el tratadista Georg Jellinek afirma que «De una manera completamente clara, dice Cicerón que el motivo de la formación del Estado se encuentra en la protección de la propiedad». Es decir que se invocaba su tutela como la causa fundamental del ordenamiento estatal (Taiano, 2008: 2).

Vicente Taiano, jefe del bloque del PRIAN concluye el informe del partido categóricamente:

Jamás podríamos aceptar el articulado referente a los regímenes y tipos de propiedad, pues esta propuesta atenta contra el correcto sentido jurídico de la institución de la propiedad privada y su institucionalización representará una vergüenza para el Ecuador ante la faz del mundo (Taiano, 2008: 11).

Estos planteamientos evidencian la forma en que la concepción de la libertad entendida como el medio para garantizar el derecho a la propiedad privada, ha pasado a constituirse en el valor fundamental de las democracias liberales, en desmedro de la igualdad y la fraternidad, retomando las ya clásicas concepciones

⁸ Leonardo Viteri fue asambleísta provincial por Manabí, por el Partido Social Cristiano.

⁹ Vicente Taiano, fue asambleísta nacional por el PRIAN y jefe del bloque de este partido.

de Locke sobre el Estado y la democracia. Para John Locke, «la razón por la que los hombres entran en sociedad es la preservación de su propiedad» (1962: 127, cit. por Boron 2003: 88). El contenido igualitario que caracterizaba los escritos de Aristóteles y Rousseau es reemplazado por el pensamiento liberal, fiel a Locke para quien la igualdad, la soberanía popular y la democracia directa eran inadmisibles (Boron, 2003: 88-89, 91).

En la ponencia de Salomón Fadul¹⁰ se expresan claramente los temores de los grupos dominantes respecto al tema; sostiene que la función social de la propiedad se relaciona con los principios de la Revolución Francesa, genera violencia simbólica y es el principio de la esclavitud moderna:

No debe ser que un pobre vea en todo rico un ladrón que posee indebidamente algo de aquello a lo que el pobre tiene estricto derecho. Y que por ese derecho, el pobre pueda, si fuese necesario, quitarle al rico, de cualquier forma, lo que estima le pertenece. ¿Quién establece la necesidad, en cantidad y calidad? El pobre. Amparados en un apoyo, sin el cual no se atrevería a hacerlo, de demagogos y vividores dizque solidarios.

Nadie dice nada de la justicia conmutativa, por la cual todos debemos pagar lo comprado u otorgar lo vendido.

[...]

Se piensa que introducir los principios de la Revolución Francesa, igualdad, solidaridad y fraternidad, con distribución paternalista, es la solución a los males del país. No se dan cuenta que lo que están haciendo es lo contrario, esclavizar al ser humano al esperar que todo provenga del Estado, fomentando el desinterés, la apatía, el conformismo.

[...]

¿Será entonces que sólo la propiedad debe tener función social, o deben ser todos los derechos humanos? [...] Si pensamos demagógicamente sobre el asunto, habría que exigir a los médicos que vayan al lugar donde se los necesita.

[...]

Esta es una manera de generar formas de violencia simbólica [...] No es momento de imponer una visión excluyente sobre el mundo social, sino de construir una Constitución Política del Estado que sobre todas las cosas garantice la tranquilidad y seguridad de nuestros ciudadanos, ¿cómo es posible que a través de unos artículos se genere la zozobra en la ciudadanía de que posiblemente, con dichos artículos, a pretexto de la llamada función social, se les pueda quitar parte de su propiedad PRIVADA? Fácil es distribuir lo que no es de uno, fácil es hablar de la creación de un fondo para asegurar el acceso a la tierra de unos pocos, fácil es, porque quiénes proponen estos artículos, posiblemente no sufrirán el dolor de ver perdido algo que con tanto esfuerzo fue conseguido.

La función social, entendida demagógicamente, es la quimera de los derechos de la Revolución Francesa. Es el principio de la esclavitud moderna (Fadul, 2008a: 1).

Eduardo Maruri también cuestiona el alcance que se intentaba dar a los términos de «función social y ambiental de la propiedad» y señala que «lo importante es proteger la propiedad privada, que es uno de los más importantes derechos de los individuos y uno de los mayores motores de desarrollo» (Maruri, 2008a: 1). Refiriéndose a la propuesta del texto presentado por la mesa 6 para el primer debate en el pleno, dice:

¹⁰ Salomón Fadul fue asambleísta provincial por El Oro, por el Partido Social Cristiano.

Este artículo, en lugar de contribuir a la protección de la propiedad privada, podría convertirse en una lista de excusas para irrespetar los derechos de propiedad de algunas personas [...] La propiedad privada cumple su principal función social justamente con el hecho de existir (Maruri, 2008a: 1).

El segundo punto de consenso entre la oposición sobre el tema de propiedad, fue el planteamiento sobre la necesidad de incluir dentro de los tipos de propiedad a la propiedad intelectual, circunscribiéndola sobre todo a la defensa de las marcas. Rossana Queirolo¹¹ anota al respecto:

[...] no se ha incluido LA PROPIEDAD INTELECTUAL, es decir, que la propiedad intelectual queda excluida de la garantía y protección estatal. Esta omisión debería ser superada, la economía moderna se mueve en gran medida alrededor de este tipo de propiedad, imaginémos en el Ecuador que las marcas no se respeten, y que el día de mañana individuos inescrupulosos se adueñen del prestigio adquirido por ciertas marcas y comiencen a inundar el mercado de productos o servicios fraudulentos o peligrosos para la salud. En la misma línea qué va a suceder por ejemplo con las FRANQUICIAS, PATENTENTES, DERECHOS DE AUTOR, etc.... ¿El Estado no va a hacer nada? (Queirolo, 2008b: 1).

En esta concepción no tiene cabida la noción de conocimiento socialmente construido y la necesidad de evitar la apropiación de los conocimientos colectivos. En el debate sobre propiedad intelectual, el argumento de quienes se oponían a mantenerla en la Constitución se centraba en la necesidad de proteger los conocimientos tradicionales y evitar la mercantilización del conocimiento en general por considerarlo socialmente construido. También se argumentaba que la propiedad intelectual no es un tipo específico de propiedad, sino que puede ser considerada como parte de la propiedad privada o comunitaria, por lo tanto no se veía conveniente incorporarla. Fruto del debate, el artículo sobre propiedad intelectual aprobado en la Constitución de 2008 fue:

Se reconoce la propiedad intelectual de acuerdo con las condiciones que señale la ley. Se prohíbe toda forma de apropiación de conocimientos colectivos, en el ámbito de las ciencias, tecnologías y saberes ancestrales. Se prohíbe también la apropiación sobre los recursos genéticos que contienen la diversidad biológica y la agrobiodiversidad (Constitución de la República del Ecuador, 2008: art. 322).

El debate sobre soberanía alimentaria replicó en mucho el debate sobre la propiedad, en cuanto a la función social y ambiental de la tierra y el rol del Estado en la economía; adicionalmente se cuestionó el concepto de soberanía alimentaria y se insistió en la necesidad de no dar un apoyo preferente a pequeños y medianos productores, sino a todo el sector, en una clara defensa del sector agroexportador.

Vicente Taiano, cuestiona el concepto de soberanía alimentaria aduciendo:

[...] la soberanía es un concepto político, susceptible de ser aplicado únicamente a los entes estatales, pues dice relación con la autodeterminación de estos para definir su

¹¹ Rossana Queirolo fue asambleísta nacional elegida por Alianza PAÍS; junto a Diana Acosta se separó del movimiento durante los primeros meses de la Asamblea y pasó a la oposición por las mismas razones que su compañera.

propia organización política y con la *no subordinación* del ente estatal frente a cualquier otro tipo de poder.

[...]

no es posible instituir una soberanía alimenticia, sexual, económica, etc. pues el manejo de todas estas áreas del poder estatal se originan precisamente en la naturaleza soberana del Estado ecuatoriano (Taiano, 2008b: 3-4).

Diana Acosta también cuestiona el concepto de soberanía alimentaria por considerarlo atentatorio contra el libre comercio:

Este concepto va en contra del libre comercio de productos de alimentación, de productos agrícolas, pues limita la capacidad de los pueblos de producir para exportar así como la de importación de productos de otros países que sean más baratos para el consumo interno.

[...]

Esto implica que el Estado pueda llegar a limitar las exportaciones de productos agrícolas en épocas en que dichos productos escaseen en el mercado interno así como impedir la entrada de productos que a nivel internacional se comercialicen más barato (Acosta, 2008b: 2).

Eduardo Maruri, sin cuestionar el concepto de soberanía, también se opone a incluirlo, argumentando dificultades para su aplicación:

Considero que no parece oportuno formular un concepto tan amplio como la *soberanía alimentaria* como un derecho constitucional. Podría haber graves dificultades para su aplicación, como por ejemplo, la proposición de un Amparo Constitucional en base a este derecho (Maruri, 2008b: 1).

Sin embargo, al igual que con el tema de la propiedad, las reacciones más álgidas se registran en el tema de la redistribución y el apoyo a los pequeños y medianos productores campesinos por parte del Estado. Vicente Taiano se opone radicalmente a la creación del fondo nacional de tierras argumentando:

La creación del «fondo nacional de tierras» [...] no significa otra cosa que redistribuir las tierras que actualmente **son de propiedad privada de los ecuatorianos.**

Nuestro bloque eleva su enérgica protesta por esta reforma proclive a vulnerar el patrimonio adquirido por la ciudadanía del Ecuador. En su oportunidad presentaremos las demandas que sean necesarias ante las cortes internacionales, puesto que el tribunal constitucional de bolsillo que tiene el actual régimen, jamás las acogería (Taiano, 2008b: 5).

Maruri plantea sus críticas alrededor del intervencionismo estatal en la libertad de empresa, para luego cuestionar un proceso de redistribución de la tierra:

Varios de los principios enumerados, según han sido redactados por el grupo de mayoría, constituyen, en términos jurídicos, habilitaciones constitucionales al poder público para llevar a cabo actos interventores y reguladores de la libertad empresarial, y por ende del comercio y del sistema de economía de mercado en general. En otras palabras, el Estado [...] encontraría en este articulado plena habilitación para intervenir en la economía de diversas formas como la fijación de precios, fijación de aranceles o medidas redistributivas de tierras. Creo que el reconocimiento constitucional de estas habilitaciones interventoras implicará un alejamiento exagerado de un mercado

libre que fije precios en base a eficiencia, oferta y demanda. Es un mercado libre, con la debida regulación, el mejor mecanismo para erradicar los males que el articulado propuesto pretende erradicar.

[...]

Justificado en la defensa de la soberanía alimentaria, este artículo prohíbe expresamente la *concentración y acaparamiento de la tierra*. [...] esta prohibición pone en riesgo al contenido esencial del derecho a la propiedad [...]. Las limitantes a la adquisición de tierras no pueden ni deben enfocarse desde la cantidad o extensión que ostente un solo titular (Maruri, 2008b: 1).

Diana Acosta también advierte del «peligro» de la redistribución, señalando que atenta contra la propiedad privada:

[...] so pretexto de dar parcelas de tierras a los campesinos se puede violentar el derecho a la propiedad de personas que por poseer grandes tierras y por no poder cultivarlas se las vayan a quitar, en vez de incentivar a estas personas mediante créditos a invertir en sus propiedades y generar riqueza y trabajo para los ecuatorianos (Acosta, 2008b: 3).

Rosanna Queirolo también expresa sus preocupaciones de que el Estado impulse una política agraria y regule el mercado, argumentando el fracaso del modelo intervencionista:

El artículo 1 sobre la soberanía alimentaria no presenta ninguna idea novedosa, al contrario, con el mismo se pretende ensayar nuevamente políticas que ya fracasaron en el pasado, recordemos que ya existían órganos estatales encargados de garantizar la producción, provisión, distribución y comercialización de alimentos. Sin embargo, paradójicamente, el porcentaje de ecuatorianos que sufría de desnutrición bajó del 8% al 5% cuando se eliminaron dichos organismos que buscaban la seguridad alimentaria.

La soberanía alimentaria en un mundo globalizado como el de hoy es empobrecedora. Millones de personas en el mundo han muerto de hambre por políticas agrarias locas que aislaron sus economías del resto del mundo [...] aislarnos sería un grave error, necesitamos tener acceso y apertura a otros mercados donde podamos acceder a productos que eventualmente en Ecuador no se lleguen a producir (Queirolo, 2008a: 1).

[...] ¿cómo pretenden los asambleístas de la Mesa No. 6 que bajo este articulado un gobierno con una visión menos estatista de la sociedad efectivamente gobierne? Sencillamente, a ese futuro gobierno menos paternalista le será imposible gobernar bajo esta Constitución, con lo que eliminamos de raíz la posibilidad de construir un Estado donde el pluralismo político sea realmente efectivo» (Queirolo, 2008c: 1).

Sobre la prohibición del latifundio y la concentración de la tierra, Rossana Queirolo anota:

Grandes unidades de tierras productivas, eficientes, con respeto al medio ambiente, con un alto grado de tributación, que generen la contratación de mano de obra directa e indirecta, deberían ser protegidas por el estado y no perseguidas (Queirolo, 2008c: 2).

No faltaron asambleístas que vincularon la propuesta de artículos sobre soberanía alimentaria con «régimenes autoritarios de tipo socialista» (Guillem, 2008a:

1), o con «la Venezuela de Chávez» (Queirolo, 2008a: 1) subrayando el fracaso de estas políticas.

En relación al acceso a la tierra, los asambleístas de oposición coinciden en que esto se logra a través del crédito y la capacitación y se oponen a la redistribución de tierras. Salomón Fadul, en su informe de minoría plantea:

Se debe [...] inyectar capital y tecnología para mayor productividad, para fortalecer los agronegocios e incluso exportar.

[...]

El Estado debe impulsar el acceso a la tierra no solo de los pequeños campesinos, sino de los ciudadanos en general. No mediante medidas «redistributivas», sino mediante crédito a través de la banca estatal o de las cooperativas (Fadul, 2008b: 2, 4).

César Rohón¹² coincide con su coideario que la única forma de acceso a la tierra debe ser a través del crédito y la capacitación y no vía redistribución: «La forma de acceder sería mediante créditos y capacitación, al decir genéricamente ‘acceso a la tierra’ se podría motivar las invasiones» (Rohón, 2008a: 1).

Pablo Lucio Paredes también plantea el crédito y la capacitación como mecanismos para acceder a la producción. Defiende, al igual que los otros asambleístas de oposición, la necesidad de apoyar la agroexportación y señala que lo que empobrece a la gente es el minifundio (Paredes, 2008b: 1).

Ximena Bohórquez¹³ argumenta a favor de la inclusión de los grandes productores agropecuarios y de los agroexportadores:

Para alcanzar la Soberanía Alimentaria se debe actuar sobre Principios Fundamentales que promuevan la Producción Agroalimentaria, pero NO solo apoyando a las pequeñas y medianas unidades SINO TAMBIÉN A LOS GRANDES PRODUCTORES, ya que, al otorgar un tratamiento desigual, estamos discriminando solo por el pecado de ser grandes productores y ellos también son Ecuatorianos que merecen el apoyo estatal [...] no es justo que criminalicemos a los grandes agricultores (Bohórquez, 2008: 1).

En el campo de la educación, las intervenciones de la oposición se centraron en la defensa de la educación particular, la prohibición de la injerencia de los partidos políticos en la educación, la defensa de los «aportes económicos voluntarios» para la educación pública, en una clara oposición a la universalización de la educación pública gratuita (Viteri, 2008b: 4-5; Paredes, 2008c: 3-4), el cuestionamiento a que el Estado tenga la facultad de rectoría en el sistema educativo, la defensa de que la educación sea descentralizada hacia organizaciones ciudadanas y el cuestionamiento a la gratuidad de la educación superior (Paredes, 2008c: 1).

Pablo Lucio Paredes cuestiona el modelo de gratuidad de la educación pública basado en la oferta educativa y plantea el subsidio a la demanda:

Si bien estoy totalmente de acuerdo en aumentar los recursos para la educación, por lo menos al 6% del PIB, estos fondos deben dirigirse directamente a los estudiantes para que puedan escoger donde educarse. **La libertad de escoger es un elemento esencial de cualquier sistema, y eso en NADA afecta al derecho a la educación, más bien lo profundiza** (Paredes, 2008c: 1).

¹² César Rohón fue asambleísta nacional por el Partido Social Cristiano.

¹³ Ximena Bohórquez fue asambleísta nacional por el Movimiento Honradez Nacional.

La concepción de libertad como no interferencia en los asuntos propios y ajenos, característica de la concepción liberal, es la que prima en los planteamientos de la oposición. Frente a esta concepción, la nueva Constitución plantea una visión de libertad como no dominación y como condición para la realización colectiva¹⁴.

A diferencia de la democracia antigua en la que la comunidad política era la fuente de poder, en la democracia liberal son los individuos, los ciudadanos quienes

[...] representan una esfera autónoma de acción privada, cuyos derechos y libertades deben ser garantizados frente a cualquier forma de ejercicio del poder. Estas bases filosóficas son la garantía del funcionamiento de un régimen de libertad política y de la formación del Estado de derecho (Villavicencio, 2003: 83).

La democracia liberal «no cree en la existencia de actores sociales definidos a la vez por unos valores y unas relaciones sociales. Cree en los intereses y en las preferencias privadas y procura dejarles el mayor espacio posible, sin atentar contra los intereses y las preferencias de los demás» (Touraine, 2000: 70). Se basa en el principio de dar a cada cual el mayor espacio posible para su realización, siempre y cuando no interfiera en la realización de los otros. Esta concepción excluye la idea misma del poder, pues deja de lado las creencias y los conflictos. La sociedad es vista como un gran mercado, regulado por la ley (Touraine, 2000: 70-71).

En el tema de seguridad social, la oposición centró su argumentación en la defensa de la privatización del sistema, o de la existencia de «por lo menos» un sistema «mixto» que garantice la «libertad de escoger» de los ciudadanos (Paredes, 2008c: 2). Paredes señala que el monopolio estatal de la seguridad social y la prohibición de su privatización constituyen un retroceso en relación a la Constitución de 1998, que permitía la participación del sector privado y la formación de instituciones administradoras de recursos para fortalecer el sistema provisional. Diana Acosta también defiende la existencia de un sistema mixto, argumentando el «derecho a la competencia» (Acosta, 2008c: 2).

El Buen Vivir en diversidad: plurinacionalidad e interculturalidad

Como se ha visto, uno de los aspectos centrales en la concepción del Buen Vivir es su dimensión colectiva, que incorpora la relación armónica entre los seres humanos, y con la naturaleza. Sin embargo, en sociedades marcadas por la historia colonial y la dominación, las posibilidades de vivir juntos en comunidad pasan primero por poder construir esa comunidad de todos y todas. De ahí la necesidad de reconocer la diversidad como parte sustancial de la sociedad y como elemento que coadyuva al Buen Vivir a través del aprendizaje intercultural, la generación de sinergias y las posibilidades abiertas para nutrirnos de saberes, epistemologías, cosmovisiones y prácticas culturales distintas.

El debate social previo a la Asamblea Constituyente impulsado por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) y la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIN), en sus respectivos ámbitos de influencia, mostró las dificultades en la definición de los

¹⁴ Ver al respecto la sección: Los derechos como pilares del Buen Vivir, en este capítulo.

alcances concretos de la plurinacionalidad. Una serie de sentidos contrapuestos y convergentes se presentaron. Quizá el más importante y en el que más tela hay que cortar, es el debate sobre el rol del Estado frente a los pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios y, concomitantemente, el grado de autonomía que implicaría la plurinacionalidad.

En el campo de las organizaciones sociales existen una diversidad de concepciones y expectativas respecto a la plurinacionalidad. En las visiones más radicales provenientes sobre todo de las organizaciones amazónicas pertenecientes a la CONAIE, se plantea un desplazamiento del Estado en los territorios indígenas, asumiendo por parte de los pueblos y las nacionalidades el control incluso de los recursos estratégicos. Mientras que en organizaciones como la Ecuarrunari el fortalecimiento del rol del Estado en el control de los recursos estratégicos es importante. De ahí que muchos indígenas de la Ecuarrunari hayan planteado con fuerza la reivindicación de la «nacionalización» de los recursos estratégicos frente a las políticas neoliberales de privatización.

En el fondo se entrecruzan las demandas étnicas con las demandas clasistas; la lucha contra el neoliberalismo y la lucha por la autodeterminación. Estas dos visiones están presentes dentro de la CONAIE y suponen un profundo proceso de deliberación y construcción de acuerdos políticos entre sus filiales.

El proceso constituyente fue el escenario propicio para que la demanda sobre la plurinacionalidad haya sido retomada como el eje de las reivindicaciones de la CONAIE. Durante el año 2007, esta organización llevó a cabo un proceso participativo de elaboración de la propuesta de nueva Constitución para la república del Ecuador. En este proceso se realizaron talleres con las bases de las tres regionales de la confederación: CONAICE, Ecuarrunari y CONFENIAE. El eje de la discusión giró en torno a los alcances y las implicaciones de la propuesta del Estado plurinacional, principal planteamiento del proyecto político de la CONAIE publicado en 1994. Los resultados del proceso participativo fueron publicados en el documento de principios y lineamientos para la nueva Constitución del Ecuador (CONAIE, 2007b) y en la propuesta de nueva Constitución de la CONAIE (CONAIE, 2007a).

Por otra parte, desde organizaciones como la FENOCIN la interculturalidad pasó a convertirse en el centro de su propuesta sobre el carácter del Estado, entrando en una disputa abierta con la CONAIE al oponerse a la plurinacionalidad. El argumento principal era que la plurinacionalidad implicaba el aislamiento de los pueblos indígenas del resto de la sociedad, mientras la interculturalidad posibilitaba los encuentros entre los diferentes grupos étnicos. Algunos dirigentes de los pueblos afroecuatorianos también se alinearon con este planteamiento de la FENOCIN.

Detrás de estas diferencias estaba toda la historia de disputa y confrontación entre las dos principales organizaciones indígenas nacionales por espacios dentro del Estado y la construcción de hegemonía al interior del propio movimiento étnico en el país.

Estas disputas llevaron a que durante el proceso constituyente, el Ecuador viva un falso debate entre plurinacionalidad e interculturalidad, debate en el que se trataba a los dos términos como contrapuestos, cuando en realidad la interculturalidad es una dimensión de la plurinacionalidad. Sin plurinacionalidad no puede haber interculturalidad. La relación intercultural supone el reconocimiento del otro; si no nos reconocemos en nuestra diversidad,

difícilmente podemos mantener relaciones interculturales. Un Estado monocultural no reconoce la diversidad de las sociedades. Reconoce a una sola cultura, la dominante, como la única cultura oficial; las otras culturas no cuentan, son invisibilizadas y se pretende «integrarlas» en el marco de una perspectiva homogeneizadora.

Las organizaciones indígenas, campesinas, afroecuatorianas y montubias, llegaron a la Asamblea Constituyente sin una agenda común. Desde la CONAIE se había hecho un gran esfuerzo para lograr consensos en su interior y existía una propuesta sobre los alcances que esta organización daba a la plurinacionalidad. Frente al debate colocado entre plurinacionalidad e interculturalidad, la Asamblea Constituyente optó por reconocer al Estado ecuatoriano como intercultural y plurinacional.

Es así como la nueva Constitución de la República del Ecuador incorpora un cambio de gran trascendencia para la vida del país: Se pasa del estado pluricultural y multiétnico de la Constitución de 1998, al Estado intercultural y plurinacional. De este modo, se recoge una de las reivindicaciones más profundas e importantes de los movimientos indígenas y afroecuatorianos del país para la construcción de la sociedad del Buen Vivir.

Sin embargo, en sociedades marcadas por la desigualdad, no se puede pensar la interculturalidad sin tomar en cuenta los procesos de dominación. El diálogo intercultural parte de la premisa del diálogo entre iguales. Éste no es posible cuando unas culturas están subordinadas a otras. De esta manera el tema de las relaciones interculturales, más que un aspecto antropológico se convierte en un aspecto fundamentalmente político. La desigualdad económica está acompañada de profundos procesos de exclusión social, discriminación y desconocimiento de todo otro cultural. De ahí que al hablar de inclusión e integración social se haga imprescindible generar estrategias claras de reconocimiento a la diferencia y a la diversidad, que a la larga conduzcan a generar cambios en las estructuras de poder.

Las políticas encaminadas a alcanzar mayor justicia e igualdad, como garantía para el ejercicio pleno de los derechos de los seres humanos, guardan una estrecha articulación con aquellas políticas encaminadas a generar cambios socio-culturales para establecer el reconocimiento de la diferencia y la erradicación de todo tipo de discriminación, exclusión o subordinación por opción sexual, género, raza, edad, discapacidad o creencias. No existe una verdadera disyuntiva entre las políticas que promueven la igualdad en términos redistributivos y aquellas que promueven el reconocimiento a las diferencias y las particularidades culturales. Igualdad y diferencia no son dos nociones contrapuestas, por el contrario constituyen dos dimensiones de la justicia social. Este es el sentido de la unidad en la diversidad. De ahí que para construir una sociedad democrática y pluralista la orientación estratégica busque la transformación en tres planos articulados entre sí: el socioeconómico para asegurar la igualdad; el político que permita cambios en las estructuras de poder, de manera que la diferencia deje de ser un elemento de dominación y opresión; y el sociocultural, encaminado al reconocimiento de la diferencia y a abrir las posibilidades para un aprendizaje entre culturas (Díaz Polanco, 2005: 61-63). La plurinacionalidad promueve la justicia económica y pregona la igualdad. La lucha por la igualdad es también la lucha por el reconocimiento de la diferencia. Igualdad no es sinónimo de homogenización. Ni diferencia sinónimo de desigualdad.

En el plano de la democracia, el Estado plurinacional supone la construcción de un Estado radicalmente democrático: recupera y fortalece el Estado y la sociedad para garantizar el ejercicio pleno de la soberanía popular.

El Estado monocultural fundó sus instituciones desde la lógica de la cultura dominante. Confluyeron entonces los profundos rezagos coloniales con una visión liberal del Estado y las relaciones sociales. El resultado es que tenemos formatos institucionales de corte liberal, asentados sobre el ideal de ciudadanía individual, derechos civiles y políticos y democracia procedimental, sobre la base de un conjunto de relaciones sociales y políticas modernas y premodernas (Tapia, 2006: 16-17). Estas últimas fueron invisibilizadas y homogenizadas en el formato liberal. De este modo, la plurinacionalidad, a más de la igualdad económica y la justicia social, promueve la igualdad política, desde una perspectiva que va más allá de la visión liberal que la limita al derecho al sufragio. La igualdad política desde la visión plurinacional del Estado conlleva un cambio institucional en el Estado de tal magnitud que genere «instituciones que permitan producir igualdad política y ejercer igualdad política para el conjunto de los ciudadanos y los pueblos existentes en estos territorios» (Tapia, 2006: 53).

«En sociedades multiculturales, el *demos* de la democracia tiene que ser culturalmente plural porque de otro modo deja en pie los mecanismos de exclusión política mediante la imposición de un solo parámetro de *demos* que jamás será imparcial ni universal» (García, s/f: 58). La plurinacionalidad supone el reconocimiento a las autoridades de los pueblos y nacionalidades, elegidas de acuerdo a sus usos y costumbres, dentro del Estado unitario, en igualdad de condiciones con los demás sectores de la sociedad. De ahí que la plurinacionalidad reconoce y valora las distintas formas de democracia existentes en el país: la democracia comunitaria, la democracia deliberativa, la democracia participativa nutren y complementan a la democracia representativa, promoviendo un verdadero ejercicio democrático intercultural.

Todo *demos* es también un *ethnos*, en el sentido que los valores democráticos responden a una visión cultural particular por encima de otras identidades: una lengua para la educación pública, unos códigos para el acceso al Estado y a los servicios públicos, una narrativa histórica, unos héroes, unas festividades, etc. Ningún Estado es neutro,

[...] siempre ha sido resultado de imposiciones culturales, de dominaciones y exclusiones étnicas.

Lo que el debate de la democracia plurinacional busca es trabajar un *demos*, no como «nación política», sino como «comunidad política», por lo tanto susceptible de ser producida como articulación multicultural o plurinacional de una sociedad culturalmente plural. Cuando se confunde *demos* con «nación política», lo que tenemos es un tipo de etnocentrismo que atribuye valores universales a los que simplemente son valores, saberes y prácticas particulares de una cultura dominante resultante de la colonización y la guerra (García, s/f: 65-66).

En este sentido la plurinacionalización del Estado no etnifica a un Estado ya etnificado, sino que desmonopoliza la etnicidad del Estado, permitiendo a los distintos grupos étnicos que lo conforman compartir las estructuras de reconocimiento social y poder político; solamente así se puede hablar de igualdad política, es decir, de prácticas políticas, de instituciones políticas y sistemas de autoridad diferentes, que coexisten en la sociedad (García, s/f: 66, 83).

La construcción de un Estado radicalmente democrático es también la construcción de un estado policéntrico. De ahí que la plurinacionalidad va de la mano con la descentralización y no con el debilitamiento del Estado. Podemos tener un estado fuerte y descentralizado, con una sociedad fuerte.

La plurinacionalidad implica una ruptura con la noción liberal de la nación, aquella según la cual a cada Estado le corresponde una nación. El reconocer que un Estado no deja de ser unitario por estar constituido por múltiples naciones es sin duda un avance democrático, pero también un avance teórico-político, basado en la concepción de la diversidad. La existencia de múltiples naciones conlleva además al reconocimiento de múltiples adscripciones identitarias. De este modo, el planteamiento de la plurinacionalidad exige nuevas formas de pensar al Estado, «es asumir que se puede pensar, actuar y plasmar institucionalmente otros modos de ser» (Vega, 2007: 14).

La formación de los Estados nacionales modernos está íntimamente relacionada con el proceso de surgimiento de la sociedad capitalista. En América Latina, es con la independencia cuando se empieza la «historia nacional» y «la ruptura con la coerción extraeconómica precapitalista para inaugurar una fase de transición al capitalismo» (Beluche, 2007: 77). La construcción de los Estados Nacionales, da entonces lugar a la generación del espacio para el desarrollo desigual y combinado del modo de producción capitalista (Beluche, 2007: 78).

En los países andinos, los Estados fueron los principales fabricantes de «naciones». La construcción de la nación, fue implementada desde arriba en el proceso de ruptura con los vínculos coloniales. Como lo afirma Anderson, las naciones son comunidades políticas imaginadas y sus procesos de construcción descansan sobre «ejercicios de ingeniería social que con frecuencia son deliberados y siempre innovadores, así sea sólo porque la novedad histórica implica innovación» (Hobsbawm, 1991: 106, cit. por Barrera, Ramírez y Rodríguez, 1999: 202). Este proceso de «ingeniería social» implica la construcción de sentidos de pertenencia e identidades compartidas que están sujetos a las relaciones de poder existentes en una sociedad determinada. «La recreación de los imaginarios, sus desajustes y reacomodos se elaboran en función de elementos que históricamente han ido dotando de sentido la sensación de pertenencia de los individuos a determinada comunidad» (Barrera, Ramírez y Rodríguez, 1999: 204).

Inicialmente, las formaciones nacionales son discursos performativos que producen, desentierran o inventan una hermandad extendida. En este sentido, no necesitan previamente de una comunidad étnica para consolidarse, aunque su existencia puede ayudar notablemente en la construcción de una nación. Por lo general, las naciones resultan de la agregación política de muchas etnicidades y dan lugar a la creación de una nueva etnicidad real o ficticia. Las naciones en este sentido, son también una forma de construir «lo común» (García, s/f: 37-38).

Por lo tanto, la construcción del carácter de la nación es un proceso histórico que responde a los imaginarios, identidades y demandas de una sociedad. En el caso ecuatoriano, la construcción de la nación estuvo ligada a un proceso de homogenización y desconocimiento de las diferencias. Tras la noción de «mestizaje» subyace un proceso de «blanqueamiento» en términos de incorporar los valores e imaginarios de los sectores dominantes en la vida de la sociedad en su conjunto. Este proceso de blanqueamiento y homogenización ha ido generando un racismo institucionalizado, sostenido en una etnicidad híbrida

dominante que excluye a amplios sectores de la población (Barrera, Ramírez y Rodríguez, 1999: 213). Se produce, de este modo, un desencuentro entre la vida estatal y la composición social y cultural del país. Para superarlo es indispensable «dejar de simular modernidad política y homogeneidad cultural en una sociedad predominantemente premoderna, multicivilizatoria y pluricultural» (García, s/f: 55).

El fuerte cuestionamiento al carácter excluyente de construcción del Estado nacional, por parte de aquellos grupos identitarios que quedaron fuera de ese proceso y que luchaban por el reconocimiento de sus identidades diferenciadas, hace posible un replanteamiento del carácter del Estado, reconociendo la existencia y el aporte de las distintas nacionalidades que lo conforman, como «sujetos políticos y territoriales decisivos para la conformación y consagración de cualquier orden duradero en el país» (García, s/f: 58). De este modo, el planteamiento de la plurinacionalidad supone una reconciliación entre Estado y sociedad capaz de poner fin a la histórica exclusión cultural (García, s/f: 58).

En este sentido, el Estado plurinacional implica pensar a la nación en su sentido sociológico y cultural antes que estatal. La nación pasa a identificarse con una comunidad histórica, asentada en un territorio y cuyos miembros comparten una lengua, una cultura y un pasado común (Vizcaíno, 2007: 37). «Las naciones son fronteras sociales, territoriales y culturales que existen previamente en las cabezas de los connacionales y que tienen la fuerza de objetivarse en estructuras materiales e institucionales» (García, s/f: 36).

Por último, la plurinacionalidad conlleva la construcción de una sociedad poscolonial. La República ecuatoriana se constituye como tal a partir del orden colonial, el que pese al proceso de independencia se mantiene a través de nuevas formas. Las poblaciones colonizadas (indígenas, afroecuatorianos) no alcanzan con la independencia la categoría de ciudadanos plenos y el proceso de exclusión y discriminación hacia estos sectores sociales se mantiene en menor grado hasta la actualidad. Los avances más significativos para superar la exclusión de los pueblos indígenas y afroecuatorianos se dan apenas en las últimas décadas y como resultado de importantes procesos de lucha y emancipación liderados por estos pueblos, particularmente por la población indígena.

En el siglo XIX las élites de todo el mundo crearon mitos y condiciones para fundar los Estados nacionales. Al contrario de lo que sucedió en Francia, donde el republicanismo tuvo que ver con una oposición de clase, en América Latina significó la oposición al régimen colonial. Así la república enfatizó el aspecto unitario más que los conflictos internos, ignorando la diversidad.

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 [...]. Como utopía, la república postuló un imaginario político, legal y social, basado en los principios de libertad e igualdad. La función de este imaginario fue de inspirar y guiar la construcción de un nuevo orden social que con el tiempo reemplazaría al orden jerárquico de la colonia (Maignushca, 1994: 372-373, cit. por Ramón, 2004: 130).

Durante este proceso, subyace la idea de la construcción de la república como forma de integración. Las diversidades étnicas, culturales, regionales, clasistas, no fueron reconocidas como un problema social y político. Las élites dominantes

asumieron que los sectores subalternos, portadores de tales diferencias, debían ser uniformizados puesto que no tenían ningún potencial político para plantear o constituir una alternativa para pensar el país.

El proceso de constitución de la república ecuatoriana fue impulsado desde arriba por las élites ilustradas del siglo XIX, y en muchos casos resistido o tomado con indiferencia por la población. Existió un divorcio entre los ideales republicanos y el funcionamiento real de un sistema político que arrastraba elementos coloniales. La idea de emancipación del pueblo, con la que se rompieron los lazos coloniales, chocó con los hábitos políticos coloniales profundamente arraigados en las sociedades latinoamericanas. Emancipar empieza a adquirir el significado de «civilizar» al pueblo de su atraso y anarquía (Villavicencio, 2003: 85-86).

Se dio lugar al mito de que la potencialidad histórica residía en el pensamiento de las élites y que el Ecuador era una «nación uniforme». Las culturas indígenas fueron consideradas incultas y salvajes. Desde la perspectiva criolla, el pensamiento indio fue considerado «prepolítico», parcial, reactivo, anclado en el pasado. Al denigrar y desvalorizar lo indio, se esperaba como efecto uniformizar al país (Ramón, 2004: 131-132).

La práctica social del siglo XIX excluyó a las mayorías, a los subalternos de la construcción nacional. La actitud dominante de desvalorización de los indios, negros y cholos, se combinó con la idea de la integración por la vía de la homogeneización de la sociedad.

Las diversidades fueron consideradas como un obstáculo para el «progreso» y, por consiguiente, las élites impulsaron un proceso de homogenización de los sectores subalternos, caracterizados como carentes de potencial político para plantear o constituir una alternativa para pensar el país. De este modo, el nacimiento de la república ecuatoriana está signado por la exclusión de las mayorías de la construcción nacional (Ramón, 2004: 131-132). Se crea un Estado republicano previo a la construcción de una nación, como una continuidad del hecho colonial.

El hiato histórico entre soberanía de la razón y soberanía del pueblo explica en alguna medida los diagnósticos actuales de «déficit de ciudadanía». En el siglo XIX imperaba la idea de que el pueblo no estaba preparado para regirse por un sistema republicano superior a su capacidad. De ahí el intento de fundar la república «desde arriba» (Villavicencio, 2003: 81-82).

Estamos entonces hablando de largos procesos de dominación¹⁵ y resistencia y de una nación que aún no termina de constituirse como tal, signada por un Estado neocolonial. El orden colonial dejó dos legados a la nueva república: el primero, la exclusión de los pueblos indígenas, afroecuatorianos y de los sectores populares del proceso de construcción de la nueva nación. Se constituye entonces una República neocolonial y un orden democrático sin pueblo y con una ciudadanía restringida a los grupos de poder, que excluía también a las mujeres. En segundo lugar, nace un país signado por profundas diferencias regionales, las que no fueron procesadas e intentaron ser disueltas, pues cuando se constituye la República del Ecuador se enfatizó el aspecto unitario más que los conflictos internos (Ramón, 2004: 131). La exclusión de las poblaciones indígenas,

¹⁵ “La dominación no es la violencia directa desencadenada [...] sino que es violencia diferida, a través de estructuras, instituciones y órdenes simbólicos establecidos. La dominación supone [...] la sumisión, la aceptación del vencedor, aunque sea de manera circunstancial” (Prada, s/f: 247).

afroecuatorianas y de los sectores subalternos, y la fragmentación regional son dos características que están presentes durante toda la historia republicana.

Las estructuras de dominación colonial durante gran parte de la historia republicana se mantuvieron, y con ello la racialización de las diferencias sociales, a través de la invención estatal del «indio» no solo como categoría tributaria y fiscal, sino como ordenador de los esquemas simbólicos con que las personas daban sentido al mundo. De este modo se estableció «una división del trabajo, una jerarquización de saberes y vías de acceso a oficios, dando lugar a una compleja estructura de enclasmiento social» (García, s/f: 21-22). Se identificó al indio como el «que no está capacitado, con el que debe ser mandado, educado, adoctrinado, guiado, gobernado y aplacado» (García, s/f: 22), naturalizando prácticas de exclusión económica y ayudando a generar objetivamente esas diferenciaciones sociales y económicas. Así, «la exclusión étnica se convertirá en el eje articulador de la cohesión social» (García, s/f: 23).

En el Ecuador, hasta 1861, los indígenas «como clase inocente, abyecta y miserable» debían ser tutelados por los «honorables curas párrocos» (Constitución de 1830, art. 68). Este artículo se mantiene hasta la constitución de 1861, cuando se lo elimina, pero se establece que para ser ciudadano se requiere saber leer y escribir (Constitución de 1861, art. 8), requisito que solamente desaparece con la constitución de 1979 (Constitución de 1979, art. 12), cuando el Ecuador retorna a la democracia. En ese año, el 25% de la población no gozaba de derechos de ciudadanía por ser analfabeta. En 1950, el 44% de la población era analfabeta, lo que significa que en pleno siglo XX, entre la mitad y la cuarta parte de la población no gozaba de derechos de ciudadanía (Ramírez, 2008: 3). Es importante resaltar que la población analfabeta hasta la actualidad es mayoritariamente indígena y afroecuatoriana.

El tardío acceso a los derechos de ciudadanía tampoco dio fin a los largos procesos de exclusión económica, social y cultural. La adquisición de conocimientos quedó constreñida a la transición obligatoria a usar un idioma ajeno, el castellano. Es así como

[...] de una manera aparentemente natural, los puestos jerárquicos en el aparato estatal, en la gestión de la cultura y en la economía están ocupados por los grupos de larga tradición hispano hablante.

[...]

Se trata de una reetnificación modernizada de la división social del trabajo, de los oficios, de los poderes y las jerarquías políticas. Lo «modernista» aquí radica en el empleo del camuflaje de la igualdad para reproducir desigualdades (García, s/f: 27).

El mantenimiento del colonialismo interno, que ha generado profundos procesos de exclusión, requiere de acciones afirmativas hacia los grupos excluidos que permitan superar la discriminación en una perspectiva de justicia histórica.

Pero, ¿cuáles son los alcances que da la Constitución del Ecuador a la plurinacionalidad? La nueva Constitución perfila la plurinacionalidad en los siguientes ámbitos: 1) el reconocimiento de territorios indígenas, afroecuatorianos o de pueblos montubios que pasarán a asumir las mismas competencias del gobierno seccional de la escala correspondiente; 2) se establece el *sumak kawsay* o Buen Vivir como el objetivo a alcanzar en el proceso de desarrollo; 3) la ampliación de los derechos colectivos; 4) el reconocimiento a la justicia indígena, en el marco del respeto a los derechos humanos, como una jurisdicción especial; 5) el

reconocimiento a las nacionalidades y pueblos como sujetos de derechos; 6) El fortalecimiento de la Educación Intercultural Bilingüe, bajo la rectoría del Estado, y el fortalecimiento de la interculturalidad en el sistema «hispano» de educación, a través de la enseñanza de los idiomas ancestrales; 7) el reconocimiento de la nacionalidad ecuatoriana por nacimiento para las personas que pertenecen a una nacionalidad indígena reconocida en el país y que nacieron en las zonas de frontera; 8) el reconocimiento del castellano, *kichwa* y el *shuar* como idiomas oficiales de relación intercultural, y de los demás idiomas como oficiales en las zonas en las que habitan las nacionalidades respectivas.

Pese a que el reconocimiento del carácter plurinacional del Estado es por sí mismo un gran avance en la construcción de una sociedad poscolonial, más democrática e inclusiva, que reconoce la diversidad de su composición, existen algunos límites en el alcance que se dio a la plurinacionalidad en el texto constitucional.

El primer límite importante es el de restringir la posibilidad de crear Circunscripciones Indígenas, Afroecuatorianas o Montubias a los límites territoriales establecidos en la actual división política administrativa del Estado. Esta división político-administrativa es el resultado del proceso colonial que dividió a varios pueblos con fronteras total y absolutamente artificiales. Una de las dimensiones más importantes del planteamiento del Estado plurinacional, es la descolonización de nuestras sociedades. El poner como condición para la creación de las Circunscripciones Territoriales Indígenas el acoplarse a la actual división política administrativa del Estado perpetúa el neocolonialismo y no brinda condiciones para superarlo. Si realizamos un análisis sobre la ubicación territorial de los pueblos y nacionalidades indígenas en el país, lo primero que salta a la vista es la existencia de varios pueblos que no están ubicados dentro de los límites parroquiales, cantonales o provinciales actualmente existentes. Sin pretender ser exhaustivos, se puede mencionar los casos del pueblo Cayambi, que se encuentra ubicado en tres provincias (Imbabura, Pichincha, Napo), el pueblo Awá se encuentra en tres provincias (Imbabura, Esmeraldas y Carchi), el pueblo Kañari en tres provincias (Azuay, Cañar y Chimborazo), el pueblo Saraguro en dos provincias (Loja y Zamora), el pueblo Kichwa de la Amazonía en cuatro provincias (Napo, Pastaza, Sucumbíos y Orellana), la nacionalidad Shuar en cuatro provincias (Morona Santiago, Pastaza, Orellana).

Sin embargo, el dejar abierta la posibilidad de conformar circunscripciones con una nueva demarcación territorial despertó el temor, bastante presente en la Asamblea, de generar altos conflictos locales y procesos de división territorial y étnica. Llama la atención, sin embargo, que un tema de tanta importancia para los pueblos y nacionalidades no haya despertado mayor debate por parte de las organizaciones indígenas, afroecuatorianas y montubias, ni por sus representantes en la Asamblea Nacional Constituyente, lo que da cuenta del alto grado de dispersión de estos colectivos y de una débil capacidad de propuesta.

El no reconocimiento del *kichwa* como idioma oficial del país fue el segundo límite del debate constituyente. Como se ha visto, los procesos de exclusión y de generación de jerarquías sociales establecen unos valores, unas formas de sociabilización, unos regímenes de verdad que configuran lo socialmente aceptable. El idioma juega un rol preponderante en este sentido, pues su uso y aceptación permite o inhibe las posibilidades de reconocimiento de las alteridades. Si bien se reconoce la educación bilingüe para todas las nacionalidades,

y se reconocen los distintos idiomas indígenas como oficiales en sus territorios, en el momento de optar por puestos de trabajo, de relacionarse con el Estado o de comunicarse socialmente más allá de sus comarcas, la población indígena necesariamente tendrá que recurrir al castellano. Las demandas de autonomía históricamente han tenido como punto culminante en sus luchas el reconocimiento del idioma; en el caso ecuatoriano no fue así. Este tema fue objeto de un profundo debate al interior del bloque oficialista de asambleístas. El principal impedimento para el reconocimiento del idioma *kichwa* como lengua oficial se dio porque implicaba la obligatoriedad de su enseñanza en el sistema educativo.

Un tercer límite fue el no considerar una representación específica de los pueblos y nacionalidades en el Legislativo. El argumento principal fue que esta representación de alguna manera ya se ha alcanzado en el sistema general de elección y que no hacía falta un mecanismo de acción afirmativa que podía ser extremadamente complejo. Este punto tampoco fue defendido, ni enarbolado con fuerza por las organizaciones étnicas del país.

Un punto importante de disputa entre el bloque de Alianza País y Pachakutik en la Asamblea, a más del reconocimiento del *kichwa* como idioma oficial, fue el tema del consentimiento informado previo. La Asamblea Constituyente reconoció la consulta previa para todas las actividades que pudiesen afectar la vida de los pueblos indígenas, afroecuatorianas y montubias, y de las poblaciones del país en general. Sin embargo, desde las organizaciones indígenas se defendió el carácter vinculante que dicha consulta debiese tener. Los avances en torno al tema de la consulta previa en la nueva Carta Magna son significativos, ya que por una parte se establece su obligatoriedad, se amplía su ámbito incluyendo, a más de las propuestas del gobierno central y de los gobiernos subnacionales, a las propuestas legislativas que pudiesen afectar la vida de los pueblos y nacionalidades y, por otra, se establece que es el Estado el que realiza la consulta, evitando la injerencia de las empresas en este campo.

Para implementar los avances constitucionales en el tema de la plurinacionalidad, será importante trabajar en cuatro ejes:

- a. La generación de políticas públicas diferenciadas, que permitan superar los procesos históricos de exclusión de las nacionalidades y pueblos del Ecuador e impulsen procesos de reparación hacia la justicia histórica.
- b. La incorporación de los planteamientos de interculturalidad y plurinacionalidad en la nueva arquitectura institucional del Estado.
- c. El apoyo a los procesos de creación de las Circunscripciones Territoriales Indígenas, Afroecuatorianas y Montubias.
- d. La generación de mecanismos que permitan la efectiva participación de las nacionalidades y pueblos en la gestión pública, así como propuestas de representación en las distintas instancias sociales, políticas y estatales.

El debate constituyente en torno a la plurinacionalidad e interculturalidad

En este acápite se presentan los cuestionamientos de los asambleístas de oposición a reconocer al Estado ecuatoriano como plurinacional y a establecer a la justicia indígena como una nueva jurisdicción.

El argumento fundamental para cuestionar el reconocimiento del carácter plurinacional del Estado ecuatoriano fue la necesidad de preservar la unidad, aduciendo que una declaratoria de plurinacionalidad implica crear Estados menores dentro del Estado nacional. En este marco, la oposición abogó porque se mantenga el reconocimiento del carácter pluricultural del Estado presente en la Constitución de 1998. Así, en el informe de minoría suscrito por los asambleístas Sara Paredes, Leonardo Viteri y Fernando Alarcón¹⁶, se señala:

[...] al reconocer que es plurinacional, demanda el reconocimiento de una nacionalidad fragmentada que finalmente, demande el reconocimiento de estados menores dentro del mismo territorio nacional, y el Ecuador por el contrario, requiere de una sólida y firme unidad.

Si el regionalismo ha sido la base de una discordia permanente, mucho más con el reconocimiento de la plurinacionalidad, una frágil democracia como la nuestra, impediría el derecho a la justicia, al reconocimiento de la unidad nacional y al desarrollo igualitario, razones que definen dentro de la propuesta, la aceptación de la multiculturalidad, pero la exigencia de que no debe constar en la Carta Suprema la palabra Plurinacionalidad que es expresión divisionista, retardataria, racista y colonial mientras que es importante el reconocimiento constitucional de diferentes expresiones culturales nativas y de mestizaje (Paredes, Viteri y Alarcón, 2008: 4).

Cabe preguntarse si el desconocer la diversidad ayuda o entorpece la cohesión de los Estados. Existen evidencias que demuestran que el «reconocimiento de autogobiernos de las minorías nacionales ayuda a la estabilidad y cohesión de los Estados» (García, s/f: 62). Desconocer los distintos elementos constitutivos de una nación, lejos de ayudar a la cohesión de una sociedad que nunca ha sido cohesionada, provoca a la larga mayores posibilidades de rebeliones étnicas nacionales (García, s/f: 66).

Pensar que la plurinacionalidad implica «crear un Estado dentro de otro Estado» o es un mecanismo para garantizar privilegios indebidos, es tan absurdo como pensar que los gobiernos locales de un país son Estados dentro del Estado. El carácter unitario del Estado no está en cuestión de ninguna manera, sí el necesario reconocimiento de las diversas formas de ejercicio de la autoridad existentes en el país y la capacidad de los pueblos de autodeterminarse, una dimensión clave de la soberanía popular.

Autodeterminación es algo muy distinto a independencia (Santos, 2007: 31-33). Así como los gobiernos seccionales en el Ecuador gozan de autonomía y son dueños de sus propias decisiones, así también las nacionalidades y pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios tienen el derecho de ejercer sus propias formas de gobierno, de acuerdo a sus prácticas tradicionales y dentro del marco jurídico del Estado unitario. Hay que recordar que los pueblos indígenas del Ecuador han sido quienes más han defendido la soberanía territorial del Ecuador, y la han defendido con su misma vida. Cuando las élites defienden la autonomía, saludamos y recogemos este concepto, pero cuando la defensa de la autonomía viene desde los pueblos, los acusamos de separatistas. No estamos hablando de separatismo, estamos hablando de unidad reconociendo la diversidad, de la construcción de un nuevo tipo de autonomía, basada en la solidaridad en el reconocimiento de aquellos que invisibilizamos por siglos.

¹⁶ Fernando Alarcón fue asambleísta provincial por Cotopaxi, por el Partido Sociedad Patriótica.

Es importante notar la cantidad de calificativos presentes en el debate, adjetivos que reflejan aquellas concepciones según las cuales los pueblos ancestrales son depositarios de lo arcaico, atrasado, incivilizado, premoderno, en el marco de una visión del desarrollo como progreso y superación de estos males. Se niega incluso que los pueblos indígenas tengan idiomas; así el informe de minoría se refiere a las lenguas ancestrales como «dialectos» (Paredes, Viteri y Alarcón, 2008: 5).

Se concibe a la plurinacionalidad como atentatoria contra la unidad del Estado ecuatoriano y se propone mantener el carácter del Estado como pluricultural, ya reconocido en la Constitución de 1998. Eduardo Maruri señala:

Desde mi profundo respeto a los pueblos originarios de nuestro país y sus tradiciones, sigo pensando que no es pertinente definir al Ecuador como un estado plurinacional [...] se debe utilizar un término menos ambiguo como *pluricultural*. Esto en nada reduce el reconocimiento a los pueblos originarios, mientras que sí deja claro que en esta Asamblea se busca seriamente reforzar el sentido de unidad de todos los ecuatorianos (Maruri, 2008e: 1).

Natalia Chávez¹⁷ considera que la pluriculturalidad es un término de mayor alcance que la plurinacionalidad:

Como concepto considero que la Plurinacionalidad es un término ambiguo y de menor alcance que la **Pluriculturalidad**, por tres razones principales:

- a. La Plurinacionalidad solo reconoce la diversidad, pero no enfatiza la unidad en la diversidad;
- b. Induce al estado a tratar a los pueblos indígenas como minorías nacionales, y no transforma de manera activa a toda la estructura racista, excluyente, inequitativa y monocultural dominante.
- c. La Plurinacionalidad es parcialmente aplicable a zonas con territorios habitados por un solo pueblo, pero es inaplicable a territorios fluidos, que son la mayoría en el Ecuador, en donde conviven diversos pueblos y ciudadano/as (Chávez, 2008: 1).

En el campo de los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades, se alegó sobre la necesidad de mantener una jerarquía de derechos, argumentando que «los derechos individuales [deben] primar sobre los colectivos» (Maruri, 2008f: 2). La oposición además se mostró contraria a la protección de los saberes ancestrales, argumentando que nos conducirá a aislarnos del mundo y será un impedimento para promover el desarrollo científico y tecnológico. Eduardo Maruri señala al respecto:

[...] la prohibición de apropiación de conocimientos indígenas constituye un aislamiento del entorno mundial en aspectos tecnológicos. Salidas más idóneas que la mera prohibición podrían ser la adopción de medidas de participación en regalías de quienes patenten los conocimientos, o liberación del pago de las mismas a las comunidades en las que se invoque haber existido ancestralmente (Maruri, 2008f: 1).

¹⁷ Natalia Chávez fue asambleísta alterna de Luis Hernández, asambleísta por Pichincha del Movimiento Red Ética y Democrática (RED).

Nuevamente, las salidas propuestas colocan a los intercambios económicos y al mercado en el centro de la solución, pues es impensable optar por soluciones no económicas bajo la visión mercadocéntrica del desarrollo.

Sin embargo, el tema que mayor debate suscitó y mayores calificativos despertó fue la propuesta de considerar a la justicia indígena como una jurisdicción. En este debate se despiertan todas aquellas concepciones etnocéntricas, colonialistas y racistas presentes en la sociedad ecuatoriana. Epítetos como bárbaros, populacho, turba, involución jurídica, medieval, estuvieron presentes en el debate. Vicente Taiano, en su calidad de jefe del bloque del PRIAN, presenta los comentarios de su partido respecto a la justicia indígena, en los siguientes términos:

Los medios de comunicación colectiva han difundido con frecuencia, las bárbaras formas de ejercicio de una ancestral justicia indígena [...]

Esta nueva y extraña forma de **jurisdicción** ha ocasionado ya la muerte de algunos ciudadanos, que –delincuentes o no– en virtud del principio universal de tutela jurisdiccional debieron tener **derecho** a la protección y tutela del Estado, y que no tenían por qué haber sido sometidos a esa peligrosa concepción social de **justicia por mano propia**, que además de violentar flagrantemente el art. 191 de la Constitución, no ha sido confiada a verdaderos **tribunales** de carácter indígena, como debió haber sido instituida de conformidad con el mandato constitucional, sino que es ejercida por el populacho que «juzga» y condena en base a la emotividad del momento y **no con la fría objetividad que debe tener un juez**.

Lo terrible es que a esas peligrosas prácticas, exteriorizadas en una **justicia de turba**, nos encontramos expuestos todos quienes no tenemos la condición de indígenas.

[...]

el problema radica precisamente, en el procedimiento en el cual se veja, se humilla y se tortura a compatriotas, con ésta «novedosa» concepción jurisdiccional que ha representado un **fenómeno de involución jurídica**, un verdadero retroceso del Derecho Constitucional Ecuatoriano a la par de un retraso severo en las concepciones sociales de un país que pretende definirse como civilizado.

[...]

Nunca habrá verdadera prosperidad en una sociedad que no desarrolla una justicia pacífica [...]. Y aún un futuro que desterrase totalmente la miseria, no sería un futuro deseable si la comunidad que lo alcanza, no desarrolla los postulados éticos tendientes a erradicar la violencia que –indudablemente algún día– terminará con el género humano y con toda forma de civilización sobre la faz de la tierra.

Es indudable que la historia del ser humano no es otra cosa que la historia de la crueldad. Pero es inaudito que aún en pleno siglo XXI, existan sociedades como la ecuatoriana en las cuales las normas constitucionales se encuentran orientadas a promoverla, en lugar de procurar suprimirla.

[...]

Por lo demás, el establecer una jurisdicción especial para nuestros hermanos indígenas, solo es el reconocimiento y la expresión **de la incapacidad del Estado** para administrar justicia en condiciones de equidad general a toda su población (Taiano, 2008c: 1-3).

Para Taiano, el reconocimiento a la justicia indígena no es otra cosa que «institucionalizar la tortura» (2008c: 1-3). No se reconoce el pluralismo jurídico, ni las capacidades comunitarias para la rehabilitación de quien infringió la norma; tampoco la violencia que representa el sistema judicial occidental, y se atribuye a los jueces occidentales una suprema «objetividad».

En otra línea de argumentación, de corte liberal, Rosanna Queirolo defiende la unidad jurisdiccional como garantía de la igualdad de la ciudadanía ante la ley:

[...] el pluralismo jurídico [...] trae más problemas, más incertidumbres y menos seguridad jurídica para los habitantes del Ecuador.

La conquista de la modernidad que intentaba asegurar la igualdad esencial de todo ser humano, sin distinción de clases o abolengo, ahora en el Ecuador [...] se tendrá que repensar. A partir de ahora no vamos a estar todos los ciudadanos sometidos a un mismo Derecho o sistema normativo, ahora dependerá en función del grupo al que pertenezcamos la jurisdicción y el Derecho que se va a aplicar, si antes a las personas se les aplicaba el Derecho según su rango social o según el oficio que practicaba, ahora de acuerdo al proyecto que se discute, se lo hará en función del grupo o colectivo al que se pertenezca, es decir un retorno posmoderno al derecho medieval. Es de mi profunda convicción que todos somos iguales ante la Ley y que no es válido catalogar a cada individuo, juzgarlo y penarlo en función de un territorio de la nación o de la pertenencia grupal. El viejo esquema medieval de diferencias injustificadas fue superado por la unidad jurisdiccional, pues de acuerdo a este principio no importa que apellidado se tiene, a que clan se pertenece, que oficio ejerza, de que ciudad se es oriundo, lo único que importa es que se es ciudadano y que todos sin privilegios y distinción somos juzgados por un solo y mismo poder jurisdiccional. La idea era acabar los privilegios asegurando la igualdad esencial ante una misma y sola ley. Nada de separados pero iguales (Queirolo, 2008e: 1).

Habría que preguntarse qué tan iguales ante la ley han sido los pueblos indígenas en una sociedad como la ecuatoriana en la que ni siquiera se les ha permitido ejercer su derecho a la defensa en su idioma materno y en donde se ha mercantilizado la justicia bajo el poder del dinero. El reconocimiento a la diferencia permite una aproximación más efectiva al ideal de igualdad.

Los derechos como pilares del Buen Vivir

Las innovaciones fundamentales en el campo de los derechos, desde la perspectiva del Buen Vivir en la nueva Constitución del Ecuador, parten del reconocimiento del Estado como «constitucional de derechos y justicia» (art. 1), frente a la noción tradicional de Estado social de derechos. Este cambio implica el establecimiento de garantías constitucionales que permiten aplicar directa e inmediatamente los derechos, sin necesidad de que exista una legislación secundaria. La Constitución ecuatoriana amplía además las garantías, sin restringirlas a lo judicial. Existen tres tipos de garantías: normativas, de políticas públicas y jurisdiccionales (Ávila, 2008: 3-4). De este modo, la política pública pasa a garantizar los derechos.

Uno de los elementos claves en la concepción del Buen Vivir es la integralidad, la vida concebida como un todo indivisible. La noción de integralidad se hace efectiva en la nueva Carta Magna del Ecuador al no establecer jerarquías entre los derechos, superando aquella visión que los tipologizaba en: fundamentales (primera generación), económicos, sociales y culturales (segunda generación) y colectivos (tercera generación).

Al separar y jerarquizar los derechos, el pensamiento liberal apuntala un sesgo individualista y deshace el eje social que los cruza. Esto lleva en la práctica a la existencia de derechos fundamentales y secundarios; bajo esta concepción, los únicos derechos verdaderos son los civiles y políticos, y los otros

son solo enunciados, deseos poco realistas. Detrás de esta concepción está la vieja distinción del liberalismo entre la libertad (concebida fundamentalmente como libertad negativa) y la igualdad. La libertad tiene prioridad sobre la igualdad. Entonces, «existen derechos sustantivos (que son inalienables) y adjetivos (que pueden pasarse por alto, al menos hasta que se realicen plenamente los primeros)» (Díaz Polanco, 2005: 58). Esta arbitraria jerarquía ha sido un obstáculo para que la mayoría de la humanidad disfrute una vida plena. Esta visión se ha concretado en una defensa de la libertad (léase ciertos derechos civiles entendidos desde los valores dominantes) en detrimento de la justicia entendida como igualdad, que fue la médula de la declaración de los derechos humanos de 1948 (Díaz Polanco, 2005: 57-60).

La Constitución del Ecuador rompe con esta concepción, enfatiza el carácter integral de los derechos, al reconocerlos como interdependientes y de igual jerarquía (art. 11.6) y los organiza en: derechos del Buen Vivir; derechos de las personas y grupos de atención prioritaria; derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades; derechos de participación; derechos de libertad; derechos de la naturaleza y derechos de protección.

Los derechos civiles pasan a ser considerados derechos de libertad, planteando una nueva noción de libertad como no dominación, que se divorcia de la visión liberal, en la que

[...] la realización de las potencialidades (florecimiento) de cada individuo... [es] una consecuencia de la realización de las potencialidades (florecimiento) de los demás [...] la libertad de todos es la condición de posibilidad de la libertad de cada uno y viceversa. Por tal razón, no podemos sostener el principio de libertad que supone un individuo que se piensa aislado de sus vínculos con la sociedad. Tenemos que pensar la libertad en términos de las garantías sociales universales (Ramírez, 2008: 24).

No existe libertad sin mayor igualdad entre las personas, las comunidades, los pueblos y las nacionalidades. La libertad social de ninguna manera puede ser entendida como la suma de las libertades individuales, pues la libertad de una persona siempre está condicionada por sus propias circunstancias; por ejemplo, para una persona pobre la libertad de escoger entre trabajar o estudiar, su elección de hecho, no implica una elección libre. De ahí que la lucha por la libertad es también la lucha por la igualdad (Ramírez, 2008: 25).

A más de las personas, se considera sujetos de derechos a las comunidades, pueblos, nacionalidades, colectivos y a la naturaleza, incorporando lo colectivo social y a la naturaleza, frente a la visión fragmentada de los derechos centrados en el individuo.

La Constitución sustituye la noción de grupos vulnerables por grupos de atención prioritaria, desestigmatizando a las personas y generando un horizonte de igualdad en la diversidad.

Por primera vez se reconocen derechos específicos para los jóvenes; los migrantes, desplazados y refugiados; las personas privadas de la libertad; y personas portadoras de VIH. Se reconoce también, por primera vez, al agua, a la alimentación y al hábitat como derechos.

El debate constituyente sobre los derechos de la naturaleza

Uno de los cambios fundamentales expresados en la nueva Constitución de la República del Ecuador, que da cuenta de una renovada concepción de desarrollo y es parte del nuevo paradigma del Buen Vivir, es sin duda el reconocimiento de los derechos de la naturaleza. En este acápite se analizarán los principales planteamientos de la oposición en el pleno de la Asamblea Nacional Constituyente frente a la propuesta del bloque del gobierno para el reconocimiento de los derechos de la naturaleza.

Se cuestionó la pertinencia de reconocer derechos a la naturaleza argumentando que se estaría poniendo al ser humano al mismo nivel que la naturaleza (Maruri, 2008d: 1), que «estaríamos comparando hombres con árboles»; que «el derecho existe por los seres humanos y para los seres humanos, por la simple e ineludible razón de que su lenguaje solo tiene sentido para ellos» (Queirolo, 2008d: 3-4). Se señaló que lo correcto es reconocer el derecho del ser humano a vivir en un ambiente sano, no de la naturaleza; Diana Acosta, señala al respecto:

La Naturaleza no es un ente objeto de derecho, y en consecuencia, no puede de ninguna manera reconocérsele derechos [...]. En otras palabras el derecho es de las personas a tener un medio ambiente sano, no de la naturaleza a ser respetada (Acosta, 2008d: 1-2).

De esta manera, los asambleístas de oposición expresan sus cuestionamientos a incluir en el nuevo pacto de convivencia a la naturaleza. Como bien lo anota Boaventura de Sousa Santos: la historia de la modernidad es la lucha por la redefinición de los criterios de inclusión / exclusión del contrato social, y este proceso obviamente casusa innumerables resistencias. El contrato social fruto de la modernidad se basó en la exclusión de la naturaleza (que fue vista como una amenaza o como un recurso), de los no ciudadanos y de la vida privada (espacio doméstico) (Santos, 2005: 8-9).

A más de la pertinencia de reconocer derechos a la naturaleza, lo que más cuestionamientos suscitó en la oposición fue la prohibición de privatizar los servicios ambientales (Rohón, 2008b; Guillem, 2008b; Maruri, 2008d). Diana Acosta señala:

La prohibición que se establece sobre la privatización y cualquier forma de propiedad sobre los servicios ambientales estaría en contra de las conversaciones que la actualidad maneja la ONU respecto al manejo de servicios ambientales. Por ejemplo, se está debatiendo el tema de pago por servicios ambientales, es decir, el pago para la conservación de la naturaleza. Si quisiera el Ecuador beneficiarse de estos tratados, y nuestros ciudadanos puedan suscribir convenios para pago por conservación de nuestra naturaleza, debería poder tener cierta capacidad para ejercer una propiedad sobre los servicios ambientales que implementará sobre sus tierras (Acosta, 2008d: 5).

Nótese que en los temas relacionados con derechos, generalmente el punto fundamental de discrepancias se da cuando se topan los intereses del mercado. Esto se observa tanto en el debate sobre derechos de las comunas, pueblos y nacionalidades, cuando se cuestiona la protección de los saberes ancestrales, cuanto en el

debate sobre los derechos de la naturaleza al prohibirse la apropiación de los servicios ambientales. Parece ser, que el resto de temas dentro de estos debates fueron percibidos por los grupos dominantes como simples declaratorias sin mayor trascendencia o afectación a sus intereses.

III

ESTADO Y CONFIGURACIÓN TERRITORIAL EN EL ECUADOR

A lo largo de su historia, el Ecuador ha transitado por distintas modalidades de acumulación, íntimamente relacionadas con diversas alianzas hegemónicas de los sectores dominantes. Estos modos de acumulación han configurado particulares diseños institucionales del Estado y políticas económicas específicas, dando lugar a diversas formas de interrelación territorial en el país (Acosta, 2006: 15).

Con el propósito de realizar una lectura sobre las distintas dinámicas sociales, políticas y económicas que han ido configurando el actual territorio ecuatoriano a lo largo de su historia, se recogerán algunos de los planteamientos de Milton Santos, combinando tres entradas de análisis: la primera, basada en el «eje del tiempo», presentará de manera sintética los principales momentos de la historia del país, claves para entender los cambios en la configuración regional actual. La segunda entrada, «el eje del espacio», analizará cómo en los distintos cortes del tiempo las regiones ecuatorianas configuran unos pesos y unas importancias diferenciadas, así como las interrelaciones y conexiones entre estos «territorios usados». El análisis articulado entre el eje espacio y el eje tiempo nos permiten comprender la estructura espacial y mirar al «territorio como un hecho social variable y cambiante propio de cada época» (Barrera, Ramírez y Rodríguez, 1999: 118). La tercera entrada busca indagar sobre el rol de las localidades y regiones en la configuración territorial ecuatoriana y en el proceso de configuración del Estado nacional, enfatizando las tensiones y disputas entre los poderes locales y el poder central. Se pondrá particular atención dentro de este análisis al mundo de la psicósfera, entendiendo que lo regional es sobre todo un fenómeno político, «producto de construcciones político-históricas, viabilizadas por agentes políticos hegemónicos [...] y localizadas en un espacio geográfico determinado» (Barrera, Ramírez y Rodríguez, 1999: 14).

LA HERENCIA COLONIAL

Es desde la época colonial cuando se empieza a configurar la bipolaridad del espacio ecuatoriano. Bipolaridad que es una constante en los distintos períodos históricos que analizaremos y que en gran medida permite comprender la configuración del territorio del Ecuador.

En efecto, el territorio virreinal, caracterizado por la especialización en la producción textil, ubicada en los Andes ecuatorianos actuales, va configurando lo que Jean Paul Deler (1981) denomina un «fuerte tropismo marítimo», debido a la necesidad de conectar a la denominada «provincia de Quito» al sistema colonial,

a través del puerto de Guayaquil, que se constituye en el único sitio de salida de la producción local y de entrada de la producción externa. «Guayaquil luchará exitosamente a lo largo de todo el período colonial por mantener el monopolio del vínculo marítimo con el mundo» (Ospina, 2004: 18).

De este modo se empieza a generar lo que Milton Santos llama una «guerra de los lugares» basada en un «factor natural»: el carácter de puerto de Guayaquil, «trabajo muerto, en forma de medio ambiente construido tiene un papel fundamental en el reparto del trabajo vivo»; y «desempeña un papel en la localización de los acontecimientos actuales» (Santos, 2000: 117-118). Es sobre este «factor natural» que empiezan a desarrollarse una serie de factores económicos y políticos a lo largo de la historia ecuatoriana que marcarán una lucha entre regiones por evitar la consolidación del carácter de Guayaquil como monopolio portuario y centro económico del país.

En el siglo XVII, con el agotamiento de la producción minera de Potosí empieza a desarticularse el antiguo espacio colonial. La producción de oro de Nueva Granada no logra cubrir el vacío. Las divisiones administrativas impulsadas por las reformas borbónicas dan cuenta de las nuevas especializaciones y articulaciones económicas regionales. «Cada región se vincula directamente con el mercado mundial a pesar de los intentos de monopolio de la Corona española que promovía la integración administrativa alrededor de los puertos de la Nueva España» (Ospina, 2004: 47).

Al analizar la desarticulación del espacio colonial como espacio de flujos, vemos claramente cómo «la disolución de la unidad comercial del espacio peruano tiene su correlato en la disolución de la unidad funcional del espacio de la Audiencia de Quito» (Ospina, 2004: 48), todo ello en plena crisis económica del sistema capitalista europeo (Acosta, 2006: 23).

Los principales efectos de la crisis fueron la consolidación de la hacienda tradicional serrana¹⁸, que se mantuvo hasta la segunda mitad del siglo XX, una pronunciada autarquía de la Sierra, que solamente fue revertida con el primer auge cacaotero hacia 1760 y una búsqueda regional de alternativas locales como la paja toquilla en la Sierra sur y la tagua en la Costa norte (Larrea, 2006: 44). «Durante la colonia, la mayoría de la población se concentró en la Sierra; la Costa tuvo un peso muy limitado y la Amazonía se mantuvo marginada» (Larrea, 2006: 42).

A fines del período colonial se inicia la producción cacaotera en las tierras bajas de la Costa, que refuerza la posición geopolítica de Guayaquil. La antigua provincia de Quito continúa con su producción textil e intenta conectarse con las minas de Nueva Granada, luchando sin éxito por sustituir al puerto de Guayaquil como lugar de articulación con el entorno.

¹⁸ “Se estima que en el siglo XVIII más de la mitad de la población indígena se encontraba sujeta al sistema de las haciendas” (Larrea, 2006: 44). El despojo a los indígenas de sus tierras y la concentración de las mismas en un pequeño grupo de familias privilegiadas caracterizaron los siglos XVII y XVIII.

LA CONFIGURACIÓN DEL ESPACIO ECUATORIANO EN EL SIGLO XIX

El segundo gran momento para la configuración del territorio ecuatoriano es la construcción del Estado nacional, «donde el territorio es el nombre político para el espacio de un país» (Santos, 1999: 33).

A lo largo de todo el siglo XIX y parte del siglo XX, la formación del Estado ecuatoriano será la lucha contra las tendencias a la desintegración. La autonomía reclamada era, en el fondo, una independencia de los circuitos económicos y culturales. Guayaquil fue obligada a unirse a Colombia y Quito encontró parcialmente satisfecha su búsqueda de gobernar una región más grande que sus posibilidades pero más cercana a sus aspiraciones. La historia del espacio durante el siglo XIX será la historia de esas regiones débilmente articuladas pero que afirman sus peculiaridades (Ospina, 2004: 48).

La historiografía ecuatoriana del siglo XIX reconoce a tres regiones: la Sierra Centro Norte, la Costa y la Sierra Sur. El espacio oriental es marginal y excluido, no tiene atributos de región. Cada una de las regiones tenían varios elementos de unidad, pero también mostraban importantes tensiones internas entre los actores territoriales: regionales, provinciales y locales.

Pese a las diferencias regionales y a los distintos modelos productivos, Alberto Acosta subraya el vínculo funcional de estos territorios en términos económicos, conformando una sola estructura productiva. Las sierras y las costas

[...] van a desempeñar papeles diferentes pero articulados por una similar lógica de acumulación. En las fases de crisis se acentuarán las fisuras, visualizando la imagen de dos mundos, que se oponen; sin embargo, en las épocas de auge permitirán retornar, incluso a nivel de apariencia el carácter integrado estructural (Acosta, 2006: 28).

Ahora bien, Costa y Sierra no son un todo homogéneo. Ospina (2004) distingue al menos tres Costas: Costa Norte, Guayas y su zona de influencia y Galápagos; y dos Sierras: Centro-Norte y Sur. Cada una de estas regiones tiene sus propias particularidades que les permiten entrar en la disputa económica y política y que van configurando su relación y articulación con la recientemente creada nación ecuatoriana y con el exterior.

Las Sierras

Las Sierras constituyen el centro social, político y económico del país durante todo el siglo XIX, aunque su tendencia es el debilitamiento. En la Sierra se encuentra la capital del país y la población mayoritaria. Por sus características diferenciadas, se pueden distinguir al menos dos Sierras, la Sierra Centro Norte y la Sierra Sur (Ospina, 2004: 66-67).

La crisis de la producción minera de Potosí y las Reformas Borbónicas durante el siglo XVIII obligaron a la Sierra Centro Norte a especializarse en la producción textil, que durante el siglo XIX continuará articulándose a los mercados de producción de oro de Nueva Granada. Además esta región se dedicará a

la producción agropecuaria, buscando constantemente una salida propia al mercado internacional sin encontrar ni las vías, ni los productos adecuados para hacerlo. La zona agropecuaria central se vincula hacia Guayaquil, mientras que la zona norte tiene como mercado fundamental la ciudad de Quito. Se empieza de este modo la generación de círculos espaciales de producción y cooperación (Ospina, 2004: 67).

La Sierra Centro Norte era la región más importante del naciente país, en 1830,

[...] estaba integrada por las provincias de Imbabura, Pichincha y Chimborazo [...] La ciudad de Quito, además de ser la capital de la República, era el centro económico, político y administrativo de la región. Le seguían en jerarquía dos ciudades importantes, Ibarra y Riobamba, como capitales de provincia (Ramón, 2004: 114).

La Sierra Centro Norte se caracteriza por una población significativa y, a diferencia de la Costa Sur, descentralizada. A inicios del siglo XX, Riobamba, Ambato y Guaranda cuentan con una población similar a la de Quito. Durante este período se destaca el crecimiento de Ambato, que se convirtió en el centro de los intercambios interregionales entre la Costa, la Sierra y la Alta Amazonía (Ospina, 2004: 67).

El sistema de hacienda dominaba la región. La élite había logrado fortalecer el control de la tierra al haberse apoderado de las haciendas de los jesuitas expulsados en 1767. Controlaba de manera directa al 49,34% de indígenas tributarios, que los había enrolado en calidad de conciertos o huasipungueros. El otro 50,66% de tributarios, eran indios libres que vivían en los pueblos (cantones y parroquias). Sin embargo, muchos de ellos trabajaban ocasionalmente para la hacienda, como yanaperos, arrimados o peones; otros realizaban trabajos para los blancos y mestizos pueblerinos y finalmente otros habían desarrollado estrategias de reproducción autónomas (Ramón, 2003: 115).

A pesar de ese dominio terrateniente, la hacienda había perdido la capacidad productiva del pasado. Las políticas de libre comercio impulsadas por España, las crecientes exacciones fiscales impuestas por la Corona y un conjunto de catástrofes naturales y sociales habían golpeado a la hacienda.

La crisis era tal, que en el siglo XIX el mercado principal de las haciendas era Quito y eran los quesos frescos, los que lograban la mayor rentabilidad, cuestión que mostraba la restricción de los mercados de la hacienda. A ello habría que añadir la actividad textil, que a pesar de estar muy golpeada, se mantenía en unas cuantas haciendas de la Sierra Norte; la cría de mulas en Chimbo, la producción de frutas de Ambato, la producción de sal en Tomabela y Salinas de Ibarra, la de cabuya y sus elaborados en la sierra central y el algodón y aguardiente en los valles (Ramón, 2003: 116).

La Sierra Sur, integrada por las provincias de Cuenca y Loja, se articuló al mercado del norte peruano. Sin embargo, los problemas limítrofes constituyeron un fuerte obstáculo para la configuración de un espacio binacional. Cuenca, por su parte, gracias a la explotación de la quina, tuvo su propio vínculo con los mercados internacionales, estableciendo una articulación privilegiada con Guayaquil y desarrollando esfuerzos significativos por alimentar a Puerto Bolívar. El auge de la quina coincide con el debilitamiento de las relaciones comerciales con el Perú, debido al conflicto limítrofe de 1859.

Si bien la explotación de quina se concentró en grandes propiedades, a diferencia de la Sierra Centro Norte, caracterizada por la alta concentración de la propiedad de la tierra, en la Sierra Sur las grandes haciendas estuvieron acompañadas de una vasta red de pequeñas y medianas propiedades rurales independientes. Estas propiedades se dedicaron a la extracción de oro y la producción de artesanías de oro, la confección de sombreros de paja toquilla y la producción agroganadera para abastecer a Cuenca y Guayaquil. Las élites cuencanas competían con los pequeños y medianos productores en el campo agropecuario, y se dedicaron a desarrollar un rol de intermediación comercial respecto a la producción artesanal.

La Sierra en su conjunto se encargó tempranamente del abastecimiento de alimentos para el mercado interno y se constituyó en el reservorio de mano de obra atada a los latifundios a través de formas feudales (Velasco, 1973, cit. por Acosta, 2006: 28-29).

Las Costas

Durante el siglo XIX, Guayaquil se configura como el centro del litoral y desde esa posición empieza a disputar ser el centro del país. Mientras que en 1830 Guayaquil era la tercera ciudad ecuatoriana, hacia fines del siglo XIX era ya la ciudad más poblada del Ecuador, aunque la Costa en su conjunto apenas representaba el 30% de la población nacional. La concentración regional de la Costa alrededor de Guayaquil no tenía punto de comparación con lo que sucedía en la Sierra, donde Quito «era una pequeña ciudad en medio de una inmensa masa de población rural» (Ospina, 2004: 52).

La omnipresencia de Guayaquil como centro del litoral, ante el cual, ninguna otra región tenía la mínima posibilidad de competir, se debe a dos factores fundamentales. El primero, su carácter de monopolio portuario, mantenido intacto desde el período colonial, pese a los fallidos intentos de Quito de armar una nueva ruta por Esmeraldas y de Cuenca por acceder a Puerto Bolívar. Para 1909, el puerto de Guayaquil concentraba dos tercios de todo el peso bruto de las exportaciones nacionales y el 93% del peso bruto de todas las importaciones (Deler 1987: 206). El segundo factor fue la importancia económica desarrollada por Guayaquil debido a la producción del cacao.

Sin embargo, es necesario distinguir las características de los dos ciclos cacaoteros reconocidos por la historiografía ecuatoriana, que tienen consecuencias diferenciadas para la configuración regional del espacio ecuatoriano.

Durante el primer ciclo cacaotero (mediados del siglo XVIII hasta 1840) se inicia el desplazamiento regional de la economía hacia la Costa y la depresión de la producción obrajera serrana. «El país comienza su articulación como productor de materias primas para el mercado mundial, dejando atrás el protoindustrialismo obrajero que nos habría permitido un articulación más ventajosa a través de productos procesados» (Miño, 1993, cit. por Ramón, 2004: 120).

Durante el primer ciclo cacaotero, la producción se extendía entre el estuario del río Guayas y Machala, aprovechando la comunicación marítima, pues las dificultades de transporte hacían impensable una producción en el interior, donde si bien existían cacahuales, éstos se combinaban con arroz y ganado. Se trataba de pequeños y medianos productores campesinos que complementaban

la producción, en el contexto de un sistema técnico natural. Estos productores no se vieron beneficiados de la bonanza del puerto principal. Las grandes haciendas se concentraban alrededor de las dos principales ciudades de la Costa Sur (Ospina, 2004: 57).

Los grandes latifundios costeños empezaban a requerir mano de obra barata, que era proporcionada gracias a los altos niveles de precariedad y de explotación de tipo colonial que se mantuvieron en la Sierra hasta bien entrado el siglo XX. «No hubo, en suma, necesidad de alterar las estructuras coloniales para insertarse en el mercado mundial» (Acosta, 2006: 34).

La producción incentivó la creación de las enormes plantaciones latifundistas alrededor del río Guayas y sus afluentes. Los mecanismos de apropiación fueron diversos, pero se usó principalmente la «denuncia» de sitios baldíos colindantes al núcleo principal, para obtener la legalización respectiva. Al lado de estas enormes propiedades, que llegaron a producir entre 100 mil a 325 mil matas de cacao cada una, existían medianas y pequeñas propiedades de producción diversificada. La fuerza de trabajo de las plantaciones fue constituida por «indios y mestizos migrantes del litoral y la sierra» bajo modalidades precarias como la «sembraduría o finquería» y la «aparcería y mediería». (Ramón, 2004: 120).

La diferencia entre estas dos modalidades era que en la primera el propietario vendía a crédito una parcela al campesino, mientras que en la segunda el latifundista retenía la propiedad de la tierra, dándola solo en usufructo al aparcerero (Mills, 1983: 154, cit. por Ramón, 2003: 120).

Se creó una clase dominante que controlaba todo el espacio, constituida por poderosos dueños de plantaciones, que tienen una enorme fuerza de negociación con las otras dos regiones, a pesar de que la población a la que representaban aún era pequeña (Ramón, 2004: 120).

La primera epidemia del cacao y el apareamiento de una nueva técnica (la navegación a vapor) que configura el medio técnico propiamente dicho cambiaron radicalmente estas condiciones, convirtiendo a las zonas del interior en espacios codiciados para la producción. De este modo, las tierras del interior dejaron de ser el patrimonio de los desposeídos, generando un proceso de concentración territorial y de despojo social, acompañado de la transformación del espacio cultivado de selva a policultivo y finalmente a monocultivo (Ospina, 2004: 59). Tan solo alrededor de 30 familias de Guayaquil se apropiaron de la gran mayoría de la producción y extendieron su inversión al capital comercial y financiero. Las relaciones de producción combinaron métodos no capitalistas, con el pago de salarios con niveles cercanos a la subsistencia. Guayaquil atrajo una importante migración sobre todo de la Sierra, de manera que a principios del siglo XX se transformó en la principal ciudad del país (Larrea, 2006: 49-50). De este modo, el país empieza a articularse al mercado internacional a través de economías de enclave, con pocas vinculaciones interregionales (Acosta, 2006: 38).

Los pequeños y medianos productores conviven con su medio pretécnico y son instados a ampliar la frontera agrícola hacia la provincia de Manabí, configurando una segunda Costa, con otras características.

La historia del cacao es, pues, también, la historia de la construcción de espacios sociales. Podemos hacer el recuento de los despojos y de cómo a cada grupo social le correspondieron espacios «naturales» distintos. Es solo una fracción de aquella larga historia de apropiación de la naturaleza: esa naturaleza construida por los seres humanos, aquella que puede ser convertida en «valor» y gracias a la

cual hemos aprendido durante siglos a organizar con eficiencia las desigualdades (Ospina, 2004: 59).

En Manabí y su zona de influencia se configura entonces la producción de cacao por parte de pequeños y medianos productores, la confección de artesanías de paja toquilla, la recolección del caucho y la exportación de tagua.

Esta Costa tiene características propias. En primer lugar, una relativa independencia respecto a los circuitos comerciales dominados por Guayaquil, que la diferencian de la Costa Sur (Machala y Puerto Bolívar) orgánicamente ligada al puerto principal. «Los puertos de Esmeraldas (al sur de la región chocoana), Bahía de Caráquez y Manta serán los puertos de salida de más del 85% de las exportaciones de *tagua* a inicios del siglo XX» (Ospina, 2004: 61). Los sombreros de paja toquilla se exportaban hacia Panamá directamente desde el puerto de Manta. El caucho y el cacao se exportaban desde Guayaquil.

En segundo lugar, el espacio productivo de esta Costa está ligado a pequeños y medianos campesinos autónomos, que pese a las limitaciones estructurales¹⁹ de su producción —sobre todo para el caso del cacao y del café— pudieron mantenerse.

[...] el fin del auge cacaotero representará el fin de este espacio articulado, mucho más modesto en su extensión y en su importancia económica para el sistema mundial, pero fundamental para la configuración territorial y económica del país (Ospina, 2004: 63).

No obstante, fueron precisamente estos pequeños y medianos productores quienes lograron resistir el ataque de las plagas, debido al policultivo.

De hecho, los pequeños productores de cacao todavía existen en la actualidad y todavía son capaces de exportar, en cantidades similares a las de hace un siglo, pero con una importancia proporcionalmente menor en el conjunto de la economía nacional. Esa habilidad ecológica no puede ser desdeñada en este proceso de ciclo largo (Ospina, 2004: 64).

El auge cacaotero inició en el país la incursión en un modelo de desarrollo dependiente y de intercambio desigual. Una característica significativa del proceso en términos de configuración regional, es que el cacao «no logró crear suficientes eslabonamientos económicos para arrastrar a las demás regiones» (Ramón, 2003: 157). De este modo se vive un crecimiento muy dinámico en una de las Costas y su zona de influencia, mientras el resto del país mantenía una economía rezagada, provocando la dualidad en el agro ecuatoriano entre el sistema agroexportador y las tradicionales haciendas serranas.

Los ingresos que se obtenían, lejos de propiciar un proceso de acumulación de capitales para el desarrollo de otras actividades productivas, fueron destinados a ampliar la misma producción rudimentaria de cacao, a financiar importaciones suntuarias de las élites y a engrosar la fuga de capitales (Acosta, 2006: 48).

¹⁹ Las limitaciones estructurales hacen referencia principalmente a la calidad de los suelos y a la falta de acceso al transporte fluvial, lo que condenaba a los pequeños productores a la marginalidad.

Con ganancias fáciles de conseguir, se desestimuló la diversificación de la estructura productiva (Acosta, 2006), generando una elevada vulnerabilidad de la economía nacional respecto a un solo producto de exportación. La inversión en capital fue mínima y la producción se caracterizó por combinar un uso extensivo de la tierra y fuerza de trabajo no calificada (Larrea, 2006: 52). Con el cacao surge una burguesía agroexportadora que desarrolla «un comportamiento imitativo de Europa y Norte América, que los llevó a dilapidar sus fortunas en las ciudades europeas y desarrollar una cultura fuertemente desencontrada con lo nacional» (Ramón, 2003: 158).

Por último, el siglo XIX es también testigo de los intentos de formar una tercera Costa: las Islas Galápagos.

En efecto, en 1832, por encargo del presidente Juan José Flores, un filántropo llamado José Villamil decide instalar una colonia estable en una isla que bautizó con el nombre de su protector. Logró establecer la colonia y afirmar la soberanía nacional en el momento justo en que el *Beagle* pasaba por las islas y proclamaba la soberanía británica donde encontraba tierras desiertas (Ospina, 2004: 65).

Desde entonces, las Islas serán un espacio de disputa entre un Estado pequeño y pobre y los Estados coloniales que no lograron ponerse de acuerdo entre ellos para acceder a un espacio estratégicamente localizado. Aunque Galápagos pertenecía a la Gobernación de Guayaquil, sus vínculos eran débiles y su aislamiento notable.

La Amazonía

Si bien la Alta Amazonía fue la zona de ocupación colonial y tuvo importancia en el período precolonial, durante el siglo XIX fue prácticamente abandonada por el Estado nacional.

Entre 1830 y 1840, el Oriente está conformado por dos cantones: Macas y Quijos. No constituían en ese momento una región, eran un *Hinterland* de la Sierra. La etnicidad en esa zona, presentaba un dualismo entre blancos e indios, sin mediaciones de mestizaje. Su participación en la construcción del estado nacional fue muy marginal (Ramón, 2004: 120-121).

Aunque durante el ciclo del caucho (1850-1900) se formaron algunas extensas haciendas caucheras en la Alta Amazonía, su rol fue más bien de provisión de mano de obra y de paso hacia las zonas caucheras de la Baja Amazonía ecuatoriana, colombiana y peruana, cuyo centro de unión y articulación fue la ciudad de Iquitos, puerto comercial que servía para organizar el tránsito del caucho hacia el Atlántico (Ospina, 2004: 69).

Se configuran dos espacios diferenciados: el Norte, especializado en la extracción del caucho, y el Sur, en la producción minera. La zona sur se articula principalmente con Azuay a través de la producción de paja toquilla y adquiere predominancia económica sobre la zona norte, destacándose un desplazamiento importante de población del norte al sur. En la zona norte, a más del caucho se extrae cascarilla y oro. Sin embargo, la producción del caucho en la zona

alta no tuvo la importancia de la Baja Amazonía, debido a su cantidad y calidad y a la lejanía de Iquitos, por lo que dominó la extracción aurífera (Ospina, 2004: 69-70).

Los intentos de integración territorial

Las últimas cuatro décadas del siglo XIX están marcadas por la obsesión de construir un ferrocarril que uniera a Quito y Guayaquil. Más que los requerimientos de articular un mercado nacional en expansión, el emprendimiento de esta magna empresa puede explicarse por la necesidad de construir una comunidad nacional. Ospina (2004: 53-55) señala algunos elementos para sustentar este argumento:

En primer lugar, el eje económico de la Costa no pasaba por Quito. El cacao se producía en la Costa y el ferrocarril no vinculaba los centros de producción con el Puerto. En 1920, las exportaciones andinas representaban apenas el 5% de las exportaciones nacionales (Ospina, 2004: 54).

En segundo lugar, si bien es cierto que existía una economía andina en crecimiento, ésta todavía era insuficiente para justificar una empresa de las proporciones del ferrocarril. Además, este crecimiento también se expresa en la Sierra Sur, donde el ferrocarril apenas llega a mediados del siglo XX (Ospina, 2004: 54).

En tercer lugar, para satisfacer los requerimientos de una economía nacional en expansión, bastaba con construir líneas férreas articuladas a Guayaquil en la Costa y redes locales en la Sierra. Una obra de la envergadura del ferrocarril no se justificaba desde una perspectiva únicamente económica (Ospina, 2004: 55).

Finalmente, los trabajos del ferrocarril inician en 1860, un año después de que el Ecuador casi se desintegra como nación. Era pues necesario reafirmar la tan frágil y cuestionada unidad nacional (Ospina, 2004: 54).

Con el ferrocarril se transformó la geografía económica ecuatoriana, pueblos fantasmas se convirtieron en localidades florecientes, mientras que otras localidades prácticamente desaparecieron (Ospina, 2004: 54).

EL INACABADO PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO NACIÓN EN EL ECUADOR

En esta sección analizaremos el mundo de la «psicósfera» o «la esfera de la acción», es decir el lugar de la producción de sentidos que consolida la base social de la técnica que acompaña y antecede la producción del medio técnico (Santos, 2000: 216).

La conformación de los grupos de poder regionales en el siglo XIX

A inicios del siglo XIX, el Ecuador contaba con una diversidad étnica importante: los pueblos indios, con una enorme diversidad interna; los negros traídos por los conquistadores; los blancos y los mestizos, como producto de numerosas mezclas de todos los grupos. Estigmatizado en un principio, tanto por indios, negros

y blancos, el mestizaje fue creciendo inconteniblemente. Al momento de la construcción del Estado nacional, el mestizo era ya un actor importante al que había que incorporar (Ramón, 2004: 113).

En esta enorme diversidad de pueblos indios, negros, mestizos y blancos, se desarrollaron formas de racismo desde los grupos dominantes y aparecieron diversas odiosidades raciales, incluso entre los grupos subalternos; pero también se desarrollaron formas de convivencia pluriculturales, especialmente entre los de abajo, hecho que constituye uno de los legados más importantes que los criollos no supieron ver, ni desarrollar (Ramón, 2004: 133).

Las diferencias de opiniones y creencias políticas entre blancos, mestizos, indios y afroecuatorianos eran sin duda alguna, muy profundas; aludían incluso a sus cosmovisiones. Sin embargo, debido a que los mestizos, indios y negros fueron excluidos del proceso de construcción nacional, estas diferencias no se expresaron en lo político. Esta diversidad se expresó en el eje territorial, como diferencias de opiniones y creencias entre las élites regionales y locales (Ramón, 2004: 121).

«La Sierra Centro Norte estaba articulada por una misma clase dominante de carácter latifundista que compartía intereses económicos, relaciones familiares y tenía percepciones ideológicas similares» (Ramón, 2004: 121). Se consideraban blancos criollos y despreciaban profundamente a los mestizos, indios y negros. No contaban con los recursos financieros suficientes para articular hegemónicamente a los subalternos, pero compartían con el pueblo profundos sentimientos católicos, que les permitieron mantener el control político e incluso movilizar a los sectores populares en diversas ocasiones alrededor de idearios político-religiosos (Ramón, 2004: 121).

En la Sierra Sur, a diferencia de la Sierra Centro Norte, no existía una clase dominante única con intereses regionales. Cuenca tenía una élite local, Loja la suya propia, e incluso al interior de cada cantón existían pequeñas élites locales. A nivel regional, se dieron importantes rivalidades entre las élites de Loja y Cuenca, que incluso se expresaron en los intentos de Loja, en 1826, por autonomizarse del Departamento del Azuay o negociar su pertenencia a Guayaquil. Muchos comerciantes, mineros y terratenientes de Cuenca, Loja y Piura estaban emparentados, pero en muy contadas ocasiones lograron expresiones unificadas (Ramón, 2004: 121-122).

En la Costa, específicamente en Guayaquil, había surgido un sector comercial de fortunas considerables, dedicado principalmente a la producción y exportación del cacao, y a la exportación de otros productos de menor importancia como cascarilla, tabaco, madera y algunos textiles de Quito. También se dedicaban a la industria naval y algunos productos menores como henequén, cera, sombreros de paja toquilla y otras artesanías. Los productores y comerciantes guayaquileños se habían beneficiado de las Reformas Borbónicas impuestas por la Corona, que impulsaron la liberalización del comercio y la expansión de los cultivos de exportación. También se beneficiaron de los aranceles bajos para la exportación de cacao y había surgido un activo contrabando. De esta situación de bonanza se derivó su inicial apoyo al régimen español en los sucesos de 1809 y 1812, cuando los quiteños sublevados organizaron las Juntas de Gobierno, posición que recién cambió diez años más tarde, muy presionados por los hechos irreversibles de la independencia (Ramón, 2004: 123).

Se trataba de una clase dominante de nuevo tipo, diferente a la de la sierra. Era una clase que creía en el libre comercio y en la inserción en el mercado mundial. Tenían menos prejuicios raciales, puesto que, las diferencias estaban marcadas por la posición clasista. En este sentido eran más abiertos a las relaciones interétnicas, a punto que tenían relaciones más fluidas con los sectores subalternos [...]. Sin duda alguna, las élites guayaquileñas estaban más cercanas a una conducta secularizada, racional y moderna, que los diferenciaba claramente de las serranas (Ramón, 2003: 16).

Nace entonces una clase dominante en la Costa ecuatoriana, con un carácter ambiguo, pues se trataba de una «burguesía intermediaria» en sus relaciones con el exterior, «una clase rentista y parasitaria que no podía ser la base para una burguesía nacional» (Guerrero, 1980: 47, cit. por Acosta, 2006: 34).

Diferenciación de localidades y regiones

La constitución del nuevo país «se dio en medio de un creciente conflicto socio-político entre los intereses de los sectores dominantes de la Sierra y de la Costa» (Acosta, 2006: 26). Más que diferencias locales en disputa, lo que estaba en juego eran intereses político-económicos contrapuestos que apuntaban a construcciones socioterritoriales también divergentes, en el marco de la construcción de una nueva nación.

Las Sierras y las Costas eran ámbitos económicos, sociales, políticos y culturales diferenciados y con diverso poder político y dinamismo económico. «El libre comercio acentuó la crisis de la Sierra Centro Norte y Sur, pero al mismo tiempo favoreció el despegue de la costa que comenzó a articularse al mercado mundial a través de la venta de cacao» (Ramón, 2004: 141). Estas situaciones influyeron en la reconfiguración del poder político y la distribución poblacional. Entre 1785 y 1858 el crecimiento demográfico general del Ecuador registra una tasa del 0,92% anual, pasando de 409.544 personas en 1785 a 803.973 en 1858. En este mismo período, la Costa es la única región en ganar peso porcentual al subir del 7,40% al 13,66%, «mostrando un dinamismo que anuncia un nuevo balance regional que se concretará en el segundo boom cacaotero en el último cuarto de siglo» (Ramón, 2004: 141).

Las complejas relaciones y disputas entre la dinámica región costeña y la sierra, los efectos diferenciados del libre comercio y la vinculación al mercado mundial en las dos regiones, impidieron una integración real del mercado interno. Los enlaces interregionales eran débiles y las vías de transporte eran muy malas (Ramón, 2004: 141-142).

La incapacidad económica de las élites regionales, de la Sierra Centro Norte y Sur, para desarrollar un proyecto hegemónico para articular a las élites locales cantonales y parroquiales, produjeron fuertes desplazamientos de población a la costa en busca de oportunidades. También se registraron disputas por la tierra, por fuerza de trabajo indígena y por el comercio (Ramón, 2004: 142).

La incapacidad de las élites para articular a sus espacios constituyó un factor importante para que terminaran negociando sus relaciones entre sí y con el poder central, y para que apoyaran el proyecto de construcción del estado nacional. Su adscripción a este proyecto podría explicarse por: (a) la debilidad económica de las élites regionales que difícilmente podían imponer unilateralmente una propuesta a los restantes

actores, quedándoles el camino de la negociación; (b) por las tensiones internas que tenían las regiones, lo cual no les permitió tener un frente consolidado, dando paso a la actoría de las provincias; (c) por la fuerza de integración normativa que ejerció el gobierno central, controlado por unitaristas fuertes; y (d) porque finalmente, compartían objetivos clasistas comunes y tenían elementos ideológicos unificadores, tanto en su autopercepción étnica de criollos, en el desprecio y temor a los indios, negros y mestizos; como en sus sentimientos religiosos (Ramón, 2004: 144).

Según Ramón (2004: 144-145) la adscripción étnica fue, sin lugar a dudas, la variable que mayores cambios registró en la transición. A nivel de la estadística global del país, los indios bajaron espectacularmente del 65,29% en 1785 al 48,60% en 1858, cuestión que señala un cambio en la adscripción étnica fuerte e imputable al reconocimiento del mestizaje, a la acción del poder central que planteaba una integración social por la vía de la desindianización. Es en aquel período cuando surge con fuerza una identidad mestiza.

EL SIGLO XX

A pesar de todo el esfuerzo del Estado por integrar Costa y Sierra, a fines del siglo XIX, las élites locales y regionales mantuvieron su poder incólume. «El poder político era controlado a través de todo un sistema de redes sociales e incluso de parentesco, organizadas alrededor de los latifundios, que conformaban verdaderas oligarquías locales» (Ramón, 2004: 156), sostenidas y legitimadas ideológicamente por la Iglesia. La revolución liberal expresó por una parte la emergencia de actores contestatarios a estas lógicas de dominación y por otra, el apareamiento de nuevas formas de dominación surgidas en la Costa que juntaban control de la tierra y comercialización.

La articulación entre Sierra y Costa fue bastante tardía. En 1905 los alimentos no producidos por Guayaquil para la alimentación de la región eran importados principalmente de Norteamérica, Perú y Chile, conformando el segundo rubro de importaciones, después de los textiles. Este porcentaje se mantuvo hasta 1914, lo que muestra que el ferrocarril transportó muy pocos alimentos hacia la costa, pues los costos de los alimentos importados eran menores. La articulación regional solamente se empieza a consolidar a partir de la crisis de 1920, como uno de sus resultados. La producción de alimentos serranos para la costa aumenta 150 veces entre 1908 y 1925 (Larrea, 2006: 52-53, 55).

Con la Revolución Liberal se rompe la hegemonía ideológica que hasta 1895 habían mantenido los terratenientes serranos (Acosta, 2006: 49). Se elimina el concertaje, se expropian haciendas de la Iglesia, se establece la educación laica y se promueve la consolidación del Estado nacional. Sin embargo, se mantiene la situación de inequidad y extrema pobreza de la población rural y la pronunciada concentración de la tierra en Costa y Sierra (Larrea, 2006: 53).

El período liberal tuvo dos fases claramente diferenciadas, el liberalismo radical (1895-1912) y el liberalismo moderado (1912-1925). En ambos períodos, la integración nacional y la secularización de la sociedad y el Estado es una constante. Las diferencias tienen relación con los planteamientos de igualdad social e industrialización, que desaparecen en el segundo período con el papel de los gobiernos locales. El liberalismo radical puso a los municipios bajo su

conducción. Mientras que durante el liberalismo moderado las élites locales retomaron el poder de los municipios, a través de la descentralización del cobro de los impuestos al comercio local e internacional, impulsada por las localidades costeñas. De esta forma, se establece una diferenciación entre aquellos municipios que tenían capacidad de generar rentas (ubicados en las arterias regionales importantes y los municipios agroexportadores) y los municipios marginales, condenados al abandono (Ramón, 2004: 160).

Otro elemento significativo para configurar el nuevo poder que adquieren las localidades en este período es la conformación de las Juntas como mecanismo de manejo directo del presupuesto del Estado.

Las élites de Quito, Guayaquil y Cuenca apelaron a las antiguas redes de parentesco y al intercambio de votos por asignaciones públicas, para negociar el reparto a través de la «juntas». Por su parte, los grupos medios y altos de Quito se especializaron en el manejo de los cargos públicos, el tráfico de influencias y hasta del control del mismo ejército [...]. Hacia 1924, el 80% de los fondos del presupuesto nacional se habían descentralizado a las juntas, con lo cual, el estado perdió autoridad nacional y debió endeudarse con capitalistas nacionales para solventar sus gastos administrativos, lo cual endosó clamorosamente el estado central a los prestamistas, especialmente costeños (Ramón, 2004: 164-165).

Las diversas leyes promulgadas en este período y la propuesta de separación de la Iglesia del Estado generaron tensiones y conflictos que polarizaron a la población e incluso enfrentaron a cantones liberales con conservadores. Estas tensiones se prolongaron hasta la década del sesenta (Ramón, 2004: 161).

En el plano de la supuesta construcción de igualdad social, resalta el intento por «mestizar» a los indios, que se expresa en la abolición del concertaje y la servidumbre, liberando la fuerza de trabajo necesaria para el desarrollo capitalista.

La supuesta igualación de los indios, produjo su marginación como pueblos con derechos diferenciados, promoviendo su eclipsamiento como indígenas de la escena nacional, por largo tiempo. En 1921 se produjo uno de los últimos levantamientos caracterizado como de indígenas, el de Guano, Cubijes y Paquicaguán. Después de esa década, comenzaron a expresarse, o ser vistos, como campesinos (Ramón, 2004: 162).

Con el fin del segundo auge cacaotero (1920), el país enfrenta una de las peores crisis económica, social y política de su historia, que se prolonga hasta 1948. El cacao había desaparecido y no se encontraban productos que lo sustituyeran, arrastrando consigo al sistema bancario. En ningún otro período de la historia del país hubo tantos gobiernos por lapso de tiempo. Las ciudades crecieron y los espacios rurales costeños se desarticulaban (Ospina, 2004: 76).

El limitado desarrollo del mercado interno, la extrema concentración de la tierra y del ingreso, la débil urbanización, y la escasa reinversión productiva del excedente cacaotero impidieron que, en el caso ecuatoriano, la crisis del sector externo abriera posibilidades para un desarrollo industrial por sustitución de importaciones, como ocurrió desde 1930 en algunos países grandes y medianos de América Latina, como Argentina, Brasil, México y Colombia (Larrea, 2006: 58).

El Estado intenta completar los esfuerzos pasados de articular el territorio nacional, pues la crisis redujo las posibilidades de importación de alimentos básicos

hacia Guayaquil, lo que condujo a una creciente integración de la producción agrícola serrana al mercado nacional (Larrea, 2006: 58).

[...] se establecen vuelos regulares entre Quito y Guayaquil; se termina la carretera Panamericana que une longitudinalmente a los pueblos de la sierra; se completan los ejes viales transversales que unirán Riobamba con Babahoyo, Latacunga con Quevedo y Quito con Santo Domingo (Ospina, 2004: 76-77).

La Revolución Juliana (1925), desde un espíritu «antioligárquico» juega un papel central para el fortalecimiento del Estado y la promulgación de varias leyes sociales, intentando imponer el «interés de la nación» sobre los «intereses privados» y la autoridad central sobre las regiones. Surge un nuevo actor corporativo, las Fuerzas Armadas, que irrumpen en diversos momentos en la dirección del Estado, con propuestas reformistas (Ramón, 2004: 166).

Las propuestas reformistas de los jóvenes militares irritaron profundamente a la bancocracia guayaquileña, que en el levantamiento de los banqueros de Guayaquil «acusaron al gobierno de querer expropiarles el oro de los bancos para traerlo a Quito» (Ramón, 2004: 172) y provocaron la renuncia de la Junta de Gobierno.

En lo político, cabe resaltar dos elementos significativos de este período. El primero, el desplazamiento de la oposición blancomestizos-indios, característica del siglo XIX, por una contradicción cuasi clasista entre oligarquía y pueblo. El mundo indígena perdió presencia nacional, los indígenas fueron vistos por la sociedad nacional y por ellos mismos como campesinos, sacando a la cuestión étnica de la agenda nacional. En las ciudades, las contradicciones clasistas se evidenciaron, dividiendo por dentro a la sociedad blanco-mestiza. «Ello provocó un cambio en el discurso de las élites regionales y locales, que debieron acudir a las identidades locales para buscar principios de unidad en torno al territorio» (Ramón, 2004: 173).

El segundo, el apareamiento de movimientos sociales de carácter nacional. En 1919 se crea la Federación de Estudiantes de la Universidad Central; en 1920 se crea la Federación Obrera Ecuatoriana, que agrupó a 55 sociedades obreras de todo el país; en 1922, la protesta popular de Guayaquil se expresó en una amplia huelga reprimida brutalmente y que se conoce como el primer bautizo de sangre de la clase obrera ecuatoriana; en 1923 el levantamiento indígena de Leito es ya considerado como una expresión campesina; en 1926 se crea el Partido Socialista Ecuatoriano (Ramón, 2004: 173).

El hecho más importante para la configuración del espacio ecuatoriano será la guerra con el Perú en 1941, dando lugar a profundos cambios en el territorio amazónico, marcados por la estrategia geopolítica de las Fuerzas Armadas de poblar esta zona, otrora abandonada, articulándola al territorio nacional.

En cierta forma, la derrota de 1941 marca en el plano político y en el plano cultural el mismo rito de paso que en la economía jugará la expansión de las exportaciones bananeras. Estamos hablando del nuevo espacio ecuatoriano del siglo XX. Inicia entonces la modernización del país y de su territorio, con sus logros admirables y con sus trágicos costos (Ospina, 2004: 77).

La Amazonía empezó a exportar oro, balsa y caucho. En el Azuay se destacan los sombreros de paja toquilla, mientras que la Costa mantiene sus productos

tradicionales, principalmente el cacao, y se incorpora la exportación de arroz, que para el año 1946 se convirtió en el principal rubro de exportación del país. Se diversifican los productos de exportación en alguna medida. Sin embargo, la modalidad de acumulación se mantuvo en el sector primario de la economía (Acosta, 2006: 93).

Durante la segunda mitad del siglo XX, el triángulo Quito-Guayaquil-Cuenca continúa albergando densos circuitos de comunicación y poder económico. Cabe resaltar, sin embargo, la presencia de Santo Domingo, que se configura no solamente como el lugar de enlace entre Quito y Guayaquil, sino también como espacio de diversificación para la agroexportación y la producción agroindustrial (Acosta, 2006: 78).

La modernización

[...] permitió ante todo, una inusitada expansión de las redes de integración del espacio nacional. Las zonas marginales se acercan al centro. En posición desventajosa y subordinada, sin duda, pero se acercan. Se produce, pues, con la modernización, una notable expansión de las redes que vinculan las periferias al núcleo central del espacio ecuatoriano (ese triángulo cuyos polos de atracción son Quito y Guayaquil) (Acosta, 2006: 78).

La última frontera que quedaba por integrarse, las Islas Galápagos, que al igual que la Amazonía estuvieron abandonadas durante el siglo XIX, sufre también un acelerado proceso de integración al territorio nacional.

Este período se asienta en seis procesos fundamentales: la expansión bananera, la reforma agraria, el boom petrolero, la sustitución de importaciones, el incremento del turismo a las Islas Galápagos y, finalmente, el neoliberalismo. El Ecuador se incorpora a las corrientes mundiales atendiendo «especialmente a los intereses de los actores hegemónicos de la economía, de la cultura y de la política» (Santos, 2000: 202). Entre 1950 y 1982 el Producto Interno Bruto creció, a precios constantes, más de seis veces, con una tasa promedio anual del 5,8% (Larrea, 2006: 61).

La expansión bananera

La expansión bananera en el país se debió fundamentalmente a un cambio en las estrategias de las compañías norteamericanas, que al abandonar Centroamérica se establecieron en el Ecuador. A más de la ausencia de plagas, el Ecuador ofrecía una ventaja comparativa importante al tener salarios menores al menos en un 40% que los centroamericanos. Con el banano, se inicia la etapa propiamente capitalista en el país, que vino de fuera y puso fin a la profunda crisis de las décadas anteriores (Ospina, 2004: 79; Larrea, 2006: 64). Antes de 1948, el Ecuador fue un exportador marginal de banano; «en el lapso de 6 años pasó a ser el primer exportador mundial de la fruta» (Larrea, 2006: 62).

Es necesario distinguir dos auges bananeros. El primero, en la franja costera del norte, donde la producción estaba en manos de pequeños y medianos productores, que ocuparon antiguas zonas cacaoteras y nuevas áreas de explotación. La United Fruit compraba la producción de estas propiedades para la exportación. Mientras que en el sur dominaban las grandes propiedades, tanto de la compañía extranjera

como de cultivadores nacionales. Desde un inicio, en la zona sur predominan las relaciones salariales y las grandes inversiones (Ospina, 2004: 81). Empieza de este modo a configurarse un «territorio luminoso» cuyo centro es Guayaquil y que más adelante será la conexión con el proceso de globalización. «El Estado asumió la construcción de la infraestructura vial y portuaria, los créditos para la expansión de la superficie sembrada, y la gestión del proceso» (Larrea, 2006: 63).

A fines de los años cincuenta, las compañías extranjeras abandonan el Ecuador y vuelven a Centroamérica. Se introduce una nueva variedad de banano, propia de cultivos industriales, que requiere altas condiciones de tecnificación, lo que ocasiona que los pequeños y medianos productores de la zona norte quiebren y se vean obligados a abandonar la producción, dando lugar a la configuración territorial del banano de la actualidad (Larrea, 2006).

El banano se exportará principalmente por el puerto de Guayaquil pero también, en grado no despreciable, por el puerto de Machala, Puerto Bolívar. Gracias al banano, las élites del sur alcanzarán una relativa autonomía de los grupos económicos guayaquileños. Aunque mayor que en el ciclo cacaotero, la independencia de esta región no se comparará con la alcanzada por las zonas del norte de la costa, que escapan todavía al polo de atracción del gran puerto nacional y su grupo dirigente. Siguen formando parte, con menos claridad pero con igual certeza, del *hinterland* guayaquileño (Ospina, 2004: 81).

Con el banano, los sectores comercial y financiero, vinculados a la agroexportación se fortalecieron (Acosta, 2006: 99).

La recuperación económica que trajo consigo el banano ahondó las diferencias regionales y locales. Se consolidó un eje central, integrado por el bipolarismo Quito-Guayaquil, que se beneficiaba de las políticas y las rentas públicas; Cuenca pasó a convertirse en una región de segunda categoría, que en ciertos momentos lograba negociar su participación; un grupo de ciudades con escaso dinamismo (Loja, Riobamba, Ibarra y Portoviejo) y finalmente una serie de cantones muy debilitados (Ramón, 2004: 177).

Una de las diferencias fundamentales del nuevo auge agroexportador con el período cacaotero tiene relación con el rol del Estado, que, sobre todo en el segundo auge bananero, estimulará la producción a través de diversos incentivos y una importante inversión pública en infraestructura. «Con la participación estatal, se transfirió parte de los excedentes agrícolas hacia otras áreas de la economía no directamente vinculadas a las agroexportaciones» (Acosta, 2006: 100).

El impacto a nivel nacional del auge bananero fue mucho más profundo que en el caso del cacao. La red vial se expandió notoriamente²⁰, la frontera agrícola en la costa se amplió, se produjo un nuevo proceso migratorio interno de la Sierra a la Costa²¹ con un desarrollo acelerado del proceso de urbanización²² y un cierto fortalecimiento del mercado interno (Acosta, 2006: 100).

²⁰ De una extensión de 1.645 km en 1948 a 8.869 km en 1967 (Larrea, 2006: 66).

²¹ Entre 1950 y 1974, la población en la Costa pasó del 40,5% de la población nacional al 49% (Acosta, 2006: 105; Larrea, 2006: 71).

²² La mayor concentración se dio en Quito y Guayaquil. Existe un vigoroso surgimiento de poblaciones medianas en la Costa: Machala, Quevedo, Huaquillas y Santo Domingo. Machala pasó de 7.500 habitantes en 1950 a 106.000 en 1974. Santo Domingo, en el mismo período pasó de 1.500 a 30.000 habitantes (Larrea, 2006: 71).

Se produce entonces una más consolidada diferenciación y articulación regional especializada, en la que la Costa proveía los productos de exportación y algunos alimentos para el mercado interno y la Sierra la producción de clima templado para el consumo nacional (Larrea, 2006: 72-74).

A diferencia de la época cacaotera, no se monopolizaron las actividades productivas y predominaron las propiedades medianas en manos de colonos. En 1964 la extensión promedio de la tierra destinada a la producción bananera era de 64 hectáreas (Acosta, 2006: 100-101). No obstante, la estructura de apropiación del excedente presenta altos niveles de concentración a favor de los agroexportadores, mientras que los pequeños y mediano productores son quienes asumen las pérdidas cuando la demanda se contrae. Desde entonces hasta la actualidad se han mantenido los fuertes conflictos entre productores y exportadores. Las fracciones comerciales y financieras de Guayaquil aumentaron su capacidad de apropiación y reinversión del excedente. En 1964 el 50% de las exportaciones era manejado por apenas tres empresas. El 90% de las exportaciones estaba en manos de no más de ocho empresas. El proceso de concentración de las exportaciones se profundizó hacia los años noventa, cuando apenas cinco empresas controlaban el 87% de las exportaciones (Larrea, 1991: 106, cit. por Acosta, 2006: 101-102).

Durante este período se impulsa el rol planificador del Estado y su papel en el desarrollo económico. Sin embargo, el Estado no logra impulsar un desarrollo autónomo y se convirtió en el soporte para la alianza de los antiguos grupos dominantes con una burguesía modernizante. A través de la política pública impulsada por el Estado desarrollista, se transfirieron masivamente excedentes a las burguesías urbano oligopólicas, del campo a la ciudad, de la agricultura a la industria, de los exportadores a los importadores industriales, etc. (Acosta, 2006: 111-113).

Las intenciones planificadoras del Estado tuvieron que enfrentar las múltiples respuestas regionales, en un arduo proceso de negociación que desembocó en la creación de varios organismos regionales. Los grupos regionales terminaron imprimiendo sus propias lógicas a estos organismos, impidiendo una intervención desde una perspectiva nacional (Ramón, 2004: 167, 175).

En este período también surgen los partidos y movimientos políticos de corte populista, el CFP y el Velasquismo (Ramón, 2004: 175).

La característica fundamental en la configuración de los poderes locales durante el período bananero es la pérdida de correspondencia entre poder local y municipio. Existe poder local en aquellos espacios dinámicos de la economía que logran articular a las pequeñas élites ubicadas fuera de estos circuitos comerciales, estableciendo un sistema de dominación local (Ramón, 2004: 175).

La Reforma Agraria

En el proceso de modernización del agro ecuatoriano confluyeron las condiciones nacionales e internacionales. A nivel internacional existió una enorme presión norteamericana para evitar revoluciones campesinas. A nivel nacional, una dictadura nacional que contó con el apoyo de la burguesía costeña, un grupo de terratenientes, las universidades, la iglesia y la presión campesina. Pese a todo este apoyo, la reforma agraria en el país fue muy tímida (Ramón, 2004: 180).

La desaparición del huasipungo no respondió a un real proceso de democratización de la tierra y de ampliación del mercado interno, sino a las necesidades del capital terrateniente de concentrarse en actividades más rentables (Acosta, 2006: 114), configurándose de esta manera una vía de modernización capitalista sin redistribución social (Larrea, 2006: 82).

El cambio en la tenencia de la tierra se dio principalmente por la vía de la colonización y de la compra y venta; el mecanismo de la afectación fue minoritario. Solamente fueron entregadas 901.358 hectáreas por reforma agraria, mientras que casi 5 millones de hectáreas fueron destinadas a la colonización, lo que activó el mercado de tierras (Ospina, 2004: 89). «Los grandes grupos hacendarios regionales lograron retener las mejores tierras, vender sus tierras de mala calidad y resolver sus conflictos con el campesinado» (Ramón, 2004: 180). A escala nacional, los cambios en la tenencia de la tierra tuvieron escasa significación, el coeficiente de Gini de la tierra pasó de 0,86 en 1954 a 0,82 en 1974 y a 0,81 en el año 2000 (Larrea, 2006: 82).

Los procesos de modernización en el agro provocan una agudizada tendencia migratoria desde las zonas rurales andinas hacia la Costa y la Amazonía, donde la reforma agraria generó un acelerado proceso de colonización en las zonas de frontera. La modernización agraria arrasó con las relaciones laborales del antiguo régimen, generando una pequeña economía campesina que coexiste con las modernas empresas agrarias (Ospina, 2004: 85).

Quizá el impacto más significativo del proceso de reforma agraria se da en el campo de las relaciones sociales, pues los indígenas, al dejar de estar sometidos al sistema de hacienda, por primera vez son considerados como personas y no como propiedades (Ortiz, 2000: 74-75, cit. por Acosta, 2006: 114-115).

Las últimas cuatro décadas se han caracterizado por la expansión de la frontera agrícola, la intensificación y especialización productiva y la reestructuración de la tenencia de la tierra. Los años noventa, sin embargo, evidencian un estancamiento en el avance de la frontera agrícola, debido a la existencia de poca tierra baldía. En la Sierra, las únicas zonas susceptibles de ser ocupadas, han pasado a ser los páramos y las vertientes de la cordillera (Ospina, 2004: 86).

La expulsión de la población de la sierra rural ha conducido a su estancamiento en términos de crecimiento demográfico (Larrea, 2006: 85).

Una de las expresiones de la especialización productiva es el aumento proporcional notable de la superficie de pastos cultivados, que

[...] pasó del 25% en 1954 al 62% en 1994. Aunque inicialmente la producción lechera estuvo asociada a los sectores empresariales, en los últimos veinte años la ganadería se convirtió en un importante rubro para los campesinos andinos y sobre todo para los colonos de las tierras bajas y de vertiente de la cordillera (Ospina, 2004: 88).

En relación a la tenencia de la tierra, en las últimas décadas se observan dos fenómenos concomitantes: por una parte un proceso de reconcentración de la tierra, vía mercado, sobre todo en la Costa ecuatoriana; y por otra parte un proceso de minifundización de la propiedad en la zona andina por partición o herencia. El proceso de minifundización de la propiedad, junto a la falta de acceso a tecnología, ha provocado que una buena parte de la economía familiar campesina de la Sierra ecuatoriana deba dejar la actividad agropecuaria como base de

sustento familiar y migrar a las ciudades, o emplearse como asalariados en las grandes empresas agrícolas.

Mientras en la sierra prácticamente desaparecieron las propiedades de más de 500 hectáreas; en la costa subsistieron algunas grandes plantaciones agro-industriales de cultivos de exportación. En la costa los datos disponibles permiten entrever que luego de la Reforma Agraria, las grandes propiedades volvieron a reconcentrarse (Ospina, 2004: 90).

Sin embargo, el tamaño de la unidad productiva ya no es una variable para analizar la concentración de la tenencia de la tierra, pues unidades muy pequeñas pueden ser altamente tecnificadas y requerir grandes inversiones de capital, como en el caso de las floricultoras. «El análisis del tamaño de la propiedad debe ser combinado con un análisis más detallado del *nivel de inversiones* que cada propiedad tiene y cuánto de estas inversiones se concentra en pocas propiedades» (Ospina, 2004: 92).

La Costa Septentrional también sufre cambios importantes a partir de los años ochenta, pese a haber sido una región que durante siglos luchó por su autonomía y a la pequeña y mediana producción campesina independiente, a finales del siglo pasado empieza a desarrollar las llamadas economías de enclave: la explotación maderera, dominada por compañías quiteñas y la producción camaronesa, con capitales guayaquileños (Ospina, 2004: 81-82).

La extracción petrolera y los cambios en la configuración territorial amazónica

La Amazonía es la región que más cambios sufrió durante el siglo XX. Si bien los esfuerzos por articular la región al territorio nacional comienzan con el siglo, a través de las distintas incursiones de la iglesia a la zona, el proceso se acelera a partir de los años cuarenta. Las transformaciones del espacio amazónico tienen relación con tres hechos significativos: la guerra con el Perú en 1941, la Reforma Agraria y el inicio de la extracción petrolera en 1972 (Ospina, 2004: 94-95).

La guerra con el Perú en 1941 convierte a la región en una frontera de la más alta importancia estratégica. Se impulsa un proceso de creación de fronteras vivas, promoviendo el poblamiento de la Amazonía; pero además la región empieza a tener una importancia en el imaginario social, que tras siglos de abandono, por primera vez empieza a ser considerada como parte importante del territorio nacional.

En los años sesenta y setenta la Amazonía sufre un profundo proceso de colonización, fruto de las características que tomó el proceso de reforma agraria en el Ecuador, que ya se han explicado anteriormente.

Pero, los cambios más profundos vinieron acompañados de la extracción petrolera en los años setenta, que produjo, entre otros efectos, que la Amazonía refleje la mayor tasa de crecimiento poblacional de todo el país, debido a la colonización y migración interna. El proceso de extracción petrolera trajo consigo la articulación de la Baja Amazonía del Norte al territorio nacional, a través del desplazamiento de poblaciones, principalmente serranas, en busca de empleo y de la significativa red vial levantada en la región, que permitió el acceso a territorios

antes inaccesibles. El poblamiento incontrolado de la región provocó la deforestación de amplias zonas de bosque tropical, para dar paso a una agricultura de subsistencia y a un sistema de ganadería extensiva (Barrera, Ramírez y Rodríguez, 1999: 151). El costo ecológico y humano del proceso de extracción petrolera ha sido sumamente alto. «El rápido crecimiento poblacional, la desarticulación social, la deforestación y la contaminación por desechos de la industria hidrocarbúrica, han sido los signos distintivos de las zonas petroleras» (Ospina, 2004: 95).

Una zona antiguamente volcada sobre sí misma, que mantuvo intercambios pero que nunca dependió demasiado de ellos, se convirtió en una región articulada al mercado pero atravesada por desventajas para el comercio y para la producción de los artículos de mayor demanda. La historia reciente de la integración de la región a la vida nacional se caracteriza entonces por una creciente vinculación al mercado pero también por los dramas de una unión desventajosa (Ospina, 2004: 98).

Por otra parte, el conflicto colombiano ha producido una extrema vulnerabilidad de la frontera norte, sobre todo amazónica, que expresa enormes problemas de violencia y una altísima conflictividad social.

Las empresas madereras de Quito también han incursionado en el territorio debido al agotamiento del recurso en Esmeraldas, profundizando los conflictos socioambientales.

La extracción petrolera profundiza la diferenciación territorial entre la Amazonía Norte y la Amazonía Sur, en donde no se registran procesos similares de depredación de la selva amazónica, y los conflictos socioambientales son significativamente menores, pese a la importante presencia de reservas auríferas y mineras, alrededor de las cuales se irán configurando nuevos cambios en el territorio sur amazónico, donde se mantienen los procesos de colonización.

Con la extracción petrolera se inicia también el proceso de endeudamiento del Ecuador. La recesión de los países industrializados provocó la oferta de ingentes recursos económicos que no encontraban colocación en las economías del norte. El monto de la deuda externa ecuatoriana creció casi 22 veces: de USD 260 millones en 1971, a USD 5.868 millones en 1981. Del mismo modo, el servicio de la deuda se incrementó en forma significativa, en 1971 representaba el 15% de las exportaciones, mientras que en 1981 representaba el 71% (Acosta, 2006: 121-122).

Pese a que el PIB creció entre 1972 y 1981 a un promedio del 8% anual, el petróleo tampoco trajo consigo un cambio en el modo de acumulación. La bonanza petrolera se acumuló sobre las estructuras anteriores y reprodujo a mayor escala las antiguas diferencias. El país mantuvo su modelo primario exportador, no se transformó la estructura de la propiedad, conservándose el patrón concentrador de la riqueza. Todo ello, junto al enorme endeudamiento externo provocó nuevos mecanismos de profundización de las desigualdades sociales y territoriales. Quito y Guayaquil «concentraron gran parte de la riqueza de estos años, y reforzaron sus atractivos como polos para la migración» (Acosta, 2006: 124).

La industrialización por sustitución de importaciones

Si bien la década de los años setenta implicó un fuerte crecimiento industrial en el país concentrado en Pichincha y Guayas²³, no existió una diversificación con respecto a la tradicional especialización del país desde los primeros años del siglo XX (Barrera, Ramírez y Rodríguez, 1999: 144).

Las políticas de industrialización por sustitución de importaciones no lograron los resultados esperados, pues no se alteró el patrón tradicional de acumulación primario exportador del Ecuador. No se transformó el mercado interno, no se democratizó la producción, se mantuvo la heterogeneidad estructural del aparato productivo y no hubo una política arancelaria que permitiera proteger a la nueva industria nacional (Acosta, 2006: 115-116).

La producción manufacturera alcanzó un alto crecimiento con una tasa del 9,1% anual entre 1972 y 1982. La industrialización por sustitución de importaciones condujo a una industria fuertemente oligopólica, poco eficiente, con un empleo intensivo de capital y que dependía altamente de la importación de insumos, los que llegaron a representar el 80% de las importaciones a inicios de los años ochenta. Con la crisis de los años ochenta, estas características volvieron insostenible el modelo y el crecimiento industrial se tornó negativo durante toda la década. El desmantelamiento de la industria instalada bajo altas condiciones de protección estatal condujo a un proceso de reprimarización de la economía a partir de 1982, que se mantiene hasta la actualidad (Larrea, 2006: 87-88).

El modelo «tuvo un impacto negativo sobre la agricultura²⁴, afectada por políticas que favorecieron desproporcionadamente a los sectores urbanos, generando un crecimiento desigual» (Larrea, 2006: 88-89). Los sectores tradicionales apenas crecieron o se estancaron, como sucedió con la producción de alimentos para el consumo interno, en manos de pequeños y medianos productores campesinos, aumentó el trabajo informal²⁵, en el período de mayor crecimiento de la historia de la República (Acosta, 2006: 124).

La capacidad de generación de empleo y distribución social del crecimiento fue muy limitada; tampoco se logró una diversificación industrial importante, centrándose en ramas tradicionales como alimentos, textiles, tabaco, cuero y manufactura (Acosta, 2006: 89-90)

Mientras duró el boom petrolero, el Estado constituyó el principal actor del desarrollo, garantizando un complejo sistema de subsidios y apoyos para el proceso de acumulación privada, en beneficio sobre todo de grupos monopólicos y oligopólicos. Se profundizó el carácter rentista del aparato productivo del país, afectado por su ineficiencia e inflexibilidad. Se desarrolló una cultura económica característica de los «enclaves», con la protección del Estado (Acosta, 2006:

²³ A fines de la década, el 70% de los establecimientos, el 82% del personal ocupado y el 60% del valor de la producción manufacturera se encontraba en Pichincha y Guayas, con una mayor participación de Guayas (Barrera, Ramírez y Rodríguez, 1999: 144).

²⁴ Entre 1972 y 1982 la producción per cápita de alimentos para el mercado nacional se redujo en un 0,5% anual.

²⁵ El porcentaje de asalariados en la Población Económicamente Activa se redujo para el área urbana del 67,2% al 65,7% entre 1974 y 1982, y en el área rural del 40,1% al 38,5% en el mismo período (Larrea, 2006: 98).

131-135). «Una oligarquía ociosa, orientada a aprovechar los recursos naturales y humanos vía explotación intensiva» (Schmidt, 1992: 28, cit. por Acosta, 2006: 135).

El inicio de la industria del turismo en las Islas Galápagos

Al igual que en la Amazonía, las consideraciones estratégicas jugaron un rol importante para la integración de las Islas al territorio nacional. En este proceso, se destacan dos aspectos: la declaratoria de las Islas como Parque Nacional y el desarrollo turístico iniciado en 1968 por la empresa quiteña Metropolitan Touring. Son dos hechos interdependientes; el desarrollo turístico fue promovido para hacer viable la conservación del Archipiélago (Ospina, 2004: 99-101).

El turismo trajo consigo tres cambios importantes en la configuración del espacio isleño. Primero, la importancia poblacional, económica y política que adquirió Santa Cruz sobre San Cristóbal, la capital administrativa;

Segundo, el eje de ocupación territorial pasa de las zonas altas, húmedas y agrícolas de las grandes islas ocupadas, hacia los puertos, sitios del vínculo privilegiado con el continente. Tercero, la composición de la población colona cambia radicalmente: ya no son campesinos, sino funcionarios estatales, administradores, trabajadores asalariados y algunos pescadores.

[...]

Junto con estos cambios y con el aumento poblacional, la relación con el continente se intensifica. Alrededor de 17.000 personas, según el Censo de 2001, viven en permanencia en las islas. Esa es la marca de la integración del espacio isleño al espacio nacional. Actualmente existen líneas de teléfono, canales de televisión, conexiones de internet, cuatro barcos de cabotaje por quincena y dos vuelos diarios de pasajeros. Casi doscientas cincuenta embarcaciones pesqueras y cerca de 100 embarcaciones turísticas surcan las aguas del Archipiélago y vinculan las islas entre sí. Una red de instituciones públicas, de una densidad inverosímil para una población tan pequeña, asegura el flujo constante de relaciones entre el Estado central y las dependencias públicas isleñas. Una prosperidad sin precedentes ha vuelto al Archipiélago en el sitio donde se encuentran (a veces para salir rápidamente) alrededor de doscientos millones de dólares al año entre gastos de turistas, producto de la pesca, de la agricultura y gasto del Estado. Las Islas no están más en la periferia. Están en el centro (Ospina, 2004: 102).

El neoliberalismo

En los años ochenta, a partir de la crisis de la deuda externa y del estancamiento de las economías latinoamericanas, empiezan a impulsarse las políticas de ajuste estructural. La ideología neoliberal se transformó en el pensamiento único, pues se aseguraba que no existía otra alternativa posible.

Mientras que con las políticas de sustitución de importaciones, el desarrollo era impulsado hacia adentro (consumo interno), con el neoliberalismo se propone un desarrollo hacia fuera, a través del libre mercado, la reducción del tamaño del Estado y la estabilización macroeconómica. Las principales estrategias del neoliberalismo fueron: austeridad y disciplina fiscal; reforma fiscal y tributaria; desregulación, reducción del tamaño del Estado y privatización de

empresas y servicios públicos; liberalización comercial y apertura sin restricciones a la inversión extranjera directa; flexibilización financiera y laboral.

En el Ecuador, la aplicación del modelo se caracterizó por una «escasa consistencia en las políticas económicas y un crónico conflicto político» (Larrea, 2006: 106). Se puede hablar de tres etapas para la aplicación del modelo: la primera, durante la década de los ochenta, en la que «prevalcieron políticas de estabilización económica, liberalización del tipo de cambio y tasas de interés, austeridad fiscal, y lenta reducción de los subsidios» (Larrea, 2006: 106). Tanto la reducción de la interferencia estatal, cuanto la desregulación de los mercados durante esta etapa fueron parciales y selectivas, reforzando el subsidio a los sectores productivos vinculados a las exportaciones y dejando entrever la decidida intervención de agentes privados en las políticas económicas (SENPLADES, 2009b: 59).

La segunda fase se inicia en 1990 y se aplica la desprotección arancelaria, la liberalización de las importaciones y las reformas tributarias. La tercera etapa se inicia en 1998, cuando se profundiza la crisis económica y se llega a dolarizar la economía (Larrea, 2006: 107).

En 1999 el Ecuador sufrió el retroceso económico más severo de América Latina. Entre 1995 y 2000, la pobreza incrementó del 34% al 71%; y la extrema pobreza del 12% al 35% (Acosta, 2006: 196). Los principales efectos del ajuste estructural fueron: a) debilitamiento de las facultades del Estado de rectoría, planificación, regulación, control y distribución; b) reprimarización del modelo productivo, con el consiguiente deterioro ambiental; c) reconcentración de la riqueza y aumento de las desigualdades sociales; d) deterioro de la inversión social; e) gran parte de los recursos públicos se destinaron al servicio de la deuda externa²⁶, lo que produjo una aguda crisis fiscal; f) crecimiento inestable y débil (Acosta, 2006: 231-237).

En el año 2000, el Ecuador dolarizó su economía y perdió la posibilidad de tener una política monetaria. La política fiscal era sumamente limitada ya que alrededor del 90% del presupuesto general del Estado estaba comprometido en subsidios, gasto corriente, preasignaciones y pago de la deuda externa.

El desempeño de la economía ecuatoriana dejó mucho que desear durante el período neoliberal, se presenta un prolongado estancamiento del ingreso per cápita, que en 1999 cae en un 9%, la capacidad adquisitiva de las exportaciones totales se mantuvo hasta 1992 por debajo de los niveles de 1982, el crecimiento real medio de la economía entre 1990 y 2000 es de un 2,1%, apenas superior al crecimiento poblacional (Larrea, 2006: 108-109).

Las reformas de mercado, orientadas hacia las privatizaciones y Estado mínimo durante las décadas pasadas, lejos de conseguir eficiencia económica y crecimiento sostenido han reforzado las estructuras elitistas tradicionales de privilegio, han profundizado la concentración económica y política, han deteriorado la privación de capacidades y han institucionalizado la inequidad y la exclusión (SENPLADES, 2009a: 108).

²⁶ Mientras la inversión social entre 1980 y 2000 se redujo del 50% al 15% del Presupuesto General del Estado, en el mismo período el pago de la deuda externa se incrementó del 18% a más del 50% (Acosta, 2006: 234).

La aplicación del modelo neoliberal en el Ecuador liberalizó los mercados laboral y financiero, pero nunca se hizo la suficiente inversión productiva para mejorar la economía real y diversificar la producción nacional disminuyendo la dependencia excesiva del petróleo (SENPLADES, 2009a: 79). El Ecuador es el país de América Latina con mayor peso de productos primarios en sus exportaciones. En el 2002, «las exportaciones primarias representaban el 90% del total y la manufactura apenas llegó al 13% del PIB» (Larrea, 2006: 86-87).

La reprimarización de la economía, la escasa inversión productiva y el énfasis en la protección del capital financiero han impedido [...] la reactivación de la estructura productiva nacional y su plena diversificación, para un rendimiento más equilibrado de la economía (SENPLADES, 2009b: 72).

La enorme dependencia de los recursos petroleros, sumada a la bajísima capacidad de recaudación por la vía tributaria²⁷, dio lugar a la generación de políticas procíclicas, que expandían el gasto en épocas de bonanza petrolera (cuando subía el precio del barril de petróleo) y lo restringían cuando los precios del crudo bajaban, lo que impedía lograr un desarrollo social de largo plazo (SENPLADES, 2009a: 82).

Entre 2000 y 2005, el índice de apertura de la economía se incrementó de 0,75 a 0,81. Sin embargo, la balanza comercial se deterioró. Las importaciones fueron mayores a las exportaciones, lo cual en una economía dolarizada puede provocar una gravísima crisis (SENPLADES, 2009b: 75).

La aplicación del neoliberalismo en el país produjo un notable deterioro social, que se expresa en el estancamiento de la cobertura de la educación y salud públicas²⁸; la caída del gasto social que se ubicó entre los más bajos de América Latina²⁹; la expansión del subempleo y desempleo³⁰; el incremento de la desigualdad social, la pobreza y extrema pobreza; y serios problemas ambientales producto del aumento de la presión económica sobre los recursos naturales³¹ (Larrea, 2006: 110-111, 120-121).

Entre 1990 y 2006 solamente los hogares pertenecientes a los estratos de ingresos más altos no redujeron su ingreso per cápita, mientras que los ocho primeros deciles redujeron sus ingresos. Solamente el decil más alto incrementó sus ingresos en este período. Mientras en 1990, el 10% más rico recibía un ingreso 18,6 veces mayor que el 10% más pobre, en 2006 esta relación es de 28 veces (SENPLADES, 2009b: 73).

²⁷ Para el año 2006, la presión fiscal del Ecuador estaba muy por debajo del promedio de América Latina. Así el Ecuador reportaba el 10,38% de presión fiscal, frente a un promedio Latinoamericano del 13,58%.

²⁸ Para el año 2006, la tasa de matriculación en la secundaria era de apenas el 64%, y el 26% de los niños tenían desnutrición crónica (SENPLADES, 2009a: 82).

²⁹ En los ochenta y noventa, el gasto social en el Ecuador representó entre el 4 y el 5% del PIB. En 2006, fue del 6,6% del PIB, el segundo porcentaje más bajo de toda América Latina, cuyo promedio fue del 15,9% para el período 2004-2005 (SENPLADES, 2009a: 81).

³⁰ Por no generar incremento de la demanda de mano de obra poco calificada, lo que repercutió además en el aumento de la brecha salarial (SENPLADES, 2009b: 73).

³¹ Se estima que la deforestación anual en el Ecuador es de 189.000 Has, el segundo lugar más alto en el continente. La producción camaronera ha destruido aproximadamente 200.000 Has de manglares (Larrea, 2006: 123).

La deuda externa continuó creciendo vertiginosamente, pasando del 50% del PIB en 1982, al 57% del PIB en el año 2003; su pago representó entre 1995 y 2000 un promedio del 11% del PIB, representando casi la mitad del gasto público (Larrea, 2006: 104).

La heterogeneidad estructural característica de la economía ecuatoriana, ha dado lugar a la sobrecapitalización de los segmentos modernos y a la subcapitalización de los tradicionales; a una limitada capacidad para generar encadenamientos dinamizadores y a la existencia de mercados internos sumamente débiles. Esta heterogeneidad estructural tiene expresiones espaciales, dando lugar a la concentración de actividades productivas en ciertos polos, mientras otras áreas permanecen relegadas, generando profundas disparidades regionales e interregionales (Barrera, Ramírez y Rodríguez, 1999: 123-124).

Las relaciones entre territorios suponen un conjunto de flujos de entrada y salida, que en el caso ecuatoriano, por las propias características de la estructura económica, reproducen las asimetrías. Los principales flujos son: a) de la agricultura para el consumo interno hacia la industria y el sector financiero; b) del campo a la ciudad; c) de las periferias al centro; d) del conjunto de la economía nacional hacia circuitos transnacionalizados. Las asimetrías económicas tienen su correlato político, puesto que las principales decisiones relacionadas con los recursos productivos son funcionales a los intereses de acumulación del capital (Barrera, Ramírez y Rodríguez, 1999: 16-17).

El Ecuador se ha caracterizado por un bicentralismo, en el que las dos mayores ciudades del país: Guayaquil y Quito han concentrado las inversiones tanto públicas como privadas. El país no ha desarrollado mecanismos para favorecer a aquellos territorios con menores posibilidades de desarrollo, y peor aún mecanismos de compensación solidaria hacia las zonas más deprimidas. El resultado de este proceso ha sido la profundización de las desigualdades territoriales. El país cuenta con parroquias en las que los índices de pobreza superan el 95% de la población y otras en las que estos mismos índices no llegan al 5%. Esto da cuenta de un país profundamente segmentado, con territorios olvidados que apenas conocen de la existencia de un Estado nacional por referencias.

La preponderancia otorgada al sector externo, como guía del crecimiento económico, inhibe un equilibrado desarrollo humano en todo el territorio nacional, ya que evita que sus regiones se integren en un proceso armónico en el que se reduzcan las disparidades (SENPLADES, 2009b: 74).

Lourdes Rodríguez, en un estudio sobre la economía y el espacio en el Ecuador, realiza un análisis del dinamismo productivo por provincias considerando los distintos sectores de la economía (primario, manufactura y servicios) y establece una tipología provincial para el país. De acuerdo a este estudio, las provincias motrices son Guayas y Pichincha³², que concentran los mayores niveles de producción y productividad en las principales ramas. Las provincias con una tendencia económica dinámica son Azuay, Manabí, El Oro y Tungurahua. Luego aparecen las provincias con una tendencia económica mediana, entre las que se

³² Dado que el estudio fue realizado cuando la provincia de Pichincha incluía a Santo Domingo, la participación relativa de Pichincha en la actualidad ha disminuido, de igual forma en Guayas se incluía a Santa Elena. Sin embargo, el carácter de provincias motrices en términos productivos se mantiene.

encuentran Cañar, Los Ríos, Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Pastaza y Loja. Finalmente, encontramos aquellas provincias con una tendencia económica débil, que son: Bolívar, Cotopaxi, Chimborazo, Morona Santiago, Napo, Zamora Chinchipe y Sucumbíos; es decir, la sierra centro del país y toda la Amazonía con excepción de Pastaza. Estas provincias son las que concentran los mayores niveles de pobreza e indigencia y en las que existe una mayoritaria presencia de población indígena, no tienen ejes productivos dinamizadores y se especializan en la producción agropecuaria para la subsistencia y el mercado interno. Pese a que en Sucumbíos se encuentra parte de la producción petrolera del país, la característica de «enclave» de esta producción no genera dinamismo en la economía provincial (Barrera, Ramírez y Rodríguez, 1999: 160).

La localización de la industria manufacturera, de las compañías anónimas, del comercio y de las colocaciones de crédito da cuenta del enorme proceso de concentración en las dos principales ciudades del país. Para 1997, el 83% de la producción manufacturera se ubicaba en Guayas (55%) y Pichincha (28%). En 1999, de las 100 mayores empresas del país 46 se ubicaban en Guayas y 40 en Pichincha. Las 10 mayores empresas exportadoras estaban en Guayas. En 1996, el 68% de los establecimientos comerciales se encontraban en Guayas y el 28% en Pichincha. Para el año 2000, el 92% de las Compañías Anónimas se registraban en Guayas y Pichincha (Barrera, Ramírez y Rodríguez, 1999: 145, 152; Castillo, 2008: 92).

Similar concentración se da en términos de captaciones financieras y acceso al crédito: entre 1996 y 1998, entre el 70% y 80% de las captaciones se realizaba en Guayas y Pichincha, siendo mayores las captaciones de Pichincha. En el año 2000, ambas provincias captaron el 90% del crédito del país. Guayas concentraba el 55% y Pichincha el 35% de las colocaciones crediticias privadas de todo del país. Con excepción de Guayas, Pichincha, Los Ríos, Manabí y El Oro, todas las demás provincias ni siquiera reciben créditos en la misma proporción de sus captaciones, que por lo demás son sumamente bajas. Los mínimos niveles de ahorro de las provincias de la sierra aportan al desarrollo productivo de la Costa. Guayas, Pichincha, Manabí y Los Ríos reciben más de lo que ahorran. La gran mayoría de provincias del país se descapitalizan continuamente. Solamente Azuay y El Oro basan su dinamismo productivo en sus propios recursos (Barrera, Ramírez y Rodríguez, 1999: 164-165; Castillo, 2008: 92).

El análisis de las recaudaciones tributarias confirma los datos anteriores; nuevamente son Pichincha y Guayas las provincias que más tributan, recaudando el 85% del total de impuestos en el país. Pichincha tributa 45% y Guayas 40%, pese a que en esta provincia se encuentra 46 de las 100 mayores empresas del país, lo que da cuenta también del grado de evasión tributaria de esta provincia (Barrera, Ramírez y Rodríguez, 1999: 177).

Si contrastamos esta información con la que proviene de las asignaciones presupuestarias, se constata un mínimo intento de paliar las disparidades regionales por la vía del presupuesto público. Pichincha es una de las cuatro provincias con menor monto de asignación pública per cápita, recibiendo menos de la media nacional, al igual que Guayas. Mientras que Bolívar, Cañar, Carchi, Chimborazo y todas las provincias amazónicas reciben per cápita casi el doble de la media nacional (Barrera, Ramírez y Rodríguez, 1999: 171-174).

Si consideramos estrictamente la relación población-recursos transferidos por el Estado central a los municipios y consejos provinciales se muestra una

altísima equidad. Así, según los datos presentados por el informe de mayoría para el primer debate del pleno de la Asamblea Constituyente, sobre la organización territorial del Estado, las transferencias totales en relación a la población cantonal muestran un coeficiente de Gini de 0,15 y las transferencias establecidas en las leyes, un coeficiente de Gini del 0,09. Al analizar la relación entre transferencias totales y población total, solo un 5% de las transferencias totales muestran que éstas son asignadas por otras variables que no son el número de habitantes. Las tendencias para el caso de los consejos provinciales arrojan similares resultados. Este análisis muestra que el criterio fundamental para la asignación de recursos ha sido la población, mientras que el peso que se ha dado a otros criterios, que permiten una mayor equidad territorial, como necesidades básicas insatisfechas o pobreza de consumo ha sido mínimo. Por ello, el informe de mayoría concluye que «no se están entregando más recursos a los más pobres sino a los cantones más poblados» (Hidrovo y otros, 2008: 8).

Históricamente, en el Ecuador se ha vivido una lógica de acoso corporativo al Estado, que se expresa en el reparto institucional a determinados grupos de presión y en una ocupación privada, incluso familiar, de las esferas de decisión pública, lo que ha dado paso a la configuración de un Estado «patrimonialista», que usa los recursos públicos en beneficio de redes clientelares y de las empresas privadas (Barrera, Ramírez y Rodríguez, 1999: 190; Tapia, 2006: 22).

La configuración histórica del espacio ecuatoriano refleja dos procesos convergentes: el centralismo y el regionalismo, ambos marcados por el carácter bipolar de la estructura económica, social y política, en un Estado con dificultades de integración (Castillo, 2008: vii). El discurso regionalista se activa en períodos de crisis como «artefacto de visibilización o canalización de otro tipo de intereses», un ejemplo claro en este sentido fue el intento de León Febres Cordero de salvar al Banco del Progreso, en el marco de la crisis financiera nacional, que activó el discurso regionalista, como mecanismo de presión para defender los intereses de la banca guayaquileña.

La crisis económica, social y política del país al iniciar el siglo XXI, como en otros períodos de la historia del Ecuador, fue el marco adecuado para una reactivación contundente del problema regional, en un período de hiperpolitización de la vida pública. «La cuestión regional aparece como una suerte de “caballo de Troya” en el que vienen anexados otros proyectos política y económicamente más trascendentes para los actores que los movilizan» (Barrera, Ramírez y Rodríguez, 1999: 95).

Las identidades territoriales se afirman, en primer término, en confrontación con el centralismo, y en segundo lugar en contra de las conformaciones de los niveles territoriales concentradoras de poder y riqueza; dando lugar a discursos autonomistas, federalistas o descentralizadores. Se movilizan entonces, disputas entre las principales ciudades del país (Quito y Guayaquil); entre la periferia y el centro; entre regiones (Costa, Sierra y Amazonía); entre polos dentro de una misma región (Guayas y Manabí / Pichincha y Azuay) e incluso al interior de cada provincia (Santo Domingo y Pichincha; Santa Elena y Guayas; La Concordia y Esmeraldas) (Barrera, Ramírez y Rodríguez, 1999: 225).

Las relaciones entre el Estado nacional y los poderes locales no pueden ser entendidas de una forma unidireccional en la que el fortalecimiento del primero va de la mano con el debilitamiento de los segundos o viceversa. Por el contrario, se trata de una relación de mutuas influencias, que se remodela

permanentemente. Los territorios son construcciones sociohistóricas de agentes particulares que reflejan articulaciones de poder y esquemas de dominación específicos. Las filiaciones territoriales generan mecanismos específicos y sutiles de interpelación y significación del imaginario nacional (Barrera, Ramírez y Rodríguez, 1999: 226-227).

En el Ecuador se presenta «una visión de lo nacional como una discontinuidad regional, una segmentación política y económica que jerarquiza a los territorios que la componen» (Barrera, Ramírez y Rodríguez, 1999: 227). La gente construye su identidad nacional desde sus propios lugares de pertenencia y desde sus procesos históricos de articulación o exclusión con este imaginario.

Es en este marco de profunda fragmentación regional y de una crisis generalizada del modelo neoliberal que surge la propuesta política del actual gobierno, que tiene como uno de sus planteamientos centrales «refundar el país» a través de un proceso constituyente. Es importante señalar que por primera vez desde el advenimiento de la democracia en 1979, un movimiento político logra romper con las tradicionales lógicas regionales de votación entre Costa, Sierra y Amazonía. Rafael Correa, en las elecciones de 2009 logra por primera vez ganar las elecciones presidenciales en la primera vuelta electoral, con votaciones superiores al 25% en todas las provincias del país, excepto en Napo donde alcanza un 20% de los votos.

El lograr una votación no regionalizada por parte del Movimiento País ha sido la constante en todos los procesos electorales en los que ha participado (siete procesos electorales consecutivos entre 2006 y 2010). Empieza entonces a configurarse, por primera vez en la historia reciente, un sistema nacional de partido predominante. Por citar un caso, en las elecciones para asambleístas constituyentes, Movimiento País obtuvo el 69,5% de asambleístas nacionales y el 38,5% de asambleístas provinciales. En 16 provincias fue el partido predominante, en cinco fue uno de los dos partidos mayoritarios (bipartidismo) y en uno (Napo) el PSP fue el partido predominante (Pachano, 2008: 158).

El alto apoyo nacional del que goza el movimiento del gobierno es sin duda un alto capital político para impulsar el proceso de cambio planteado y configurar una organización territorial más equilibrada en el país, pues el alto grado de fragmentación política dificulta las posibilidades de conformación de un bloque histórico.

IV

TERRITORIO, DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO

ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO Y PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO EN LA HISTORIA REPUBLICANA DEL ECUADOR

La discusión sobre centralismo y descentralización en el Ecuador no es nueva. Varios autores (Ojeda, 2000; Ramón, 2004; Hernández, s/f; HCPC, 2001) realizan un recuento histórico sobre el debate respecto al tema, que se remonta a la colonia y a la independencia. El propio proceso de constitución del Estado nación en el siglo XIX estuvo signado por este debate, que alude a la necesidad de construir la unidad nacional, en un contexto de amplia diversidad étnica, social, política, económica y ambiental, y con intereses contrapuestos e incluso antagónicos de las débiles élites locales en las que imperaban los poderes de los caciques.

La historia del Ecuador durante el siglo XIX estuvo signada por la permanente lucha entre intentos de disolución y unificación. La misma designación del nombre de Ecuador a nuestro país, un nombre neutro, sin historia, de carácter eminentemente geográfico, da cuenta de la necesidad de que los departamentos de Guayaquil y Cuenca no se sintieran excluidos por el predominio de Quito (Ramón, 2004: 127).

En el siglo XIX el proceso de construcción del Estado nacional se expresó en disputas entre el poder central, regional y local. Los actores de las tres regiones de la naciente República (Quito, Guayaquil y Cuenca) «tomaron conciencia de sí mismos durante el proceso independentista, cuando surgió la posibilidad de deshacerse del poder metropolitano y de obtener control sobre su propio destino» (Maiguashca, 1992: 181, cit. por Acosta, 2006: 27).

El «poder central» instalado en Quito asumió el papel de motor de la integración del Estado nacional, principalmente desde la dimensión «normativa». En ausencia de una clase dominante nacional y de un mercado interno con capacidad de integrar al espacio ecuatoriano, el poder central asumió las tareas de: institucionalizar el poder del Estado; organizar las entidades administrativas en el territorio; forjar la cohesión social y la identidad nacional; y crear una comunidad política (Ramón, 2004: 133).

Durante la primera fase de construcción del Estado nacional (1830- 1845) existe un profundo debate en torno a la organización jurídica política del Estado, el grado de autonomía y el papel de los municipios, con tendencias federalistas

y unitaristas. El papel de los poderes regionales, constituidos por las élites de Quito, Guayaquil y Cuenca, fue el de representar y negociar los intereses de las élites políticas y económicas regionales en la construcción de la República. Los principales debates en los que participaron y defendieron sus intereses las élites regionales fueron: el tipo de Estado que debía tener el Ecuador (unitario o federal); la cuestión administrativa (centralismo o descentralismo); y la representación. Desde sus orígenes, en los municipios existían tensiones con los poderes regionales (Ramón, 2004: 133).

En 1835, se eliminan los departamentos y se crean las provincias, como las unidades territoriales principales del país, sometidas a la autoridad del gobernador, como representante del Ejecutivo. Esta decisión fue resistida por las tres capitales de los Departamentos existentes: Quito, Guayaquil y Cuenca, pero tuvo el apoyo de las provincias «que vieron la oportunidad para mejorar su peso frente al gobierno central, aunque perdiesen parte de su autonomía. También lograban mayor autonomía frente a las capitales departamentales, con las que mantenían una serie de discrepancias» (Ramón, 2004: 146).

En la tercera Constitución del país, en 1843, se eliminan los municipios, creando en su lugar un Consejo de ciudadanos nombrados por el Ejecutivo para apoyar al Gobernador. En los pueblos,

[...] los blanco-mestizos a través de los Municipios y tenientes políticos habían logrado minar por dentro a las instituciones que todavía mantenían los indios libres, interviniendo activamente incluso en el nombramiento de gobernadores de indios [...]. Con ello, movieron la frontera étnica, creando una zona urbana blanco-mestiza y una zona rural indígena, controlada generalmente por la hacienda (Ramón, 2004: 148).

De este modo, el mundo indio quedó reducido a espacios rurales y determinadas parroquias.

Esta tendencia se revierte en el segundo momento de la construcción del Estado nacional (1845-1861), cuando se plantea el fortalecimiento de las provincias con una inspiración federalista, una mayor autonomía para los regímenes seccionales y la ampliación de la participación local. Este cambio se enmarca en un conjunto de reformas al régimen socioeconómico, entre las que cabe mencionar la emancipación de los esclavos, la abolición del tributo de indios y el fomento a la educación básica (Ramón, 2004: 148).

También es la etapa en la que se empiezan a evidenciar las diferencias entre municipalidades con capacidad de generar rentas propias, como el caso de Guayaquil, gracias a la exportación del cacao y aquellas sumidas en la marginación. «El municipio en las zonas de activo dinamismo económico, se convirtió en el nuevo intermediario entre las unidades productivas necesitadas de mano de obra y los asalariados» (Ramón, 2004: 149).

Sin embargo, estos cambios no fueron suficientes para ampliar la autonomía local, la tensión entre federalismo y unitarismo se mantuvo y en 1859 el movimiento federalista creó cuatro gobiernos federales en Guayaquil, Quito, Cuenca y Loja, en medio de una crisis generalizada. La superación de la crisis dio lugar a una nueva Constitución en 1861, en la que los gobernadores pasaron a ser electos por votación popular, se profundizó la autonomía de los regímenes seccionales y se dictó la primera Ley de Régimen Municipal. Los municipios se liberaron de la tutela del poder ejecutivo; se les otorgó facultades para autogobernarse, para expedir acuerdos y ordenanzas (Ramón, 2004: 149).

En este período se completa el avance de la frontera étnica, a través del mecanismo de la apropiación de las tierras de reversión. Los Municipios requerían asumir la autoridad sobre esas tierras, para lo cual se utilizó el mecanismo de declararlas tierras de reversión, es decir, las tierras que regresaban al Municipio por no haber sido utilizadas por los indios. «También se utilizó la noción de «zona urbana» como sinónimo de modernización y se asoció a los indios con el pasado rural, con el desorden, para quitarles la jurisdicción a los indios» (Ramón, 2004: 150).

En el tercer período de construcción nacional (1861-1875), durante el Garcianismo, se evidencia una nueva tendencia de búsqueda de la centralidad y la unidad nacional. García Moreno impulsó tres reformas que se cristalizaron en la octava Constitución del Ecuador, conocida como «Carta Negra». La primera consistía en la adscripción directa de las provincias al Ejecutivo, a través de la designación presidencial a los gobernadores, jefes y tenientes políticos. La segunda reforma imponía restricciones a la autonomía municipal, de modo que todas las resoluciones de los municipios tengan que ser aprobadas por los gobernadores, y designando a los jefes políticos como la primera autoridad cantonal, por encima de los municipios. La tercera reforma suprimía los municipios provinciales y parroquiales, dejando únicamente los cantonales (Ramón, 2004: 151).

Entre 1875 y 1895 se evidencia un agotamiento de los procesos de integración nacional por la vía normativa y se buscan acciones materiales para la articulación del espacio nacional, ligadas además al boom cacaotero (Ramón, 2004: 153).

Eloy Alfaro lidera una serie de reformas tendientes a dotar al Estado ecuatoriano «de un mayor control territorial y social, consolidando un aparato burocrático que impuso su influencia sobre las municipalidades» (Ojeda, 2000: 4). Sin embargo, en la Constitución alfarista (1906) se reconoce a las municipalidades con funciones privativas e independientes de los otros poderes del Estado, siempre y cuando no sean contrarias a la legislación nacional (Hernández, s/f: 2).

La Revolución Juliana (1925) constituye un hito importante para afianzar la estructuración del Estado central, pues es el primer intento de modernización de la gestión pública, con el fin de responder a las exigencias de la expansión capitalista en el Ecuador. En esta etapa, se centralizan las rentas públicas, se asumen como responsabilidades exclusivas del Estado la organización aduanera, presupuestaria y las funciones de control. Se crean una serie de instituciones claves para la administración central, como el Banco Central, instaurando la emisión de moneda por parte del Estado, el Banco Hipotecario (Banco de Fomento), la Caja de Pensiones y Jubilaciones, el Servicio Geográfico Militar, la Procuraduría General de la Nación, entre otras (Ojeda, 2000: 5-7; Hernández, s/f: 1).

En este período también se empiezan a perfilar los primeros intentos por contar con una planificación nacional, aunque todavía pensada estrictamente en términos económicos. Así, en 1933 surge un conjunto de planteamientos sobre la organización económica del país, que se recogen en el *Plan de Estrada*. En 1935, se crea el Consejo de Economía (SENPLADES, 2009a: 57).

Durante el gobierno de Enríquez Gallo se fortalece el papel regulador del Estado. En este período es significativa la promulgación del Código de Trabajo (1938). La revuelta popular de 1944 permitió la generación de una nueva constitución en 1945, que instaura los Consejos Provinciales y Cantonales, reconociendo su autonomía y las posibilidades de elección popular de las autoridades locales (Hernández, s/f: 2).

Con el boom bananero en la década de los cincuenta el aparato estatal crece y se diversifica, aumenta el presupuesto del Estado y, por consiguiente, la inversión pública. Se promulga la ley de carrera administrativa, se crean organismos de crédito y fomento a la producción, y la Junta Nacional de Planificación (Ojeda, 2000: 7), que en 1954 presentó el documento titulado *Bases y directivas para programar el desarrollo económico y social del Ecuador*, antecedente del primer plan nacional de desarrollo.

Se empieza entonces a debatir cómo el Estado puede impulsar el desarrollo regional dentro del país. A fines de los cincuenta e inicios de los sesenta se crean los Organismos de Desarrollo Regional, con el fin de dar respuestas oportunas a las crisis y problemas que se presentaban en los territorios. Así, en 1958 nace el Centro de Reconversión Económica del Azuay (CREA), con el fin de enfrentar la crisis de la paja toquilla. La Corporación Reguladora del Manejo Hídrico de Manabí se crea con el fin de enfrentar la fuerte sequía que afectó a esta provincia en los años cincuenta y sesenta (SENPLADES, 2009a: 57). En 1962 se emite una nueva ley de Régimen Municipal, se crean los programas de Desarrollo Rural Integral (DRI) y los polos industriales (HCPC, 2001: 10-11).

La JUNAPLA elaboró tres propuestas de regionalización para el país. La primera, de 1965, establece 12 regiones económicas. La segunda, en el marco del *Plan de Desarrollo 1970-1973*, establece 5 regiones. Y la última, en 1975, en el marco del *Plan Integral de Transformación y Desarrollo*, que establece 8 regiones. Sin embargo, ninguna de estas propuestas logró concretarse (Barrera, Ramírez y Rodríguez, 1999: 184-185).

Durante los años sesenta, el Ecuador entra tardíamente al proceso de sustitución de importaciones implementado en toda América Latina. En 1964, durante la dictadura militar se elabora el *Plan General de Desarrollo Económico y Social para el período 1964- 1973* y la JUNAPLA pasó a ser el organismo asesor de la Presidencia de la República «para la formulación y control de los planes y la coordinación de su política económica» (SENPLADES, 2009a: 58).

Sin embargo, solamente con la extracción petrolera, el proceso de industrialización por sustitución de importaciones adquiere fuerza. El Estado empieza a intervenir en la economía; los gobiernos seccionales son controlados por el Estado, que les asigna sus presupuestos, controla sus fuentes financieras³³ y asume una serie de competencias que antes les correspondían, provocando una pérdida del papel de los municipios como poderes locales (Ramón, 2004: 183).

Se trató de una visión de desarrollo con fuerte connotación nacional, pero que no miró el papel de los sujetos y actores locales, sino que puso el énfasis en el papel del Estado como motor de desarrollo e impulsor de una industria para satisfacer el mercado interno (Barrera, Ramírez y Rodríguez, 1999: 27).

La región es concebida y planificada desde el Estado, a través de una lógica vertical y normativa: [...] la administración del territorio tiene una fuerte tendencia a ser centralizada. Prolifera la presencia del Estado en zonas en las que estuvo tradicionalmente ausente y se impone la idea de integración vertical y sectorial de las regiones y su administración (Barrera, Ramírez, Rodríguez, 1999: 27).

³³ En un proceso de centralización tributaria se eliminaron 1.215 impuestos cantonales y provinciales, de los cuales el 66% se ubicaban en la Costa y apenas un 5% en la Amazonía (Acosta, 2006: 115).

Con la transición democrática en 1979, la JUNAPLA se transforma en el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), que elabora el Plan para el gobierno de Roldós-Hurtado (1980-1984). A partir de entonces, la planificación nacional empieza a perder relevancia en la política pública. El *Plan Nacional de Desarrollo* para el período de gobierno de Febres Cordero (1984-1988) «carecía de orientación estratégica y exponía un conjunto de múltiples microproyectos, iniciativas e intervenciones desconectados que ratificaban el desinterés por la planificación nacional» (SENPLADES, 2009a: 58).

En los años ochenta, con la inmersión de las políticas neoliberales, se posterga el debate regional, se inicia el proceso de desmantelamiento del Estado y empieza a cobrar fuerza el tema del desarrollo local. En este marco, empieza en los noventa a plantearse nuevamente el tema de la descentralización desligado al debate del desarrollo regional y más bien articulado al tema de la modernización del Estado y las privatizaciones. En 1993 se crea el Consejo Nacional de Modernización (CONAM) con el fin de llevar adelante tres temas fundamentales: la modernización, la descentralización y las privatizaciones. En 1997 se promulgó la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social, en la que se establece la transferencia progresiva del 15% del presupuesto general del Estado a los gobiernos locales, que al año siguiente sería elevada a mandato constitucional. El incremento progresivo de recursos fiscales a los Gobiernos Seccionales contribuyó a su fortalecimiento (Honorable Consejo Provincial de Cotopaxi, 2001: 11; Castillo, 2008: iv).

Con la Constitución de 1998, el CONADE es reemplazado por la Oficina de Planificación (ODEPLAN) y prácticamente se abandona la planificación nacional, la que es sustituida por el diseño de planes de desarrollo provincial y municipal. De este modo, la década de los noventa corresponde al auge de la planificación local, con un apoyo importante de la cooperación internacional para el desarrollo (SENPLADES, 2009a: 58-59).

Varios analistas consideraron que la constitución de 1998 fue profundamente descentralizadora, pues declaró que todo era descentralizable, 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» (Constitución Política del Ecuador, 1998: art. 226). No obstante, a diez años de su promulgación, el país poco avanzó en términos de descentralización. En la práctica, solamente los gobiernos locales de las ciudades más grandes del país (Quito, Guayaquil y Cuenca) y algunos municipios pequeños que contaron con gran apoyo de la cooperación internacional (como Cotacachi) asumieron competencias adicionales, mientras la gran mayoría de municipios del país continuaron desempeñando sus roles tradicionales, pese a que se emprendieron algunos esfuerzos desde los distintos gobiernos nacionales para promover la descentralización³⁴.

Si los planteamientos «descentralizadores» en el Ecuador fueron tan fuertes, ¿por qué la descentralización ha fracasado en el país?

Aunque, por un lado, la Constitución de 1998 pregona que todo era descentralizable, no presentó ningún mecanismo concreto para poder efectivamente

³⁴ Recordemos todo el intento que se hizo para transferir competencias en ambiente y turismo a los gobiernos locales, como parte del programa neoliberal que pretendía evitar cualquier tipo de regulación del Estado sobre los bienes ambientales.

transferir competencias del Ejecutivo a los gobiernos seccionales. Pero más grave aún, al dejar que cada nivel de gobierno voluntariamente decida las competencias que le interesaría asumir, la Constitución de 1998 abrió las puertas a un verdadero caos, puesto que la misma competencia podía ser solicitada por una Junta Parroquial, un Municipio y un Consejo Provincial, y el Estado central estaba en la obligación de transferirla, ya que la Carta Magna estableció que la descentralización es voluntaria para los gobiernos seccionales y obligatoria para el gobierno nacional. Tras este mecanismo, irónicamente bautizado como «descentralización a la carta», se escondía toda una estrategia de debilitamiento del Estado, puesto que ningún gobierno local iba a solicitar competencias deficitarias, sino aquellas que suponían rédito político y beneficios económicos. Entonces, la descentralización a la carta significó que el Estado central debía quedarse con los huesos, mientras los gobiernos seccionales grandes que contaban con capacidad de gestión se llevaban la carne.

Las propuestas de descentralización en muchas ocasiones fueron concebidas como propuestas de municipalización, como parte de la estrategia de debilitamiento del Estado central, sin modificar la estructura del Estado y produciendo una polarización entre lo local y lo nacional (Carrión, Dammert y Villaronga, 2008: 13).

Por último, la descentralización a la carta promovió un modelo profundamente inequitativo de gestión de los territorios, puesto que solamente los municipios grandes podían acceder a la venturosa descentralización. Los municipios más grandes empezaron a recibir más recursos que los municipios pobres y pequeños, profundizando de esta manera las ya excesivas desigualdades territoriales existentes en el país.

Recapitulando, la descentralización a la carta de la Constitución de 1998 perseguía un debilitamiento del Estado central y una profundización de las desigualdades territoriales.

Otro enorme problema que enfrentaban las administraciones locales estaba relacionado con la superposición de funciones. Los distintos niveles de gobierno territorial (provincial, cantonal y parroquial) compartían competencias entre sí y con la administración nacional, dándose la paradoja que existían localidades «sobreservidas» y otras totalmente abandonadas. La superposición de competencias y la falta de coordinación entre gobiernos seccionales fueron factores adicionales para la profundización de las desigualdades territoriales.

Al definir competencias, la Constitución de 1998 asignó a los Consejos Provinciales la obra rural, mientras que a los municipios les correspondió la obra urbana. Esta división atentó contra el manejo territorial integral de los cantones, pues los territorios rurales fueron dejados a la suerte de un supuesto nivel intermedio de gobierno, que no cumplía estas funciones, pues en la práctica un Consejo Provincial era más débil que cualquier cantón capital de provincia, tanto en lo que respecta a atribuciones, cuanto a presupuestos. Esta división entre lo urbano y rural, profundizó las desigualdades y las relaciones asimétricas entre campo y ciudad. La falta de gobiernos intermedios también es el producto del desmantelamiento del Estado y la ruptura de vínculos entre el Estado central y las localidades.

Los gobiernos provinciales no fueron concebidos como nivel intermedio de gobierno, pues como ya se ha dicho, su campo de acción eran las zonas rurales, no tenían funciones de enlace entre el nivel nacional y el nivel local, como correspondería a un gobierno intermedio.

La división territorial consagrada en la Constitución de 1998, no creó las condiciones para poder generar estrategias de desarrollo económico local que de alguna manera pudiesen paliar las profundas desigualdades territoriales, que la misma constitución perpetuó, pues al no existir un nivel intermedio de gobierno, con competencias claras y con una escala territorial suficiente, el desarrollo económico regional solamente podía ser pensado desde el nivel nacional.

Por último, la Carta Magna de 1998 no concibe la necesaria articulación entre la gestión desconcentrada del Gobierno Nacional y el proceso de descentralización. De ahí que no se establezcan mecanismos de articulación entre los dos procesos, ni de coordinación y relación entre las instancias nacionales y las locales.

Actualmente en el Ecuador tenemos más de mil gobiernos seccionales autónomos, sin mecanismos claros de coordinación entre ellos. De los 221 cantones existentes, las dos terceras partes son ilegales, pues no cumplen con el requisito mínimo de población que exige la ley para ser reconocidos como cantones. El resultado es un Estado central desconectado de las necesidades territoriales y una fragmentación y dispersión en los territorios. No existen mecanismos de enlace entre las políticas locales con las políticas nacionales. Hay desperdicio de recursos, superposición de funciones y el desarrollo local es dejado a la buena voluntad de las autoridades locales de turno. Sin embargo, para impulsar procesos de desarrollo local es muy importante contar con políticas nacionales que potencien las iniciativas locales.

Durante la última década ha primado la descentralización fiscal sobre la descentralización política y un proceso fallido de descentralización de competencias, pues el modelo a la carta dificultó un diseño institucional integral (Carrión, 2008: 45).

Hoy la mayoría de los municipios ecuatorianos cuentan con muchos recursos [...] y con pocas competencias, que lleva a que el régimen seccional autónomo maneje entre el 33 y 34 por ciento del presupuesto nacional y donde sólo 7 de los 220 municipios concentran más del 74 por ciento de los recursos (Carrión, 2008: 45).

En síntesis, no ha habido relación entre el incremento de recursos y el ejercicio de competencias y existe una relación asimétrica de recursos a favor de los municipios más grandes (Carrión, 2008: 45).

El cambio de siglo trajo consigo una de las peores crisis económicas vividas en la historia del país y la proliferación de diversas propuestas sobre autonomías, organización territorial del Estado y descentralización. Se iban perfilando una serie de planteamientos que, ocho años más tarde, serían procesados en la Asamblea Nacional Constituyente de Montecristi. Entre 1999 y el año 2000, entran en discusión las propuestas de autonomía provincial presentadas por los grupos económicos de Guayaquil. Se realizan cinco consultas provinciales en El Oro, Guayas, Manabí, Sucumbíos y los Ríos, en las que se aprueba la propuesta autonómica. Estos planteamientos involucran dos falacias: la primera, el supuesto de que con la autonomía las provincias tendrán mayores recursos. Los datos existentes demuestran todo lo contrario, las provincias perderían recursos en el marco de la autonomía, pues son mayores los recursos que reciben del Estado central que los recursos que estas provincias son capaces de generar. La segunda falacia consiste en pensar que puede existir desarrollo local por fuera del desarrollo nacional (Honorable Consejo Provincial de Cotopaxi, 2001: 12, 21-22).

En aquellos años, Franklin Ramírez realizó un estudio sobre siete propuestas de descentralización presentadas por diversos actores regionales, intelectuales e institucionales³⁵. Allí observa la centralidad del tema presupuestario en las propuestas, la concepción del Estado como un ente administrativo y no como un organismo que gobierna, el carácter minimalista de las propuestas en cuanto a sus «contenidos, alcances y potenciales efectos», la falta de reflexión sobre el modo de desarrollo, el tipo de sociedad que se pretende construir y los objetivos de la descentralización. Las propuestas planteadas tenían «un corte económico más que político, administrativo más que territorial, y sobre todo instrumental a determinados intereses económicos y políticos de las élites locales más que a una visión de des-compresión del estado, la nación y la sociedad en su conjunto» (Barrera, Ramírez y Rodríguez, 1999: 98).

En pleno auge neoliberal, las propuestas del discurso dominante veían a la descentralización como parte del proceso de reducción del tamaño del Estado a favor de los gobiernos locales. No había campo para planteamientos redistribuidores y que preconizaran la equidad territorial en el marco de una nueva concepción del Estado y asegurando adecuados niveles de articulación entre niveles de gobierno. A lo mucho, los discursos descentralizadores abogaban por romper el bicentralismo. La ola autonomista de fin de siglo es además un efecto del derrumbe del Estado, producto de las políticas de liberalización. No se puede hablar entonces de una descentralización del Estado, sino de una descentralización «en contra del Estado [...] pensada desde los espacios locales y en exclusivo beneficio de aquellos» (Barrera, Ramírez y Rodríguez, 1999: 109).

La descentralización de un sistema político con un Estado débil implica grandes riesgos: tendencia de secesión y autonomía, proliferación de las corrupción en todos los niveles del Estado tal como una gobernabilidad reducida en un sistema territorial multinivel (Merkel, 2008: 60).

Es notoria además la falta de una propuesta desde el gobierno central frente a estos temas: «el malestar regional y las voces descentralizadoras han publicitado el tema, volverlo tópico de conversación y disputa pública, a pesar o en contra del Estado» (Barrera, Ramírez y Rodríguez, 1999: 106).

Después de la ola de propuestas autonomistas y del derrocamiento del gobierno de Jamil Mahuad, el nuevo Presidente de la República, Gustavo Noboa, plantea realizar una consulta nacional, que nunca se llega a concretar, y en el año 2001 presenta el *Plan Nacional de Descentralización*, cuyos objetivos tienen que ver «con el mejoramiento en la provisión de los servicios, un nuevo diseño institucional representativo, la reducción de costos administrativos y una cercanía entre las autoridades elegidas y los ciudadanos» (Honorable Consejo Provincial de Cotopaxi, 2001: 23).

Augusto Barrera realizó algunas críticas al Plan de Descentralización propuesto por Noboa. Entre las principales, se destacan: a) la propuesta se limita a aspectos administrativos, sin tocar aspectos estructurales; b) se centra en la descentralización de lo social, sin tomar en cuenta lo económico; c) no toma en

³⁵ Las propuestas analizadas por Ramírez son: Fuerza Ecuador, Asociación de Municipalidades del Ecuador, Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador, Fernando Carrión, Ricardo Noboa, Franklin López Buenaño y el Comité Cívico Interinstitucional de Manabí.

cuenta la necesidad de planificación en ninguna escala territorial (Consejo Provincial de Cotopaxi, 2001: 24).

El discurso autonómico emergió nuevamente una vez que Rafael Correa asume la presidencia de la República con un programa de gobierno antineoliberal, que busca fortalecer al Estado, frente al desmantelamiento que sufrió por las políticas del Consenso de Washington. Emerge entonces la pregunta: ¿la recuperación y fortalecimiento del Estado implican un régimen centralista? ¿Es posible fortalecer el Estado y a la vez fortalecer la democracia y las capacidades de las poblaciones locales de decidir sobre sus territorios sin la injerencia del Estado central? ¿Es posible un Estado fuerte con capacidades reguladoras, planificadoras, y a la vez descentralizado? ¿El carácter policéntrico de un Estado lo fortalece o lo debilita?

El alcalde de Guayaquil, Jaime Nebot, principal líder político de una derecha ecuatoriana bastante debilitada en los últimos años, retomó el discurso autonómico como la principal bandera de lucha contra el régimen de Correa y colocó la dicotomía entre centralismo y autonomía en el centro del discurso político. La disputa por la autonomía ya les había dado buenos resultados a las fuerzas opositoras en Bolivia que lograron desestabilizar el gobierno de Evo Morales. El planteamiento por las autonomías pasó a ser la bandera de la oposición y de alguna manera permitió ocultar el debate de fondo que alude al rol del Estado en el desarrollo, tema en el que existen diferencias sustanciales entre el pensamiento socialcristiano y el pensamiento del actual gobierno. El tipo de descentralización y autonomías dentro de un proceso de reforma del Estado está íntimamente ligado al modo de desarrollo, es decir, a los roles y relaciones que se le atribuye al Estado, a la sociedad, al mercado y a la naturaleza.

De este breve recuento histórico se desprende el hecho de que el tema del centralismo y descentralización ha estado presente durante toda la historia republicana del Ecuador, en una doble tensión: por un lado la necesidad de consolidar el Estado nacional, y por otro, la emergencia de los poderes locales que reclaman para sí atribuciones, recursos y competencias que les permitan perfilar su propio destino. «La descentralización, situada en el ojo de la tormenta, condensa no solo las heterogeneidades —lo cual sería en general positivo— sino las cargas de un pasado de unidad nacional irresuelto» (Barrera, 1998: 44).

Desde la misma creación del Ecuador como República independiente, no se avizora la construcción de un proyecto de país, son las élites regionales y locales que entran en las disputas de sentido sin una propuesta de conjunto, lo que abre el espacio para la fragmentación, cuya expresión más radical ha sido la propuesta autonómica, presente también en varios momentos de nuestra historia republicana. Es importante señalar que la descentralización requiere de políticas a largo plazo, que en el Ecuador no han existido. Por el contrario, la historia nos da cuenta de una serie de vaivenes entre posiciones centralistas y descentralizadoras que no contribuyen a perfilar un proyecto de país y menos aún a la articulación entre el modelo de desarrollo y la estructura del Estado para llevarlo adelante.

En este contexto es pertinente plantearse el sentido del centralismo y de la descentralización articulado a un modo de desarrollo y a una propuesta de país. En el siguiente acápite, esbozaremos las distintas tendencias presentes actualmente en el debate en torno al tema, pues es nuestra preocupación indagar cómo y en qué medida la descentralización o el centralismo contribuyen a la generación de procesos de cambio social basados en la equidad.

PERSPECTIVAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

La revitalización del debate en torno al tema de la descentralización ha estado signada por perspectivas y visiones diversas, contradictorias e incluso antagónicas. La gran mayoría de las propuestas presentadas al país se centran en la discusión sobre los mecanismos para implementar el proceso de descentralización; es decir, estructura del Estado, competencias, recursos, etc. Son pocas las propuestas que indagan sobre el sentido de la descentralización, sus objetivos, su articulación al modo de desarrollo y la construcción de un proyecto de país. La descentralización es entendida como un fin en sí misma y no como un medio para alcanzar un proyecto de país, que nunca ha estado delineado y cuya discusión queda siempre relegada.

Parece haber consenso de que la descentralización es la «transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos financieros, materiales y tecnológicos de las entidades de la función ejecutiva hacia los gobiernos seccionales autónomos» (Barrera, Ramírez, Rodríguez, 1999: 34). Con esto se pretende acabar con el centralismo decisorio y por tanto lograr la redistribución territorial del poder. Sin embargo, la descentralización no puede ser entendida solamente como la transferencia de competencias y recursos, sin pensar en la construcción de un nuevo Estado, lo que supone un verdadero cambio estructural del Estado y en los sentidos y efectos de la descentralización en el marco de una propuesta integral sobre el modo de desarrollo y el tipo de democracia. Es decir indagar los propósitos y los fines de las propuestas descentralizadoras.

No es igual una descentralización orientada a garantizar una mayor articulación de ciertas regiones con las dinámicas del capital privado o transnacional que una descentralización pensada desde el propósito de combatir las disparidades sociales y regionales. Tampoco es lo mismo pensar en una descentralización en contra del Estado, bajo el paradigma de la privatización, o aquella que tenga en mente un nuevo tipo de Estado policéntrico, democrático y participativo. La misma disyuntiva se encuentra entre una descentralización que subordine las sociedades locales, anule sus capacidades de respuesta y potencialidades, y las convierta en heterónomas, y una que intente impulsar capacidades de respuesta y adaptación endógenas (Barrera, Ramírez y Rodríguez, 1999: 15).

Para Virgilio Hernández (HCPC, 2001: 12-14) existirían al menos tres posiciones respecto a la descentralización:

- a. La descentralización como un medio para la gobernabilidad.
- b. La visión neoliberal.
- c. Las visiones alternativas.

a. La descentralización como un medio para la gobernabilidad. Esta visión responde a la crisis de representatividad del Estado nacional y a la necesidad de ampliar los espacios de representación y poder. La descentralización, desde esta perspectiva, contribuye a la estabilidad política y amplía el campo de participación de los actores y grupos de poder locales en la vida nacional (HCPC, 2001: 12).

b. La visión neoliberal. La descentralización se enmarca dentro del proceso de reducción del tamaño del Estado, los procesos de desregulación y ajuste. De este modo, se plantea que funciones que anteriormente competían al Estado central pasen a niveles subnacionales o a la empresa privada, bajo el supuesto de lograr una mayor eficiencia y eficacia de la gestión pública. Se busca una articulación directa de los territorios locales a la economía global. Desde esta perspectiva, todo puede ser descentralizado, tal y como lo reconocía la Constitución de 1998; excepto la seguridad externa, la política tributaria, la política de endeudamiento y el comercio exterior.

En un país marcado por profundas diferencias regionales, como el Ecuador, una de las primeras inquietudes que aparecen frente a esta propuesta es el tema de la equidad. Algunas regiones tienen posibilidades de articulación más o menos exitosa a la economía global, otras quedarían totalmente fuera del proceso. ¿Qué futuro tendrían las regiones «inviabiles» y las poblaciones «inviabiles» dentro de las regiones «prósperas»? El sentido, las formas y mecanismos de redistribución son asuntos que quedan por fuera del debate en la perspectiva neoliberal.

En dos estudios auspiciados por el Banco Mundial para evaluar los resultados de la descentralización en América Latina, Tim Campbell constata que «la pobreza aumentó en la región dramáticamente en el lapso en el cual muchos países traspasaban la autoridad del gasto a los gobiernos locales» y concluye diciendo que las acciones de los gobiernos locales «no están coordinadas a los programas nacionales, nos son sostenibles en términos fiscales y, en muchos sentidos, son inherentemente inequitativas e ineficientes bajo las condiciones actuales» (1993: 73-74, cit. por Barrera, Ramírez y Rodríguez, 1999: 11).

Una segunda inquietud tiene relación con el tema de los recursos económicos. En un contexto de ajuste del Estado, los requerimientos económicos para llevar adelante un proceso descentralizador son siempre insuficientes. Si el objetivo es alcanzar mayor eficiencia y eficacia en los servicios públicos, es necesaria una fuerte inversión de recursos. La descentralización, en ningún lugar del mundo ha permitido ahorro de recursos, por el contrario requiere montos mucho mayores de inversión pública. Al analizar los costos económicos de la descentralización es necesario tomar en cuenta, primero, el costo de la competencia, es decir, la necesidad de contar con presupuestos que cubran en óptimas condiciones las necesidades sociales, lo cual está bastante alejado de la realidad pues los presupuestos para las áreas que se pretende descentralizar (salud, educación, turismo, ambiente, agricultura) son presupuestos deficitarios en el nivel central. Un segundo aspecto es el costo de la transferencia, pues es necesario generar las capacidades locales para la gestión eficiente y eficaz de estas responsabilidades, lo que requiere también de inversión en recursos económicos y humanos. De no asumirse estos costos dentro de un proyecto descentralizador, se termina transfiriendo el déficit y la conflictividad social a los niveles subnacionales.

Una tercera inquietud se refiere a la necesidad de regulación por parte del Estado central y de contar con políticas públicas nacionales, dentro de la construcción de un proyecto de país. Existen una serie de temas que requieren regulación desde el nivel central y transferirlos a los niveles subnacionales puede ocasionar un proceso de desregulación, que atente contra los derechos ciudadanos. En este ámbito es necesario pensar en la construcción de políticas públicas con participación local, construidas desde abajo hacia arriba.

Una última inquietud se relaciona con el tema de la corrupción. El proceso de descentralización es visto como un mecanismo para luchar contra la corrupción. Sin embargo, nada asegura que la corrupción sea menor en los niveles subnacionales. De ahí la necesidad de contar con procesos de vigilancia y control social articulados y permanentes y con políticas nacionales de lucha contra la corrupción.

c. Visiones alternativas. Desde una perspectiva alternativa, la descentralización es vista como una oportunidad para fortalecer la democracia, promoviendo procesos de construcción de ciudadanía y de participación social. La descentralización es también un mecanismo para la modernización y fortalecimiento del Estado en sus distintos niveles, desde una perspectiva democratizadora, y para la promoción de la equidad, en la medida en que enfrenta las disparidades regionales. La noción de justicia y redistribución es central dentro de las concepciones alternativas. De ahí que la descentralización es vista como un medio para reducir la heterogeneidad estructural de la economía, mejorar la distribución del ingreso y combatir la pobreza y la inequidad (Barrera, Ramírez y Rodríguez, 1999: 36). También está presente la búsqueda de mayor eficiencia y eficacia en los servicios públicos, partiendo del hecho de la mayor cercanía de las poblaciones locales a sus gobiernos.

Dentro de estas perspectivas se considera fundamental plantear el tema de la estructura del Estado en su conjunto y el de las necesarias articulaciones entre lo local, lo regional y lo nacional. Para ello, es indispensable la existencia de una adecuada planificación nacional, con políticas nacionales. La planificación nacional debe guardar relación con los procesos locales de planificación y viceversa, de manera que exista una retroalimentación entre escalas territoriales diversas.

Proponer un nuevo modelo de descentralización implica pensar un Estado diferente, que profundice el sistema democrático con un enfoque territorial y espacial. Desde esta perspectiva, la descentralización es una cuestión que compete al conjunto de la sociedad. La descentralización, la desconcentración y el desarrollo territorial son temas nacionales y no únicamente locales o regionales, pues se trata de la distribución equitativa del poder estatal hacia todos sus niveles territoriales y administrativos (SENPLADES, 2009b: 399).

Las visiones alternativas parten de una reflexión sobre los problemas que se pretenden cambiar con la descentralización y establecen objetivos a alcanzarse. Augusto Barrera (HCPC, 2001: 16) plantea algunos de esos objetivos en las áreas económica, social, política y administrativa:

Áreas	Problemas	Objetivos de la descentralización
Económica	<ul style="list-style-type: none"> • Heterogeneidad estructural: Se ha apoyado ciertas áreas económicas (sector agroexportador) en desmedro de otras (pequeños productores). Toda la inversión va a las zonas agroexportadoras, las otras son cada vez más pobres. 	<ul style="list-style-type: none"> • Lograr un desarrollo económico armónico y equitativo en todo el territorio nacional.
Social	<ul style="list-style-type: none"> • Existen grandes desigualdades. La riqueza está mal distribuida (cada vez hay pobres más pobres y ricos más ricos). • Disparidades en las condiciones de vida de las poblaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer una nueva lógica de distribución de la riqueza, logrando una canasta básica de servicios sociales para todo el territorio
Política	<ul style="list-style-type: none"> • Distorsión del peso de la importancia política de los territorios. La población se concentra en Quito y Guayaquil (34%), en 125 cantones está el 14% de la población. Siempre se atiende a las ciudades grandes por el peso político que tienen. • No hay control social ni responsabilidad pública. • Participación y respeto a las formas tradicionales de organización. 	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la equidad en el peso político de cada territorio. Es importante la constitución de grupos interprovinciales. • Fomentar la responsabilidad pública y el control social. • Fomentar la participación social y ciudadana.
Administración	<ul style="list-style-type: none"> • Irracionalidad en el gasto público y en la gestión pública. En ocasiones el 70% del gasto de los gobiernos seccionales es espurio. • Sectorialización de la intervención. 	<ul style="list-style-type: none"> • Racionalizar la gestión pública. • Establecer un sistema nacional de planificación donde se estructuren el Estado nacional, los consejos provinciales y los municipios. • Integrar cantones, provincias y Estado nacional.

Fuente: HCPC, 2001: 16.
Elaboración: Barrera.

Uno de los aspectos claves para la implementación de una propuesta de descentralización alternativa en el Ecuador es el fortalecimiento de los gobiernos locales, generando capacidades para asumir competencias que otrora se encontraban en el nivel central, promoviendo procesos de participación ciudadana y control social, fortaleciendo las actorías sociales e impulsando profundos procesos de reforma en la institucionalidad local.

DESCENTRALIZACIÓN Y EQUIDAD TERRITORIAL

Los actuales paradigmas del desarrollo marcan grandes tendencias relacionadas con cambios en la organización social, espacial y territorial, que orientan a su vez adaptaciones estructurales en lo político, administrativo y tecnológico, y deben ser puestas en marcha por el Estado. De allí que temas como la descentralización, la gestión territorial, el desarrollo regional y local, se han transformado en referentes importantes a la hora de reflexionar sobre los problemas del desarrollo.

El principal desafío de la descentralización es sin duda contribuir a eliminar las disparidades regionales. Desde una perspectiva de cambio social, el desarrollo local es visto como una estrategia para enfrentar este problema en sus múltiples dimensiones: las desigualdades en torno a la distribución territorial de las fuerzas productivas; el desarrollo de las mismas en los distintos territorios; los ritmos interregionales de acumulación, crecimiento, distribución y consumo, y las condiciones para la satisfacción de las necesidades básicas de la población en distintas partes del territorio (De Mattos, s/f: 3).

Por otra parte, la superación de las disparidades territoriales tiene relación con la escasa integración económica-territorial existente entre regiones de la periferia y los centros dinámicos de cada sistema (De Mattos, s/f: 3). De ahí la necesidad de plantear las estrategias de desarrollo territorial, en el marco de la políticas nacionales y del cambio en el modo de acumulación. Aquellas propuestas de desarrollo local enmarcadas en un modo de acumulación concentrador pueden tener algún éxito en la escala local pero están condenadas al fracaso en términos de generación de equidad interterritorial.

El problema de las disparidades regionales ha constituido la razón principal para plantear alternativas y formas correctivas de acción en lo local. Así se puede observar la configuración de diversas propuestas en el ámbito de la planificación regional: el desarrollo de cuencas hidrográficas, el impulso de polos de crecimiento y la creación de parques industriales, el desarrollo rural integral, la creación de corporaciones de desarrollo regional, la regionalización de los países, el desarrollo regional participativo (De Mattos, s/f: 4). Todos estos esfuerzos han tenido modestos resultados, justamente por descuidar la interrelación entre el modo de acumulación general y las propuestas locales. Se requieren políticas nacionales que impulsen el desarrollo territorial y que promuevan un cambio en la estrategia concentradora del neoliberalismo. Si no se apunta al cambio en el modo de acumulación, desde perspectivas de construcción de la igualdad territorial, lo único que se consigue es la creación de enclaves que consolidan un modelo excluyente y concentrador de la riqueza. En palabras de De Mattos:

Al consolidarse la unificación territorial de los circuitos del capital, los agentes privados que adoptan decisiones sobre la utilización del excedente en términos territoriales, tienden a privilegiar a las ya mencionadas desigualdades en la distribución geográfica de las condiciones para una producción rentable y competitiva en su cálculo económico, por encima de cualquier supuesto «interés general» regional o local; y éste es un fenómeno que difícilmente habrá de revertirse y cuyas consecuencias son marcadamente desfavorables para las regiones más atrasadas y pobres (s/f: 4).

Una reforma político-administrativa, por sí sola, no puede modificar una sociedad. No hay criterios que respalden los supuestos de que se ampliará la participación y la democracia, a medida que se institucionalicen formas de poder local.

En sus intentos de mostrar la factibilidad del desarrollo local a través de la descentralización, los localistas recurren a [...] supuestos discutibles: primero, que es posible la existencia de cierto grado de autonomía política local; segundo, que los grupos sociales dominantes en el plano local pueden lograr el consenso necesario para actuar en función de un interés general local; tercero, que hay condiciones para que este interés general local exprese los intereses de los sectores populares locales [...]; y cuarto, que es necesario y también posible, que ese interés general local se vertebre en un proyecto político alternativo (De Mattos, 1989: 125).

La realidad indica que —en las colectividades locales— coexisten proyectos políticos en permanente confrontación. Son escasas o casi nulas las posibilidades que tiene una localidad de impulsar exitosamente políticas que estructuralmente se contrapongan a las impulsadas nacional o internacionalmente. De ahí la necesidad de articular las distintas escalas territoriales (incluida la política internacional impulsada desde los gobiernos nacionales) en pos de impulsar un proyecto contrahegemónico que permita un cambio en el modo de acumulación, en la generación y distribución de la riqueza y posibilite alcanzar el objetivo de la equidad territorial.

El análisis de los condicionamientos de la dinámica capitalista indica que, lo que una descentralización podría modificar, sería apenas la distribución territorial de la administración del poder en el ámbito de un determinado territorio nacional; y nada más que eso. Lo que no puede provocar de por sí es una transformación de las bases económicas, políticas e ideológicas del poder, que se encuentran condicionadas por factores de carácter estructural y no por su distribución territorial. En definitiva, lo que un cambio organizativo no puede modificar son las condiciones estructurales de ese espacio local, definido como espacio de articulación de relaciones sociales; en otras palabras, por más que se cambie la organización territorial de la administración del poder, ello no puede modificar la orientación y las modalidades básicas del proceso de acumulación tanto en términos sectoriales como territoriales [...]. Aun reconociendo que una descentralización político-administrativa puede traer aparejada algunos beneficios para las respectivas colectividades locales, lo que no se puede aceptar es que por esta vía se puedan transformar los rasgos fundamentales de la dinámica capitalista y conducir a la reversión de los procesos de crecimiento desigual congénitos a la misma, sin considerar la previa transformación de los respectivos condicionamiento histórico-estructurales. En otras palabras, no parece factible reducir la injusticia social, si al mismo tiempo no se definen y aplican políticas que incidan en la distribución del producto social (De Mattos, 1989: 128).

Postular que la descentralización puede favorecer transformaciones socioeconómicas de tendencia igualitaria y crecimiento con equidad en lo local, significa asumir la hipótesis de que existen propietarios del capital dispuestos a dejar de lado las condiciones más propicias para la valorización de sus capitales, a favor de un interés general local. En el contexto de la dinámica capitalista [...] esta hipótesis resulta poco realista [...]. La realidad observable convalida la conclusión de que una descentralización no puede [...] incrementar significativamente el proceso de acumulación de capital en las localidades más pobres y atrasadas, donde la productividad del trabajo y la tasa de ganancia suelen ser bajas (De Mattos, 1989: 124).

Es, por tanto, fundamental que el proceso de descentralización sea impulsado con una clara articulación a la propuesta de transformación del modo de desarrollo y en el marco de una nueva estrategia de acumulación en el mediano y largo plazo. De ahí la importancia que adquiere en el actual momento la formulación de esta estrategia que traza un horizonte de sentido al proceso en su conjunto, y permite impulsar la descentralización desde una perspectiva democratizadora, que permita disminuir las asimetrías territoriales, democratizar la democracia, fomentar la participación y construir un Estado más cercano a la ciudadanía.

EL NUEVO MODO DE GENERACIÓN DE RIQUEZA Y REDISTRIBUCIÓN PARA EL BUEN VIVIR

Para enfrentar estos desafíos hacia el cambio estructural del Estado, es necesario analizar la relación y el papel que éste juega en el modelo de acumulación, pues como se ha visto, una estrategia de acumulación está íntimamente ligada al modo de regulación y por consiguiente al tipo de Estado que se configura.

El proceso constituyente en el Ecuador es parte de un conjunto de cambios impulsados por el Gobierno de la Revolución Ciudadana, que apuntan en última instancia a modificar el modelo de acumulación del país, y como tal se inscriben en una fase de transición.

En esta sección se presentarán los principales elementos de la estrategia para el cambio del modelo de acumulación elaborada por el Gobierno de la Revolución Ciudadana, para posteriormente analizar su relación con los cambios planteados en la organización territorial del Estado en la nueva Constitución del Ecuador y la estrategia de desarrollo territorial presentada en el Plan Nacional para el Buen Vivir.

La nueva estrategia de acumulación parte de la constatación de que es imposible alcanzar el Buen Vivir y construir un Estado constitucional de derechos y justicia, plurinacional e intercultural, en el marco del actual modelo de acumulación, sustentado bajo los principios del mercado capitalista, con una economía primario exportadora (SENPLADES, 2009b: 91).

Por ello, se plantea «un nuevo modo de acumulación y re-distribución para el Buen Vivir», que busca garantizar la reproducción de la vida con un horizonte intergeneracional. Este nuevo modo de acumulación se basa en una estrategia nacional endógena, que articula al Ecuador soberanamente en el mundo; de modo que se consiga superar el modelo primario exportador de nuestra economía, democratizar el acceso a los medios de producción y crear las condiciones para incrementar la productividad y generar empleo de calidad (SENPLADES, 2009b: 94-95).

Se trata de una estrategia de largo plazo, planteada de manera progresiva, que busca que el país pase de una economía primario exportadora a la sociedad del bioconocimiento y de servicios turísticos comunitarios, partiendo de la premisa de que la mayor ventaja comparativa del país es su biodiversidad (SENPLADES, 2009b: 95).

A diferencia de las perspectivas ortodoxas de crecimiento, esta estrategia incorpora el conocimiento, el diálogo de saberes, la información, la ciencia, la tecnología y la innovación como variables endógenas del sistema productivo. Es preciso construir deliberadamente y auspiciar estas variables si el país quiere producir transformaciones radicalmente cualitativas (SENPLADES, 2009b: 95).

Se apunta a satisfacer las necesidades básicas de la población en los territorios, a través de procesos de generación de riqueza sostenibles, basados en la expansión de la economía popular y solidaria. Si antes se buscaba crecer para luego distribuir, ahora se plantea «distribuir produciendo» y «producir re-distribuyendo» (SENPLADES, 2009b: 95).

Para ello, se plantean cuatro momentos dentro de la estrategia de largo plazo: 1) transición y profundización de la redistribución; 2) distribución en la acumulación y consolidación de la sustitución selectiva de importaciones; 3) consolidación de la sustitución selectiva de exportaciones; 4) reconversión productiva (SENPLADES, 2009b: 96).

En el primer momento (la transición) la economía sigue siendo primaria exportadora. Sin embargo, se empiezan a sentar las bases para el impulso a la industria nacional a través de un proceso de inversión pública para la sustitución selectiva de importaciones, impulso al turismo y al sector servicios, y un cambio en la matriz energética. En el campo científico tecnológico se promueve la transferencia tecnológica y la generación de capacidades locales. En este momento, aún no se puede hablar de distribución en el proceso productivo, por lo que el objetivo fundamental es la redistribución de los factores de la producción y un énfasis en el rol redistribuidor del Estado a través del mejoramiento de los sistemas de recaudación y la progresividad de la tributación (SENPLADES, 2009b: 96-97).

Durante el segundo momento, se cuenta con un superávit energético, con una industria nacional incipiente y con una estructura productiva más diversificada y más democrática (distribución en la producción). El énfasis en la inversión pública se centra en la investigación para el desarrollo tecnológico y en la consolidación del sistema de educación superior. En este momento, el país todavía mantiene su matriz primaria exportadora, aunque la participación de la industria y de los servicios es proporcionalmente más significativa (crecimiento mayor de estos sectores de la economía en relación al sector primario) (SENPLADES, 2009b: 97).

En el tercer momento se consolida la diversificación y la sustitución selectiva de exportaciones. La industria nacional puede satisfacer la demanda interna e iniciar procesos de exportación. El peso relativo dentro de la economía de los productos primarios es igual al de los productos industrializados exportados. Los sistemas de investigación científico tecnológicos se han consolidado y generan importantes procesos de innovación productiva.

Por último, el cuarto momento consiste en el despegue de los bioservicios y su aplicación tecnológica, de manera que tengan un peso mayor en la economía que los productos primarios de exportación.

LA PROPUESTA DE LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

La Asamblea Nacional Constituyente fue una oportunidad histórica para el replanteamiento de la relación entre modo de acumulación y estructura del Estado. Por primera vez, se parte de la discusión de una propuesta nacional que implica la oportunidad de «diseñar un proyecto de totalidad y no desde las partes como había sido la norma hasta ahora» (Carrión, 2008: 41). No se trata entonces de esbozar una nueva administración territorial del país, sin diseñar las necesarias articulaciones entre la estructura territorial propuesta y las apuestas para el cambio programático en términos de generación de riqueza y de su distribución.

No es casual entonces que uno de los temas más debatidos, y cuya complejidad dificultó la búsqueda de soluciones consensuadas durante la Asamblea Nacional Constituyente, haya sido el de la organización territorial del Estado. Las organizaciones de los distintos niveles de gobierno seccional (Consortio de Consejos Provinciales, CONCOPE; Asociación de Municipalidades del Ecuador, AME; y el Consejo Nacional de Juntas Parroquiales del Ecuador, CONAJUPARE) participaron activamente en el debate. El texto constitucional aprobado por la Asamblea recoge los puntos de acuerdo entre los distintos actores involucrados en la temática. En el informe de mayoría para el primer debate en el pleno se señala que «se receptaron 91 propuestas escritas [...], se recibieron en comisión general a 33 delegaciones y 12 expositores; se efectuó un taller sobre descentralización, se realizaron cinco mesas itinerantes [...] y se efectuaron 61 sesiones» (Hidrovo y otros, 2008: 1); lo que da cuenta de la enorme participación que suscitó el tema. Luego de álgidas discusiones y no pocos conflictos, la Asamblea Nacional Constituyente plantea importantes innovaciones en la Carta Constitucional.

Los cambios propuestos persiguen un objetivo fundamental: construir un país con equidad territorial, lo que significa que ya no habrán cantones de primera, de segunda y de tercera; cantones muy bien articulados a los mercados internacionales y otros abandonados y botados a su suerte. El diagnóstico presentado en el informe de mayoría ubica al centralismo como el principal problema para construir la equidad territorial, concretar una democracia participativa y generar una verdadera cohesión del Estado nacional (Hidrovo y otros, 2008: 1).

La cohesión del Estado bajo formas democráticas implica acercar el poder a la población, construir nuevos poderes y redistribuir el poder existente, en la perspectiva de diseñar un nuevo modelo de Estado. Para ello, es indispensable disminuir las asimetrías entre niveles de gobierno (municipios, consejos provinciales y juntas parroquiales) y dentro del mismo nivel de gobierno (municipios ricos y pobres). De ahí que lo que se busca es que la descentralización sea un medio para ampliar la democracia, mejorar la calidad de vida y alcanzar el Buen Vivir (Carrión, 2008: 35-36).

En este marco, la Constitución de 2008 plantea cambios importantes en torno a la organización territorial del Estado, a través de la creación de un nuevo nivel territorial y de gobierno, como nivel intermedio; al sistema de competencias, a la asignación de recursos y a los regímenes especiales. Pasaremos a analizar en detalle los principales cambios constitucionales en cada uno de estos puntos.

Autonomías y gobierno intermedio

Con este objetivo, la nueva Constitución establece un nuevo nivel de gobierno territorial: el nivel intermedio que será regentado por las regiones. Sin embargo, la nueva Carta Magna no establece cuáles serán estas regiones; solamente fija unos criterios mínimos para su conformación. De este modo, se abren las puertas para definir la regionalización del país desde las propias realidades locales y no de arriba hacia abajo. La constitución establece el procedimiento para crear una región por iniciativa de varias provincias, prevé incentivos a las provincias que conformen regiones, establece el mecanismo para la creación de regiones autónomas: una ley de creación, un estatuto y la aprobación de una consulta popular, y el plazo de ocho años para hacerlo.

La creación de las regiones, por lo tanto, estará sujeta a la voluntad popular, asegurando que sea un proceso de generación de acuerdos entre las provincias involucradas. De este modo, por primera vez en la historia del país, podremos contar con un nivel intermedio de gobierno, que haga realidad el sueño de contar con un Estado fuerte y policéntrico a la vez. La escala territorial regional, por otra parte, hace factible la generación de procesos de desarrollo económico local, que con adecuados niveles de planificación y articulación entre escalas pueden permitir un mayor equilibrio territorial en el país. De esta manera se pretende enfrentar el grave problema de las desigualdades territoriales existentes en el Ecuador.

La nueva Constitución reconoce la autonomía de todos los gobiernos territoriales. Sin embargo, las regiones cuentan con un nivel especial de autonomía, pues estarán regidas por un estatuto propio. De este modo, se hace realidad el anhelo autonómico garantizando la unidad del Estado ecuatoriano. La concepción de autonomías que promueve la nueva Constitución remarca su carácter solidario e incluyente, pues las regiones deberán mantener los equilibrios territoriales, de manera que no tengamos en el país regiones ganadoras y regiones perdedoras. En esta concepción de autonomías se fortalece al Estado y se fortalece también la democracia, desde una perspectiva de reconocimiento a las diversidades.

El proceso constituyente en el Ecuador, al abrir las puertas para la creación de gobiernos autónomos regionales, no solamente le quitó a la oposición su principal bandera de lucha, sino que además transformó el planteamiento autonómico al vincularlo a la lucha por la recuperación del Estado y los equilibrios territoriales.

Los críticos a la creación del nivel regional de gobierno sostienen que es una propuesta que no parte de las realidades locales, pues no existen actores regionales, no existe una infraestructura (carreteras, vías de acceso, etc.) que asegure el enlace horizontal entre las provincias, que las culturas localistas territoriales tendrán serios conflictos al momento de tomar una decisión sobre la capital de la región. Mirando las cosas desde otra perspectiva, se puede contra argumentar que precisamente la creación de las regiones será la oportunidad para ir construyendo la infraestructura que nos permita conectarnos horizontalmente y genere elementos culturales regionales que apunten a la superación del marcado regionalismo existente en el país debido a su geografía. Los procesos de construcción de identidades son históricos; no nacen, se hacen. Hace dos siglos tampoco

existía una identidad «ecuatoriana», puesto que el país no existía como tal; las provincias actualmente existentes en su momento también fueron un invento del proceso colonial que echó abajo las delimitaciones territoriales preexistentes.

Por otra parte, pensando en los intercambios económico-productivos, la tradición regional desde una perspectiva de manejo de pisos ecológicos (horizontalidad) es mucho más vieja que la actual división territorial del Ecuador. Mucho antes de la llegada de los incas a nuestro territorio ya se daban relaciones e intercambios entre costa, sierra y amazonía. Con la invasión incaica las relaciones horizontales entre territorios se profundizaron, generándose verdaderas regiones de gran escala.

Quienes coinciden en la necesidad de crear un nivel intermedio de gobierno, pero se oponen a la creación de las regiones, argumentan que el nivel intermedio de gobierno debía ser asumido por las provincias. Sin embargo, la escala territorial de las provincias no permite enfrentar el problema de los desequilibrios territoriales y emprender un programa de desarrollo económico local efectivo. Si el objetivo es disminuir los desequilibrios territoriales, la actual división provincial no permite alcanzar este objetivo, dado que existen provincias extremadamente pobres y otras con altísima concentración de la riqueza. Mantener la anterior división territorial del país conllevaba el perpetuar los altísimos niveles de desigualdad en los territorios.

Es importante anotar que otras experiencias en el mundo, y particularmente en la Unión Europea, han tendido hacia la integración de los territorios y la búsqueda de unidades territoriales mayores, con su respectivo fortalecimiento, en contra de la fragmentación. La mayor parte de países europeos redujeron notablemente el número de municipios y se fortaleció el nivel intermedio³⁶; mientras que en América Latina la tendencia es la opuesta: hacia la división y la fragmentación. En el Ecuador en los últimos 25 años se han creado tantos municipios como a lo largo de la historia nacional. Actualmente el 45% de los municipios tienen menos de 25 años de vida, y el 78% no cumplen con los mínimos requisitos de población que exige la ley (50.000 habitantes) (Carrión, 2006: 48).

Ya en el año 1999 algunas de las propuestas de descentralización presentadas al país ubicaban la falta de un nivel de gobierno intermedio como un problema para lograr una adecuada articulación entre los gobiernos locales y el gobierno nacional. En la propuesta de la Asociación de Municipalidades del Ecuador del año 1999 se plantea la creación de autonomías regionales con la participación de una o más provincias; Fernando Carrión planteaba la creación de siete niveles departamentales, Franklin López la creación de regiones federales; y Ricardo Noboa la creación de dos regiones autónomas (Barrera, Ramírez y Rodríguez, 1999: 61, 71).

Los niveles intermedios de gobierno juegan un rol articulador territorial fundamental. De ahí el papel central que cumple la planificación a esta escala y su vinculación interregional con los procesos nacionales.

Pese a que la creación de un nivel intermedio de gobierno es sin duda un avance importante en términos de articulación territorial, y que abre posibilidades para impulsar procesos de desarrollo económico local, la nueva Constitución no logró una adecuada diferenciación funcional entre niveles de gobierno,

³⁶ Inglaterra pasó de 2.000 a 500 municipios; Alemania de 24.000 a 3.500; Austria de 4.000 a 2.300; Suecia de 2.500 a 270 (Carrión, 2006: 48).

debido a la enorme oposición que, en los Consejos Provinciales, tuvo la propuesta de creación de un nuevo nivel intermedio de gobierno. En la práctica, el resultado fue la creación de un nivel territorial y de gobierno adicional que abulta innecesariamente la ya compleja estructura territorial que existía en el Ecuador. Estamos hablando de cinco escalas distintas (parroquial, cantonal, provincial, regional y nacional), para un país pequeño en extensión.

Sistema Nacional de Competencias

La creación del Sistema Nacional de Competencias en la nueva Carta Magna persigue disminuir los niveles de discrecionalidad en la transferencia de competencias y en el proceso de descentralización.

El Consejo Nacional de Competencias es un organismo técnico integrado por un representante de cada nivel de gobierno. El Consejo estará a cargo de regular la transferencia obligatoria y progresiva de las competencias exclusivas; regular la transferencia de competencias adicionales, la gestión de competencias concurrentes, la asignación de las competencias residuales y resolver los conflictos relacionados con el ejercicio de competencias. De esta manera, se asegura una efectiva descentralización, al crearse una institucionalidad específica para la transferencia de competencias, sin dejarla a la buena voluntad de los gobiernos de turno. Al hacer viable la descentralización, estableciendo mecanismos claros para llevarla adelante, la nueva Constitución profundiza la descentralización. Por otro lado, se pone fin a la «descentralización a la carta» que lo único que logró fue profundizar las desigualdades territoriales, pues solamente los municipios más ricos podían asumir y desarrollar nuevas competencias, lo que a su vez hacía que recibieran más recursos en desmedro de los municipios más pobres. Y por último, se establecen mecanismos para enfrentar el serio problema de la superposición de competencias entre los distintos niveles de gobierno.

Uno de los cambios más importantes en el campo de la organización territorial del Estado, es la definición del carácter obligatorio de las competencias exclusivas para cada nivel de gobierno. Recordemos que anteriormente, los gobiernos subnacionales podían no asumir algunas de sus competencias, pues éstas eran voluntarias.

La Constitución ahora establece explícitamente las competencias exclusivas y obligatorias de los distintos niveles de gobierno, que no fueron determinadas en la Constitución de 1998, puesto que se promovía el debilitamiento del Estado. Estas competencias constituyen «el núcleo duro» de cada uno de los niveles, «sin que ello limite» a los Gobiernos Autónomos Descentralizados «a acceder a nuevas competencias que serán transferidas desde el gobierno nacional con sujeción a la Ley» (Hidrovo y otros, 2008: 6).

La definición de competencias de los distintos niveles de gobierno y el establecimiento de formas claras de autonomía local permiten configurar un nuevo Estado con fuertes roles reguladores y planificadores, y a la vez policéntrico. De esta manera, se establece claramente que el centralismo no es sinónimo de fortaleza del Estado y que bien podemos recuperar las capacidades que los neoliberales le fueron quitando al Estado y a la vez profundizar la descentralización.

Con el fin de evitar la superposición de competencias, a más de la creación del Consejo Nacional de Competencias, la nueva Constitución establece interesantes

mecanismos de coordinación entre los distintos niveles de gobierno. Con el fin de articular acciones entre el nivel nacional y la escala local, la nueva Constitución institucionaliza los gabinetes territoriales, a los que asistirán los gobernadores regionales, los alcaldes metropolitanos y obviamente, el Ejecutivo (Presidente de la República y Ministros). Los gabinetes territoriales tienen como objetivo dar seguimiento en los territorios a las acciones gubernamentales y establecer mecanismos de complementariedad y apoyo a las acciones de los gobiernos locales. Con ello se asegura una mayor coordinación de las acciones de los niveles nacional y regional en los territorios.

Para la escala local y sus distintos niveles de gobierno, la nueva Constitución también establece mecanismos de coordinación. En la escala provincial, se establece que los consejeros provinciales serán los alcaldes o vicealcaldes de los municipios y los representantes de las juntas parroquiales. Anteriormente, los consejeros eran elegidos por votación universal en sus respectivas provincias. Con esta iniciativa se asegura una mayor articulación entre Consejos Provinciales, Municipios y Juntas parroquiales. Las máximas autoridades del Consejo Provincial (Prefecto/a y Viceprefecto/a) serán elegidas por votación universal en binomio.

En las propuestas presentadas al país en el año 1999, Fuerza Ecuador planteaba la necesidad de articular los gobiernos municipales con los Consejos Provinciales, a través de la participación de los alcaldes cantonales en el seno del gobierno provincial. Autonomía Manabí planteaba la creación de Consejos de Desarrollo Provincial; en lugar de los Consejos Provinciales, estas instancias estarían conformadas por un gobernador electo, consejeros electos, representantes de las municipalidades y del gobierno nacional, y varios representantes de distintos sectores de la sociedad civil (Barrera, Ramírez y Rodríguez, 1999: 61).

En los municipios, la nueva Constitución establece que los concejales representarán proporcionalmente a la población urbana y rural del cantón. Este mecanismo busca asegurar la equitativa participación de las áreas urbanas y rurales en la gestión municipal, lo que obliga a pensar el territorio cantonal como una totalidad y enfatizar las articulaciones y relaciones entre el campo y la ciudad. En las zonas rurales además se fortalece el nivel de gobierno más cercano a la población, las Juntas Parroquiales, quienes en la nueva Constitución, adquieren muchísimas más competencias que en la Constitución de 1998, adquiriendo capacidad de ejecución.

Todos los niveles de gobierno territorial actualmente existentes (Consejos Provinciales, Municipios y Juntas Parroquiales) incrementan sus competencias en comparación con las que les eran reconocidas previamente en las leyes respectivas.

Si bien el establecer competencias obligatorias para cada nivel de gobierno es un gran avance respecto a la Constitución de 1998, la nueva Carta Magna no logra una clara diferenciación de funciones y roles para cada nivel de gobierno. Muchas de las llamadas «competencias exclusivas» no lo son, y hay superposición de funciones entre niveles. Lo ideal hubiese sido una mejor definición de roles para cada nivel de gobierno; así el rol fundamental del gobierno intermedio es el de articular el desarrollo local con el desarrollo nacional, impulsando procesos de desarrollo económico regional. Desde una perspectiva que promueve el *sumak kawsay*, en la que el centro del desarrollo económico sea el ser humano,

este rol está ligado a la disminución de las asimetrías económicas y sociales en la región. El principal rol de los gobiernos provinciales en este nuevo esquema es el de articular los esfuerzos cantonales en el territorio provincial. El rol fundamental de los municipios es la prestación de servicios públicos locales y el ordenamiento territorial cantonal. Finalmente, las juntas parroquiales estarían a cargo de promover la participación y el control social en todos los niveles de gobierno y ser el enlace entre los gobiernos y la ciudadanía.

Lamentablemente, la Constitución de 2008 no logra esta diferenciación funcional y en el caso de los gobiernos regionales descuida fuertemente su rol en términos de desarrollo económico, lo cual puede traer serios problemas en el momento de operativizar la propuesta y de disminuir las asimetrías territoriales.

Regímenes especiales

Al igual que la Constitución de 1998, la nueva Carta Magna reconoce regímenes especiales de gobierno territorial: los Distritos Metropolitanos, el Distrito Especial de Galápagos y las Circunscripciones Territoriales Indígenas, Afroecuatorianas o Montubias, y presenta avances importantes al respecto

Los Distritos Metropolitanos asumirán las competencias de los municipios, más aquellas competencias de los gobiernos provinciales y regionales que les sean aplicables. Se faculta a dos o más cantones contiguos a formar un Distrito Metropolitano, siempre y cuando tengan al menos el 7% de la población nacional. El procedimiento para la creación de Distritos Metropolitanos es el mismo que el establecido para la creación de una región.

Se establece atención especial a las zonas de frontera y por razones ambientales regímenes especiales para las provincias amazónicas y para Galápagos.

En cuanto a las Circunscripciones Territoriales Indígenas, Afroecuatorianas o Montubias, el avance más importante en relación a la Constitución de 1998 es que éstas reemplazan a los gobiernos locales correspondientes en el territorio y, por consiguiente, reciben los recursos del Estado central que corresponden a su nivel de gobierno. En 1998 se facultaba a los pueblos indígenas y afroecuatorianos a formar circunscripciones territoriales, pero no se establecía las competencias de las mismas y tampoco se les asignaban recursos económicos, por lo que esta disposición, al igual que muchas otras, nunca logró hacerse realidad. Un segundo avance importante es que en la nueva Constitución se define claramente el procedimiento para crear una circunscripción territorial indígena, afroecuatoriana o montubia, mediante una consulta popular a la población del territorio en cuestión. Un tercer avance es el reconocer las circunscripciones territoriales no solamente para indígenas y afroecuatorianos, como en la Constitución de 1998, sino también para los pueblos montubios. El principal límite respecto a las circunscripciones territoriales fue el haberlas restringido a la actual división político-administrativa del Ecuador.

Por último, la nueva Constitución establece con claridad el Régimen Especial para Galápagos, cuya administración estará a cargo de un consejo conformado por un delegado de la Presidencia de la República, quien lo presidirá y por los alcaldes.

Descentralización con recursos

En relación a los recursos para los gobiernos autónomos descentralizados, la nueva Carta Magna también presenta avances significativos. Mientras en la Constitución de 1998 solamente se establecía que la descentralización de competencias debía estar acompañada con los recursos necesarios, la nueva Constitución establece los principios, los montos, los criterios de distribución de los recursos y los mecanismos para costear las competencias que serán transferidas a los gobiernos locales.

Según la nueva Constitución los recursos del Estado serán transferidos de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad. Los gobiernos autónomos descentralizados recibirán al menos el 15% de los ingresos permanentes y el 5% de los ingresos no permanentes del Gobierno central. Este monto fue incrementado en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización. Los criterios para distribuir estos recursos son: tamaño y densidad de la población, necesidades básicas insatisfechas y logros de los gobiernos locales en el mejoramiento de los niveles de vida de la población.

Al igual que en la Constitución de 1998 se establece que toda transferencia de competencias a los gobiernos autónomos debe realizarse con la correspondiente transferencia de recursos. Sin embargo, se establece claramente cómo se costearán las competencias transferidas. Los costos de las competencias serán cuantificadas por un organismo técnico integrado por delegados del gobierno central y de los gobiernos autónomos y descentralizados.

Otro avance importante en relación al tema de recursos es que la nueva Constitución cierra las puertas a cualquier forma discrecional de transferencia de recursos, enfrentando de esta manera el problema que existía de que solamente los municipios grandes, que contaban con una fuerte capacidad de presión, recibían asignaciones extraordinarias, lo que a su vez profundizaba las asimetrías territoriales. En la nueva Constitución, solamente en casos de catástrofes existirán asignaciones discrecionales para los gobiernos autónomos.

Con el fin de contribuir a los equilibrios territoriales, la nueva Carta Magna establece que los gobiernos autónomos tendrán derecho a participar en las rentas que perciba el Estado por explotar recursos naturales no renovables en su territorio. Esta medida tiene una gran importancia para la región amazónica, que pese a ser el territorio que permite la mayor generación de divisas para el país, debido a la explotación petrolera, es la zona más abandonada y olvidada.

Organización territorial del Estado y debate constituyente

El debate sobre la organización territorial del Estado, en el pleno de la Asamblea Nacional Constituyente, giró en torno a la autonomía política de los gobiernos descentralizados, el gobierno intermedio, el régimen de competencias, los recursos para los gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales.

El tema central sobre el que giraron las críticas de la oposición a la propuesta fue la autonomía política del gobierno intermedio. Así, el informe de minoría

presentado para el primer debate en el pleno de la Asamblea suscrito por Eduardo Maruri y Anabella Azín cuestiona el articulado propuesto porque:

[...] no llegan a definir un marco suficientemente claro y adecuado para que se construya en el Ecuador un sistema de verdaderas regiones autónomas con potestad suficiente para legislar a profundidad su territorio, amplias competencias y un verdadero autogobierno que incluya una sede parlamentaria. Sobre todo, creemos que no se ha dejado espacio para que Guayaquil, principal gestora de la demanda autonómica y ciudad de la que ambos provenimos, pueda acceder al nivel de autonomía que hace tiempo ha venido demandando.

[...] No perdamos esta oportunidad histórica para que Guayaquil, Guayas, Manabí y otros más puedan emprender, por fin, el camino hacia la autonomía real (Maruri y Azín, 2008b: 1).

Es importante señalar los diversos sentidos y significaciones que estos planteamientos sugieren y las interpretaciones dadas también por las distintas tendencias políticas que conformaron la Asamblea Constituyente. Por ejemplo, el Movimiento Popular Democrático enfatizó en la necesidad de construir la unidad nacional y sugiere que en el primer artículo del capítulo en el que el informe de mayoría versaba: «En ningún caso, el ejercicio de la plena autonomía permitirá la secesión del territorio nacional» (Hidrovo y otros, 2008: 11) se incluya la frase «**A QUIENES LO PROMUEVAN SERÁN ENJUICIADOS POR TRAICIÓN A LA PATRIA**» (Ávila, 2008: 1, énfasis en el original).

La creación del nivel intermedio de gobierno era vista por los asambleístas de minoría como la posibilidad de establecer un ordenamiento «parecido a las comunidades autónomas existentes en España» (Maruri y Azín, 2008a: 1). La propuesta de mayoría, alejada de este planteamiento fue vista por la oposición como insuficiente en términos de autonomía, sobre todo por no otorgar capacidad legislativa fuerte al nivel intermedio de gobierno:

[...] se corre el riesgo de no dar paso a un sistema sólido de regiones verdaderamente autónomas en lo político, y de, en lugar de ello, terminar con dos niveles (el regional y el provincial) de muy parecidas características y en permanente conflicto el uno con el otro.

[...]

Nuestra visión es clara: creemos que el Ecuador debe avanzar hacia un sistema distinto al actual, en el cual las provincias (y los cantones con poblaciones grandes) puedan constituir nuevos entes autónomos con amplísimas competencias, profunda potestad legislativa [...] y verdadero autogobierno [...].

Creemos que no hay que tener miedo de esto, porque la autonomía política no es separatismo sino una manera comprobadamente eficaz de mantener unido a un país diverso [...].

Por supuesto, nuestro país es tan diverso que hay todavía zonas que no desean ni están listas para una verdadera autonomía política. Por ello, no estamos de acuerdo con que se fije un plazo en la Constitución para que todas las provincias formen regiones autónomas [...]. Creemos que el paso hacia el autogobierno debe ser voluntario y progresivo, siempre producto de la iniciativa de quienes lo ejercerán y llevado a cabo con el acuerdo y apoyo de todo el país [...]. Mientras algunos no deseen ser autónomos de verdad —y algunos tal vez decidan no serlo nunca—, pueden perfectamente

coexistir los dos sistemas: uno, similar al actual, en que solo haya descentralización de gestión; y otro en que haya verdadero autogobierno a nivel seccional (Maruri y Azín, 2008a: 1-2).

Al defender el carácter voluntario del proceso se prioriza nuevamente la libertad por sobre la igualdad. Obviamente, las que «están listas» para una verdadera autonomía política son las provincias con mayores recursos y los dos Distritos Metropolitanos del país. Quienes, en su momento, se opusieron al planteamiento del Estado plurinacional, defienden la autonomía política y la unidad en la diversidad, pero no para los pueblos y nacionalidades ancestrales, sino para aquellos territorios con «capacidad» para asumir la autonomía. El énfasis en el carácter voluntario del proceso es apoyado por César Rohón (César Rohón, 2008c: 3).

Pablo Lucio Paredes comparte la idea de un sistema mixto: uno de descentralización y otro de autonomías:

Los territorios escogerán entre dos opciones (pudiendo más tarde pasar del primero al segundo), solo los que tienen una población mínima pueden acceder al segundo: descentralización o autonomías. Deben existir estándares mínimos en cada caso (más exigentes para las autonomías naturalmente), y la posibilidad de escoger competencias adicionales por encima de estos mínimos (Paredes, 2008d: 1).

El informe de minoría propone la ampliación de la potestad legislativa para el gobierno intermedio a través de la creación de un parlamento o asamblea regional:

[...] el hecho de que no se haya incluido en la estructura de las regiones y los distritos una figura afín a un parlamento o asamblea regional, y que en lugar de ello se haya creado órganos colegiados más parecidos a los que hoy hay a nivel cantonal y provincial, es una señal de que se está pensando en una potestad legislativa limitada, no propia de entes verdaderamente autónomos políticamente.

[...] para poder hablar de un régimen de autonomía política, es necesario dotar a los nuevos gobiernos autónomos (es decir a los de las regiones y de los distritos) de una verdadera potestad legislativa en las materias de su competencia, sean éstas exclusivas o compartidas con el gobierno central. Dotarlos de esta potestad implicaría excluir claramente y de forma definitiva al legislativo y ejecutivo central [...] de la regulación de esas materias, salvo en aquellos casos en los que expresamente se establezca una potestad compartida (Maruri y Azín, 2008a: 5).

En esta propuesta, la legislación sobre las materias residuales sería asumida por las regiones y los distritos, mientras que para las concurrentes, el Estado central emitiría la norma común y las regiones y distritos la norma específica para sus localidades (Maruri y Azín, 2008a: 5-6). Para resolver los conflictos de competencias, proponen que se aplique el criterio de competencia y no el principio de jerarquía. De este modo, las normas autonómicas «podrán prevalecer aún sobre normas de rango superior (como leyes orgánicas) si es que existe una invasión de éstas en el ámbito de competencias de aquellas» (Maruri y Azín, 2008a: 6).

Proponen además que los gobiernos regionales deben tener la potestad de definir sus órganos de gobierno en su estatuto y no tener una estructura única e igual para todos, «pues justamente uno de los elementos de la autonomía es poder decidir sobre la configuración de las instituciones propias» (Maruri y Azín, 2008a: 9).

Para César Rohón, la autonomía estaría dada en la capacidad de los gobiernos descentralizados para planificar el desarrollo, al ser la competencia de planificación compartida con el nivel nacional «ningún desarrollo autonómico será real», pues «[q]uien elabora, actualiza y evalúa los Planes Nacionales de Desarrollo [...] es realmente la **SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN**» (Rohón, 2008c: 1, énfasis en el original).

Este planteamiento refleja el importante espacio que ocupó en la Asamblea Nacional Constituyente el tema de la relación entre los distintos niveles de gobierno y los mecanismos para el proceso de descentralización. Leonardo Viteri se opone al papel otorgado al nivel central en la propuesta, y señala:

La descentralización y desconcentración supervisada y controlada por organismos de ejecución central, tal como está concebida en los artículos propuestos por la Mesa 4, no transfiere el poder de decisión, ni el económico ni el administrativo, para que se constituya una verdadera autonomía y se pueda ejercer la potestad autonómica.

[...]

Estos dos principios de aplicación general no pueden estar sujetos a condicionamientos para continuar manteniendo un «cordón umbilical» con el gobierno central, que merme o peor, menoscabe la capacidad de autogobierno.

[...]

La finalidad adoptada en el articulado es transferir funciones, competencias, tributos, recursos y responsabilidades administrativas, sujetas a omnímodas decisiones que adopten organismos centralistas, como el caso de SEMPLADES [sic] y, no plantea, en la realidad una nueva organización del estado. Una distribución de recursos sobre la base de las necesidades, el número poblacional y la capacidad de gestión seguirán siendo elementos mañosos contra las autonomías, que no posibilitarán propuestas desde la sociedad civil ni permitirán una distribución socialmente justa de los recursos nacionales

[...] la planificación nacional [...] constituirá otra traba más... (Viteri, 2008c: 1).

Nuevamente, aparece con fuerza el mínimo rol que la oposición quería dar al gobierno central. Si antes los planteamientos eran en relación al mercado, ahora estos planteamientos se reeditan en relación a los gobiernos autónomos descentralizados. Estaríamos entonces frente a una propuesta que otorga amplias capacidades a los niveles subnacionales de gobierno, un rol preponderante al mercado y un mínimo espacio para el Estado central, en sus funciones ejecutivas, legislativas y de regulación y control.

No se trata [...] de transferir el poder al mercado [...], pues esto no es descentralización, sino privatización, tampoco de fragmentar el poder con el afán de que el mercado deje de ser regulado; y menos de localizar el poder en ciertas regiones ricas que siempre han detentado el poder político y económico (Carrión, 2008: 36).

La propuesta autonómica con un esquema propio de legislación, más cercano al Estado federal que al Estado unitario, ligada además a un debilitamiento del nivel central y con un carácter voluntario, lejos de buscar un desarrollo territorial más equitativo, implica la profundización de las asimetrías territoriales y la posibilidad de deslindarse localmente de procesos redistributivos, que hoy por hoy van tomando fuerza en la escala nacional. Una autonomía regional federalista voluntaria no necesariamente resuelve el problema del centralismo, puesto que puede replicarlo al interior de cada región; más aún con un sistema mixto,

donde solamente aquellas regiones «con capacidad» puedan acceder al estatuto autonómico.

No todos los asambleístas de oposición mostraron su acuerdo con la creación del nivel intermedio de gobierno. Diana Acosta, por ejemplo, se opone a ello argumentando que implica «más burocracia y más confusión de competencias» y propone que se permita «a los Consejos Provinciales y Concejos Municipales constituirse en regiones autónomas» (Acosta, 2008e: 2).

En relación al sistema de competencias, el informe de minoría defiende que la transferencia de competencias debe ser voluntaria y no obligatoria (Maruri y Azín, 2008a: 7). Consideran que se debería incrementar las competencias de las regiones autónomas y los distritos metropolitanos con el fin de incentivar la conformación de regiones y diferenciar claramente las competencias del nivel intermedio de gobierno:

[...] si no se da a las regiones y a los distritos mayores competencias —o mayor capacidad de asumir competencias— que a las provincias y los cantones, no habrá novedad en el sistema, y se habrá creado un nuevo nivel de gobierno casi idéntico al ya existente. [...] podría ser conveniente que existan ciertas competencias [...] que únicamente puedan salir de manos del estado central si pasan a una región o distrito, pero no a una provincia o cantón [...] las competencias de salud y educación son buenos ejemplos. Esto constituiría un incentivo a la creación de regiones (Maruri y Azín, 2008a: 7-8).

Las regiones autónomas y los distritos metropolitanos deben ser sustancialmente distintas a las provincias y cantones en sus competencias (deben poder asumir más y mayores competencias) y en sus potestades legislativas (deben poder normar más temas) (Maruri y Azín, 2008b: 1).

Rossana Queirolo comparte el criterio de que las regiones autónomas y los distritos metropolitanos deberían tener la capacidad para poder asumir mayores competencias que las provincias y los cantones, y que por lo tanto es necesario diferenciar el nivel local del nivel intermedio de gobierno, de manera que se incentive la conformación de las regiones (Queirolo, 2008f: 3).

Pablo Lucio Paredes propone que las regiones autónomas puedan «tomar decisiones sobre tributos nacionales dentro de los límites que determine la ley» (Paredes, 2008e: 1).

El debate en torno a las competencias de salud y educación fue altamente controversial. En contraposición a lo planteado en el informe de minoría, varios sectores, incluido el Movimiento Popular Democrático, defendían que estas competencias sean privativas del gobierno central (Ávila, 2008: 1). Pablo Lucio Paredes, al contrario, propone que estas competencias sean asumidas por los niveles subnacionales:

El Estado Central fijará las políticas y normas generales del sistema, pero las entidades del régimen seccional autónomo asumirán las competencias en materia educativa, bajo criterios de desconcentración, descentralización y/o autonomía administrativa, financiera y pedagógica conforme a la ley. Se respetará la libertad de los modelos de gestión territorial, local y de las unidades educativas que, apegados a la normativa general, cumplan eficientemente con los objetivos de la educación (Paredes, 2008e: 1).

Para la competencia de educación, Pablo Lucio Paredes complementa su propuesta al plantear que el proceso de descentralización debe complementarse hacia las organizaciones ciudadanas:

Los padres de familia, la comunidad, grupos de personas naturales o jurídicas, los maestros y los educandos [...] podrán asumir el manejo de los centros educativos en base a contratos y planes de trabajo establecidos con el Gobierno en cualquiera de sus niveles, y la correspondiente evaluación de su cumplimiento (Paredes, 2008e: 2).

Se esboza de esta manera una propuesta en que la competencia de educación es compartida por todos los niveles de gobierno y por la ciudadanía.

Otro tema planteado en el informe de minoría fue la necesidad de preservar las competencias ya transferidas a los gobiernos autónomos antes de la vigencia de la nueva Constitución (Maruri y Azín, 2008b: 8), en clara defensa de la competencia de registro de personas asumida por la Municipalidad de Guayaquil. César Rohón sí es explícito sobre este tema cuando sostiene.

Entre las competencias privativas del gobierno nacional se ha considerado a la «política **de registro de personas naturales**», sin considerar las competencias que al momento han adquirido gobiernos seccionales como el de Guayaquil [...]. Ninguna persona en este país puede dejar de reconocer la eficiencia y excelencia con que se presta este servicio en la ciudad de Guayaquil [...]. Este proyecto debe ser emulado por otros cantones y provincias y estimulada su acción desde el gobierno central, pero de ninguna manera eliminarla como se pretende (Rohón, 2008c: 2).

El informe de minoría critica el listado de competencias exclusivas de los distintos niveles de gobierno, propuesto por la mayoría por ser «muy similares [...] y terminan por configurarse como competencias compartidas más que como competencias exclusivas y excluyentes» (Maruri y Azín, 2008a: 8). Este planteamiento es recogido también en las observaciones realizadas por Rossana Queirolo (Queirolo, 2008f: 4).

Pablo Lucio Paredes propone «considerar que la ciudadanía, mediante sus organizaciones sociales y productivas, es la última instancia de subsidiariedad para ámbitos precisos de la gestión pública» (Paredes, 2008d: 1), y cuestiona la creación del Sistema Nacional de Competencias porque «reintroduce el centralismo en el proceso que debería ser mucho más automático. Y se deja la puerta abierta a que el Estado Central tenga competencias adicionales a las señaladas» (Paredes, 2008e: 1).

En relación a los recursos de los gobiernos descentralizados, el informe de minoría sugiere elevar el porcentaje de la preasignación del gobierno central para los gobiernos autónomos de 20% a 30% y no establecer la diferenciación entre ingresos corrientes e ingresos de capital, sino hablar de los ingresos totales, con excepción de los ingresos de crédito y de la seguridad social (Maruri y Azín, 2008a: 10). Esta propuesta es apoyada por César Rohón (Rohón, 2008c: 1). Pablo Lucio Paredes propone que los recursos se repartan «automáticamente en base a la entrega de competencias, más no con transferencias adicionales de solidaridad» (Paredes, 2008d: 1) y que el Ministerio de Finanzas cuente con un Sistema Nacional de Cuentas Territoriales (Paredes, 2008e: 4).

La propuesta de minoría sugiere eliminar el cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo como uno de las variables a ser considerada para la transferencia de recursos a los gobiernos autónomos descentralizados (Maruri y Azín, 2008a: 10).

En relación a los regímenes especiales, el informe de minoría sugiere que se establezca claramente que la Amazonía y Galápagos «no pueden transformarse en regiones autónomas o distritos metropolitanos de la misma manera en que pueden hacerlo los demás territorios del país» (Maruri y Azín, 2008a: 11).

Este planteamiento fue duramente rebatido por los asambleístas de Galápagos Eduardo Sánchez y Alfredo Ortiz, quienes plantean que: «***La provincia del Archipiélago de Galápagos por sus características especiales y de conservación podrá constituirse por sí sola en una región autonómica***» (Sánchez y Ortiz, 2008: 4). Atribuyen la responsabilidad de los problemas de Galápagos a «**los “oligopolios de empresarios turísticos”, y los “pipones de la conservación”**» y argumentan que a través de una campaña mediática se intenta

[...] hacer creer que en Galápagos los «buenos» son ellos y los «malos» somos los habitantes de esa región, lo cual es totalmente falso. Somos los pobladores de las Islas los auténticos conservacionistas de corazón, por convicción y no aquellos que levantan millonarias sumas de dinero diciéndole al mundo que lo necesitan para combatir los males que produce «la gente de Galápagos» (Sánchez y Ortiz, 2008: 2).

Finalmente, respecto a los mecanismos de articulación y colaboración la minoría considera que se debería permitir la posibilidad de que territorios discontinuos puedan conformar mancomunidades territoriales. Se oponen a que los alcaldes de los cantones pasen a ser también consejeros provinciales y sugieren que se cree un consejo consultivo de alcaldes para las provincias, pues concuerdan en la necesidad de coordinación y articulación entre niveles (Maruri y Azín, 2008a). Pablo Lucio Paredes (Paredes, 2008e: 2), Diana Acosta (Acosta, 2008e: 2) y el Movimiento Popular Democrático (Ávila, 2008: 1) también se oponen a que los alcaldes cumplan funciones de consejeros provinciales.

TERRITORIOS Y MODO DE DESARROLLO

Para el Gobierno de la Revolución Ciudadana, «el rol del Estado no es redistribuir lo que el mercado no asigna [...]; debe convertirse en el principal promotor del desarrollo y en el agente distribuidor por excelencia de la riqueza» (SENPLADES, 2009a: 77).

La recuperación de la planificación desde una nueva perspectiva supone, por una parte, el fortalecimiento de su carácter participativo, y por otra, la incorporación del enfoque territorial.

El Ecuador carece de experiencias de planificación regional articuladas al nivel nacional, debido, sobre todo, a la inexistencia de un nivel intermedio de gobierno. La prestación de servicios públicos pocas veces consideró las necesidades de adecuación territorial (SENPLADES, 2009a: 67, 83).

El Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, a más de plantear una nueva estrategia de acumulación y redistribución para el largo plazo, incorpora la dimensión territorial en el proceso de planificación participativa y propone una

estrategia nacional de desarrollo territorial, concebida como un conjunto de criterios que permiten articular las políticas públicas nacionales a las características propias del territorio, facilitan la coordinación entre niveles de gobierno y permiten reconformar una estructura territorial más equitativa, desde una perspectiva policéntrica, que mejore los servicios básicos, genere encadenamientos productivos y apoye la estrategia de generación de valor agregado para el largo plazo (SENPLADES, 2009b: 371-375).

La estrategia territorial nacional aborda siete ejes (SENPLADES, 2009b: 377):

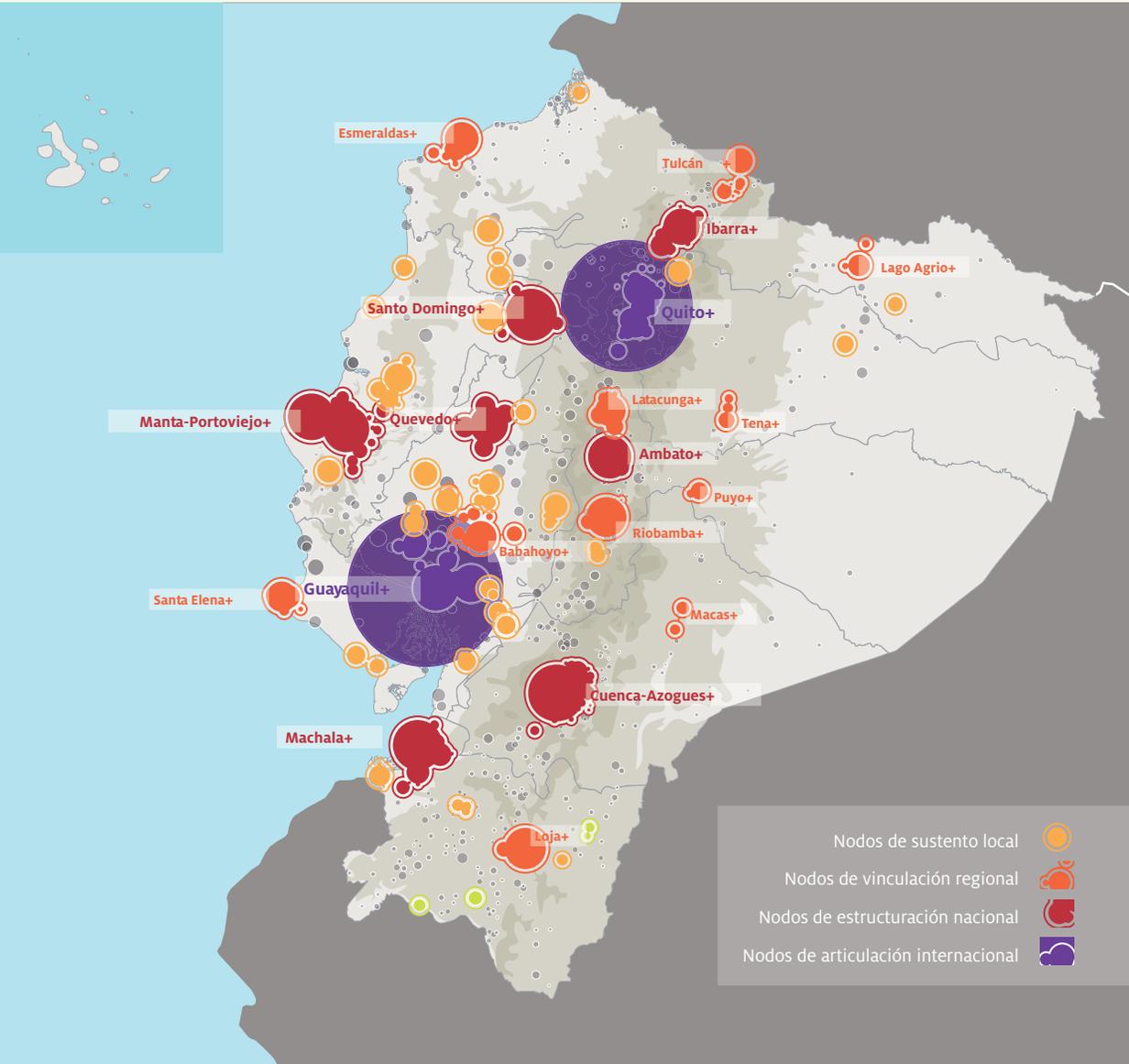
- 1) Propiciar una estructura nacional policéntrica articulada y complementaria de asentamientos humanos;
- 2) Impulsar el Buen Vivir en los territorios rurales y la soberanía alimentaria;
- 3) Jerarquizar y hacer eficiente la infraestructura de movilidad, energía y conectividad;
- 4) Garantizar la sustentabilidad del patrimonio natural mediante el uso racional y responsable de los recursos naturales renovables y no renovables;
- 5) Potenciar la diversidad y el patrimonio cultural;
- 6) Fomentar la inserción estratégica y soberana en el mundo y la integración latinoamericana;
- 7) Consolidar un modelo de gestión descentralizado y desconcentrado, con capacidad de planificación y gestión participativa del territorio.

Para propiciar una estructura nacional policéntrica articulada y complementaria de asentamientos humanos, se propone trabajar con «grupos de ciudades contiguas o conglomeradas donde se dan fuertes relaciones sociales, culturales y económicas» que permiten superar la lectura tradicional de la bipolaridad Quito-Guayaquil y de una serie de ciudades intermedias. De este modo, se puede «identificar un Ecuador menos polarizado con una tendencia clara y natural a conformarse de manera policéntrica» (SENPLADES, 2009b: 379).

Se establecen entonces cuatro tipos de grupos urbanos, con distintas funciones dentro de la estructura territorial nacional: De sustento, de vinculación regional, de estructuración nacional y de articulación internacional (SENPLADES, 2009b: 381). Esto permite realizar una planificación territorial que dinamice el conjunto del territorio nacional y permita el acceso universal a los servicios públicos, enfatizando en los procesos de articulación inter-territorial y enfrentando el bipolarismo y la asimetría territorial característicos del país. El siguiente mapa muestra el modelo la estructura territorial deseada hacia el 2025.

Mapa 1. Desarrollo territorial policéntrico y diferenciado

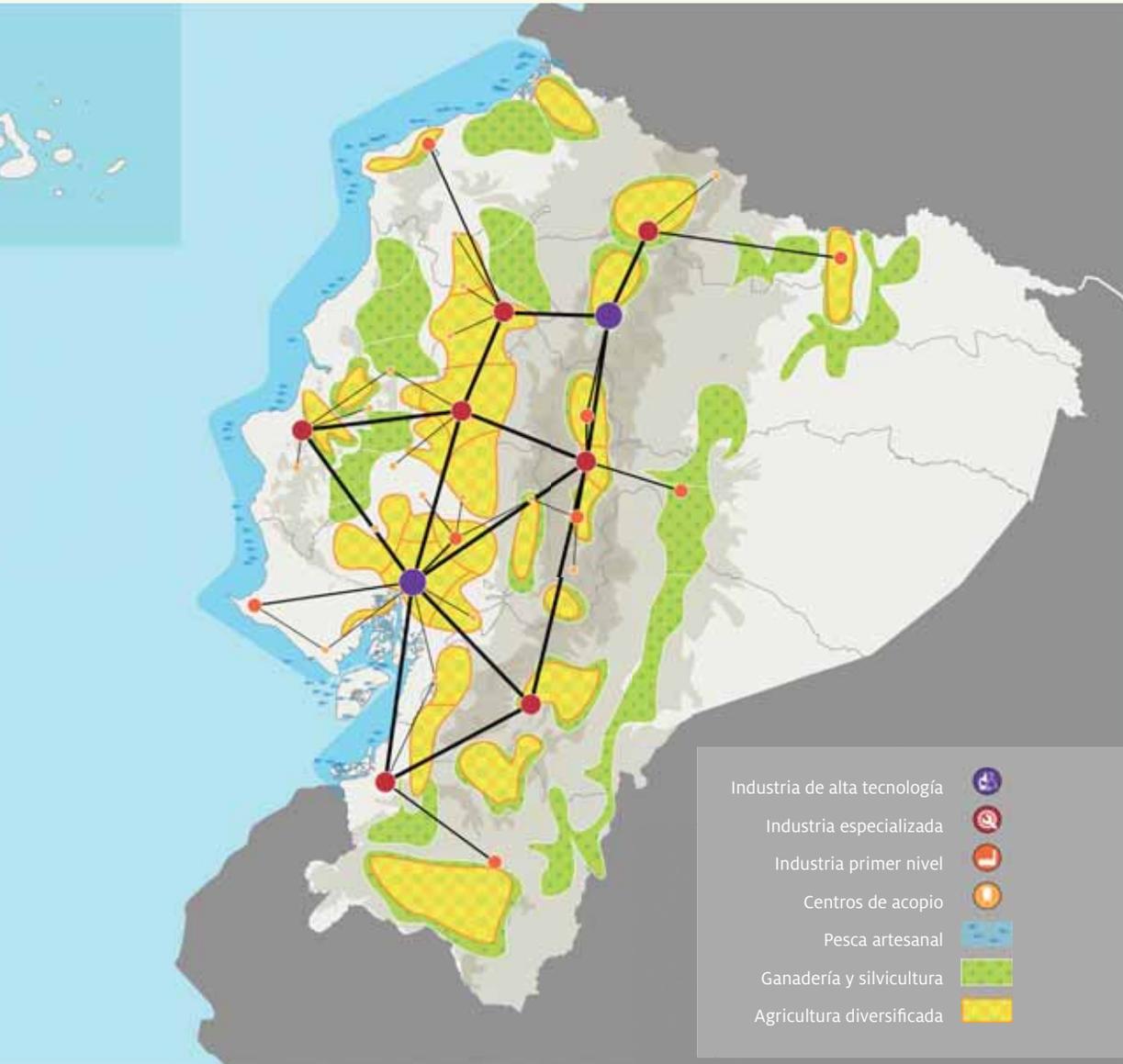
Fuente y elaboración: SENPLADES, 2009b.



En el campo de la soberanía alimentaria se plantea la producción nacional de alimentos, la diversificación de la producción, la democratización de los factores productivos y la prestación de servicios básicos en los territorios rurales, como nodos de sustento. En el siguiente mapa, se expresa los roles territoriales en función de esta estrategia.

Mapa 2. **Desarrollo rural y soberanía alimentaria**

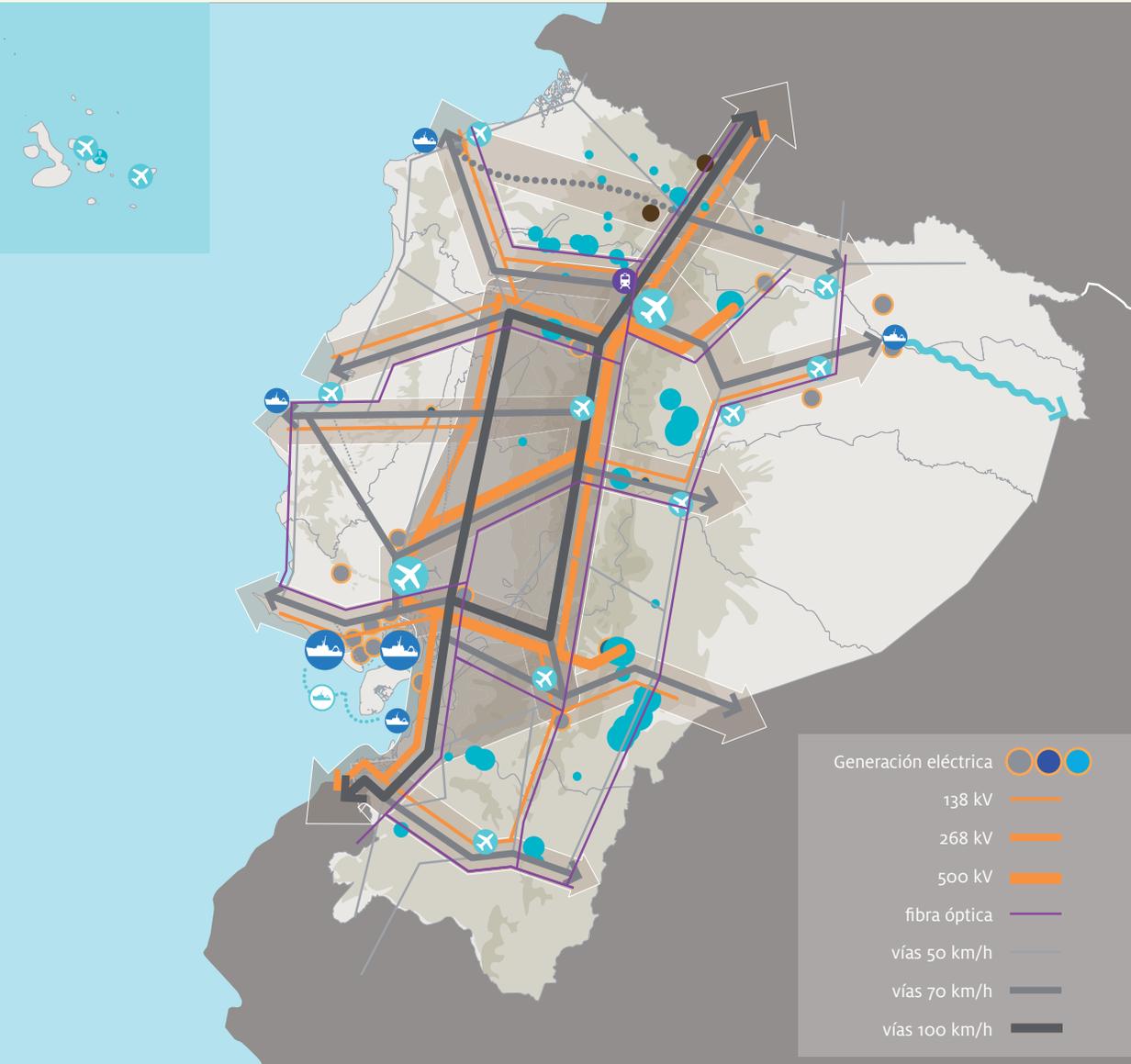
Fuente y elaboración: SENPLADES, 2009b.



Para la infraestructura de movilidad, energía y conectividad se plantean ejes estructurantes con enlaces horizontales o corredores longitudinales que vinculan los nodos de estructuración nacional, que generen un sistema nacional articulado y jerarquizado, que permita una mejor integración del territorio nacional, de acuerdo con el siguiente mapa.

Mapa 3. Infraestructura de movilidad, energía y conectividad

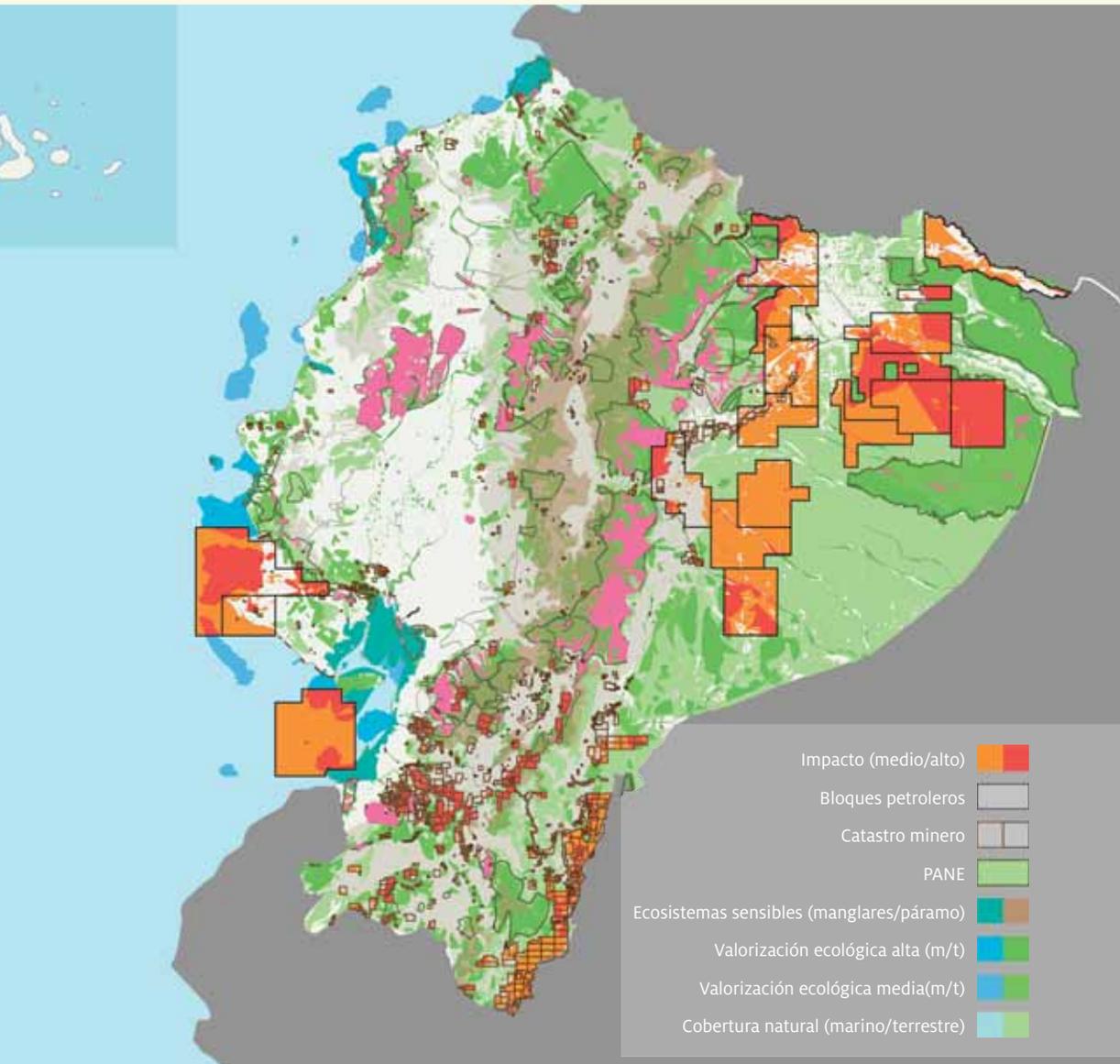
Fuente y elaboración: SENPLADES, 2009b.



Para garantizar la sustentabilidad del patrimonio natural se plantea el fortalecimiento de las Áreas Naturales Protegidas del Estado, la conservación de las áreas naturales, sobre todo de los ecosistemas frágiles (manglares y páramos) y procesos de remediación, restauración y recuperación de las áreas degradadas, sobre todo en la Amazonía Centro Norte. Un punto importante en este eje es la gestión de cuencas hidrográficas y recursos hídricos.

Mapa 4. **Inserción activa de los recursos naturales**

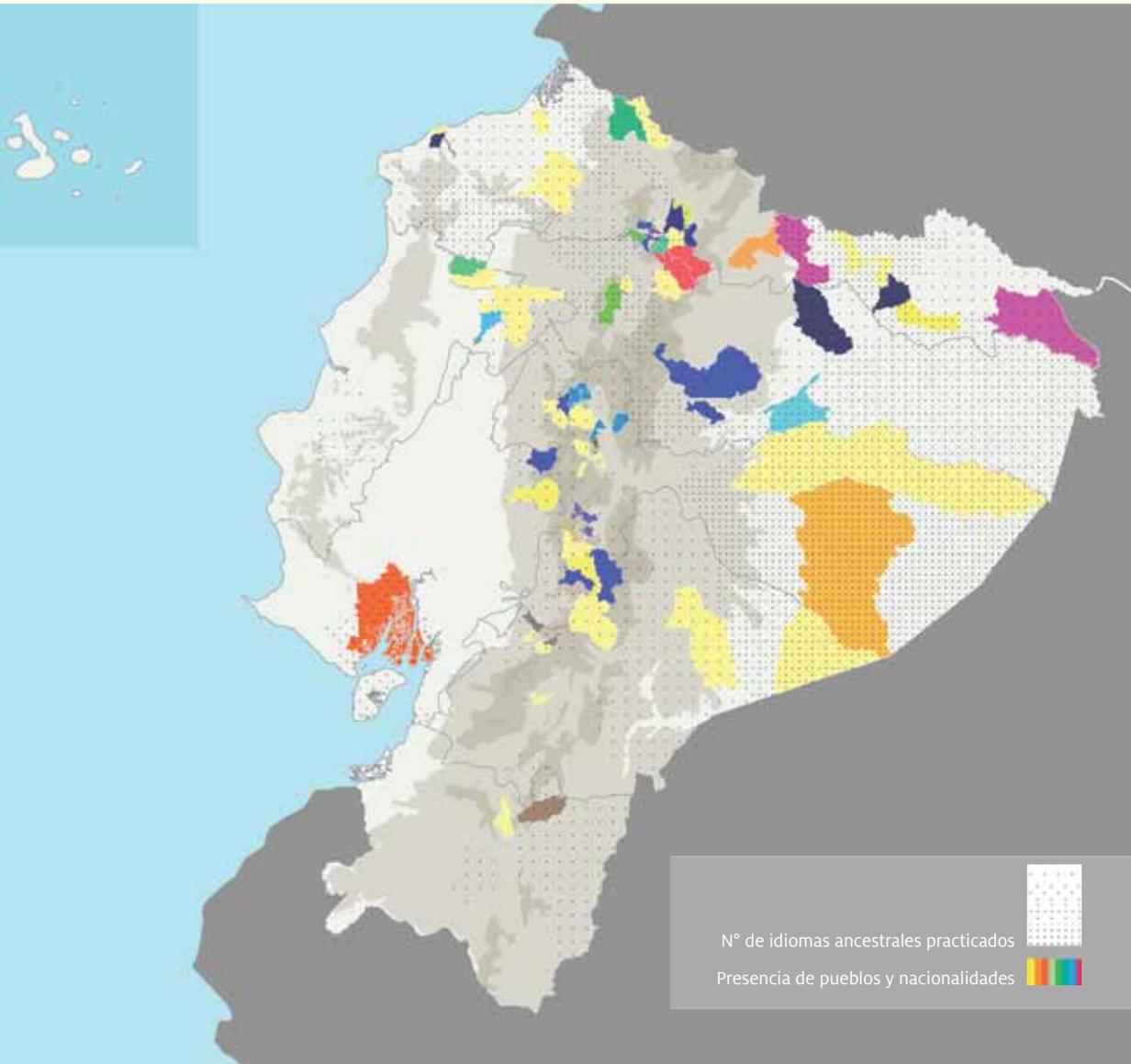
Fuente y elaboración: SENPLADES, 2009b.



Para potenciar la diversidad y el patrimonio cultural se plantean políticas específicas para los territorios con fuerte población indígena, afroecuatoriana y montubia, para el reconocimiento de los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades, a través de la elaboración de los planes de vida de estos colectivos y el fortalecimiento del tejido social. Las zonas prioritarias se encuentran en el siguiente mapa.

Mapa 5. **Patrimonio cultural y diversidad étnica**

Fuente y elaboración: SENPLADES, 2009b.



La integración de los nodos policéntricos es fundamental de cara a lograr una inserción soberana en el sistema mundo y apoyar los procesos de integración latinoamericana. De este modo, los territorios se proyectan internacionalmente en el marco de una estrategia de desarrollo endógeno para la satisfacción de las necesidades de la población.

Por último, pero no menos importante, se plantea profundizar el proceso de desconcentración y descentralización para superar las asimetrías territoriales y generar procesos de planificación territorial a escala local.

La estrategia territorial nacional se concreta en agendas zonales para cada una de las siete zonas de planificación del Ejecutivo. Las agendas zonales junto a la Estrategia Nacional de desarrollo territorial

[...] articulan las demandas regionales a las políticas nacionales y a los procesos de desarrollo local, y funcionan como una suerte de «bisagras» entre las prioridades nacionales y las demandas locales para provocar una transformación paulatina del sector productivo en cada región. A su vez, se constituyen en instrumentos del gobierno nacional desconcentrado [...] y su articulación con los gobiernos autónomos descentralizados. Su objetivo fundamental es consolidar un nuevo tipo de desarrollo en el país basado en la equidad territorial, la promoción de las capacidades y potencialidades internas y el aprovechamiento de las ventajas competitivas (SENPLADES, 2009a: 68).

Los cambios planteados en la nueva Constitución encuentran posibilidades de concreción con los planteamientos del Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013, tanto en la perspectiva de consolidar un nuevo modo de acumulación a largo plazo, cuanto en la estrategia territorial nacional, que visualiza desde la perspectiva territorial estos cambios.

Sin duda, el poder llevarlos adelante es una tarea conjunta del Gobierno Nacional con los distintos niveles de gobierno en los territorios y la ciudadanía.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Una Constitución es la expresión de una correlación de fuerzas en un momento histórico definido. De ahí la importancia de indagar los sentidos que se expresan en la Carta Magna, como un producto histórico que conjuga un proceso de cambio. Incluso, la selección de temas sobre los que trata una Constitución responden a las preocupaciones de una sociedad sobre determinados aspectos. Mal puede una sociedad regular algo que no le preocupa o no es importante para la vida colectiva. En este sentido, las Constituciones estructuran también los regímenes de verdad de una sociedad en un momento histórico.

Muchos de los aspectos sobre los que trata la Constitución de 2008 son regulaciones muy particulares que bien podrían ser objeto de legislación secundaria. Sin embargo, el solo hecho de que hayan sido mencionados, da cuenta de las preocupaciones sociales de una época, que conjugan las esperanzas de cambio sobre temas que para la sociedad son fundamentales. En un momento de quiebre, en el que la sociedad veía la necesidad de plantearse nuevas formas de relacionamiento, de dejar atrás los supuestos del pensamiento único, con una altísima dosis de creatividad surgen toda una serie de planteamientos que, aún inacabados, van haciendo camino y abriendo nuevos horizontes de sentido.

Así, la Constitución de 2008 plantea de diversas formas y desde múltiples entradas los aspectos fundamentales que permiten una ruptura con el modo de acumulación instalado por el programa neoliberal en el país. La nueva Carta Magna es profundamente antineoliberal y brinda el marco para impulsar importantes procesos de redistribución en el país, en el marco del capitalismo y la democracia, conjugando la democracia representativa con mecanismos de democracia directa y participación popular. Desde esta perspectiva, la Constitución también es un mecanismo de producción de poder (Tapia, 2006: 29).

«Las constituciones son producto de procesos más o menos largos de luchas políticas que han ido modificando relaciones de fuerzas, relaciones políticas y estructuras de poder. En este sentido, una constitución, en parte, es una síntesis del pasado y en parte también es un proyecto de futuro» (Tapia, 2006: 35). En el caso ecuatoriano, la Constitución de 2008 plantea utopías de futuro, que en los momentos actuales incluso exceden las posibilidades presentes. Desde esta perspectiva, se trata de planteamientos profundamente experimentales, búsquedas de posibilidades de la sociedad para configurar un futuro compartido incierto y siempre utópico. Sus posibilidades de concreción dependerán siempre de la acción social y colectiva, de la capacidad de la propia sociedad de defender la utopía e impulsar procesos de cambio con las enormes posibilidades que ha dejado abiertas la propia Constitución.

Al ser la Carta Magna un producto histórico, fruto de una correlación de fuerzas, expresa también las profundas contradicciones que vive esa sociedad, las tensiones que la atraviesan y los imaginarios que la configuran. De ahí que en varios aspectos la Constitución es contradictoria, en otros no llega a establecer rupturas radicales con los procesos históricos que la precedieron; sobre todo en

el campo de la relación entre la nación, los territorios y las nacionalidades y pueblos. Tampoco llega a un planteamiento autonómico de tipo federal y defiende el carácter unitario del Estado.

Múltiples fueron los desafíos que enfrentó el país en el momento de elaborar su nueva Constitución: Lograr una coherencia entre la parte dogmática y la parte orgánica de la Constitución, es decir que los ideales planteados en términos de ejercicio de derechos encuentren condiciones de posibilidad en la estructura económica, el modo de acumulación y la estructura institucional; pensar la articulación del país en la diversidad; producir condiciones institucionales para generar igualdad; todo ello en el marco de un cambio paradigmático sustentado en el Buen Vivir.

La redistribución mejora la situación de los más pobres,

[...] pero no cambia las relaciones de poder ni la estructura productiva y en pocos casos disminuye distancias sociales. En este sentido la pregunta que debemos hacernos es si la nueva Constitución abre las puertas para tener otro tipo de acumulación y de distribución diferente a la promesa de liberalización económica. En efecto, mientras la apuesta de la Constitución de 1998 es crecer y luego distribuir (goteo), la nueva carta magna invita a «desarrollarnos (crecer) distribuyendo» y «distribuir para desarrollarnos (creciendo)»; es decir que en el propio proceso de generación de desarrollo (riqueza) se produzca la distribución (Ramírez, 2008: 21).

La nueva Carta Magna ubica el debate regional, la descentralización y la plurinacionalidad en el horizonte del tipo de sociedad, democracia y Estado que se aspira a construir, y genera cambios sustanciales en el modo de desarrollo al estructurarlo alrededor del Buen Vivir y pasar de una economía social de mercado a un sistema económico social y solidario. Rompe de esta manera el mercadocentrismo característico de la economía neoliberal, aunque no llega a superar la dinámica capitalista. En este sentido la nueva Constitución es posneoliberal, pero no postcapitalista. Sin embargo, abre condiciones de posibilidades para un profundo proceso de transformación social que, dependiendo de las futuras correlaciones de fuerzas, podría abrir nuevos horizontes.

Plantea entonces un nuevo sistema económico, se amplían y profundizan los derechos desde una perspectiva de universalización y se fortalece la participación en todos los ámbitos de la vida colectiva. Al reconocer derechos a la naturaleza empieza a esbozarse un esquema hacia la construcción de una economía pospetrolera, menos extractivista.

El Estado es imaginado desde la diversidad paralelamente con la construcción de aquel núcleo común que nos identifica y construye sentidos, expresando siempre las tensiones «entre un polo establecido, estático y definido, y otro polo demandado y requerido, dinámico y no establecido, indefinido e inconcluso» (Vega, 2007: 10). Esta tensión marca y establece las formas de responder y actuar con una sociedad dinámica, cambiante y en movimiento. «El estado es confrontado, demandado y constituido por una vida social en marcha, en movimiento» (Vega, 2007: 11).

A través del reconocimiento del carácter plurinacional del Estado ecuatoriano, por primera vez se articulan las propuestas descentralizadoras con un programa descolonizador, articulando la lucha por alcanzar la igualdad en un horizonte político que tiene a la diversidad y al reconocimiento de las diferencias

como uno de sus ejes y apuesta por el desmantelamiento de las relaciones de dominación étnica. Al estar siempre presente el fantasma de la secesión y la fragmentación, se apuesta por la plurinacionalidad con el fin de profundizar la cohesión social. Unidad nacional, sin estandarización cultural. Unidad en la diversidad, con el reconocimiento de las diferencias.

Las posibilidades reales de construcción de un país verdaderamente plurinacional dependen en gran medida de las características que los pueblos y las nacionalidades del país vayan imprimiendo a sus procesos territoriales. En este sentido será fundamental la revitalización de las comunas y el resurgimiento potente de los gobiernos comunitarios, desde una perspectiva de construcción de poder social y comunitario que pueda ser capaz de plantear otras formas de organización del mundo, más solidarias y sostenibles. La construcción del Estado plurinacional recién inicia y será sin duda un proceso gradual en que la propia sociedad pueda ir reconociéndose y transformándose en su diversidad, de modo que las relaciones interculturales puedan ser efectivamente simétricas y no estén atravesadas por relaciones de poder, dominación y estigmatización del otro cultural. El principal riesgo contra el que habrá que luchar es que la plurinacionalidad quede confinada a lo local y se construyan gobiernos territoriales que no articulen lógicas de transformación del Estado en su conjunto y de incidencia y relación con el Estado central.

Una de las tareas más importantes que queda abierta después del proceso constituyente es la lucha contra el racismo y la discriminación, que supone un verdadero cambio cultural de largo plazo. El debate constituyente sobre los temas étnicos reveló el altísimo grado de racismo aún presente en la sociedad ecuatoriana. También hizo evidente que la superposición de mentalidades, ideologías e imaginarios presentes en el país tienen unos clivajes territoriales concretos. El regionalismo construye formas de relacionarse con los otros que van modelando también los aspectos estructurales en las localidades y el país y van configurando los territorios.

Superar las disparidades territoriales es, sin lugar a dudas, uno de los aspectos fundamentales dentro de la agenda para la igualdad en el país y supone el impulso a políticas territoriales específicas que permitan un crecimiento más armónico de los territorios y enfrenten el tradicional bipolarismo que ha generado procesos desequilibrados de crecimiento y profundas desigualdades. El diseño de una estrategia territorial nacional es un punto de partida para la generación de equidad territorial, pues el desarrollo local requiere de políticas nacionales que lo impulsen. Sin embargo, este es un campo abierto de trabajo en el que aún queda mucho por avanzar desde la política pública. Uno de los aspectos fundamentales en los que se debe trabajar es la territorialización del presupuesto público y la planificación con perspectiva territorial en todas las Carteras de Estado, así como la articulación entre políticas, programas y presupuestos entre los distintos niveles de gobierno, en función de agendas y metas territoriales compartidas.

Para llevar adelante un programa tan ambicioso es fundamental profundizar el proceso de descentralización, que permita activar una dinámica de cambios económicos, sociales y políticos en el país, desde una perspectiva solidaria e incluyente, que genere nuevas relaciones económicas y una verdadera redistribución del poder, desde las bases de la propia sociedad. El nuevo marco constitucional, la reciente aprobación del Código Orgánico de Organización Territorial,

Autonomías y Descentralización, y de la Ley de Participación, abren enormes posibilidades para llevar adelante un proceso serio de descentralización y participación hacia la superación de las asimetrías territoriales, que deberá sustentarse en la generación de capacidades de los gobiernos autónomos descentralizados y el fortalecimiento de su autonomía decisional.

La creación de niveles intermedios de gobierno, siempre y cuando las regiones que se creen logren equipotencia, podrá contribuir a las metas de equidad territorial. Sin embargo, este proceso aún es incierto. Se han llevado adelante algunas iniciativas por parte de varias prefecturas provinciales para la generación de mancomunidades que en el futuro podrán desembocar en nuevas regiones. Sin embargo, la generación de acuerdos para la conformación de regiones aún presenta serias dificultades y existe el riesgo de que las nuevas regiones dejen de lado a provincias rezagadas económicamente. En las propuestas que actualmente se están gestando, de hecho, varias provincias fronterizas no han sido tomadas en cuenta, ni se han sumado al proceso.

Uno de los principales desafíos en pos de alcanzar un desarrollo territorial equilibrado es encarar seriamente el tema del desarrollo económico regional. Lamentablemente, la nueva Constitución no establece claras competencias en este sentido para los gobiernos regionales, y éste puede ser un límite para la consolidación de verdaderos gobiernos intermedios. Otro problema para la consolidación de los futuros gobiernos regionales tiene que ver con la superposición de funciones entre gobiernos regionales y provinciales. Es un proceso que sin duda deberá ir encontrando sus vías de resolución en el ejercicio de los nuevos gobiernos intermedios y de manera progresiva.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, Alberto (2006). *Breve historia económica del Ecuador*. 2da. ed. Quito: Corporación Editora Nacional.
- _____ (2005). *Desarrollo glocal. Con la Amazonía en la mira*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Acosta, Diana (2008a). «Observaciones a los artículos de la mesa 6 referentes a la propiedad». Montecristi: Asamblea Nacional Constituyente, mimeo.
- _____ (2008b). «Observaciones a los artículos de la mesa 6 referente a la Soberanía Alimentaria». Montecristi: Asamblea Nacional Constituyente, mimeo.
- _____ (2008c). «Observaciones a los artículos de la mesa 7». Montecristi: Asamblea Nacional Constituyente, mimeo.
- _____ (2008d). «Observaciones a los artículos de la mesa 1 – Derechos de la Naturaleza». Montecristi: Asamblea Nacional Constituyente, mimeo.
- _____ (2008e). «Comentarios a principios generales, de la organización del territorio, de los gobiernos autónomos descentralizados y de los regímenes especiales, de los territorios comunitarios de los pueblos ancestrales y regímenes especiales, competencia de los gobiernos autónomos, principios y criterios para la participación y distribución de recursos a los gobiernos autónomos descentralizados y disposiciones transitorias». Montecristi: Asamblea Nacional Constituyente, mimeo.
- Aguinaga, Margarita (2010). «Ecofeminismo: mujer y Pachamama, no solo es posible una crítica al capitalismo y al patriarcado». En *ALAI, América Latina en Movimiento*. Disponible en formato electrónico en: alainet.org/active/39531&lang=es.
- Ávila, Abel (2008). «Observaciones al informe para segundo debate de los textos referentes a capítulos I y II del título V Del Territorio, su organización y los gobiernos autónomos descentralizados, presentados por la Mesa Constituyente No. 4». Montecristi: Asamblea Nacional Constituyente, mimeo.
- Ávila, Ramiro (2008). «Las garantías: herramientas imprescindibles para el cumplimiento de los derechos». Quito: mimeo.
- Barrera, Augusto (1998). «Descentralización, participación y planificación en la Nueva Constitución». En Alejandro Moreano y otros. *La Nueva Constitución: escenarios, actores, derechos*. Quito: CIUDAD.
- Barrera, Augusto, Franklin Ramírez y Lourdes Rodríguez (1999). *Ecuador: Un modelo para [des] armar*. Quito: Grupo Democracia y Desarrollo Local, CIUDAD.
- Beluche, Olmedo (2007). «El problema nacional: Hispanoamérica, Colombia y Panamá». En Jorge Enrique González, ed. *Nación y nacionalismo en América Latina*. Bogotá: CLACSO, Universidad Nacional de Colombia.
- Bohórquez, Ximena (2008). «Soberanía Alimentaria». Montecristi: Asamblea Nacional Constituyente, mimeo.

- Boron, Atilio (2003). *Estado, capitalismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Carrión, Fernando (2008). «La descentralización como geometría variable». En Fernando Carrión y Brigitta Villaronga, comps. *Descentralizar: Un derrotero a seguir*. Quito: FLACSO, Inwent, SENPLADES.
- Carrión, Fernando, Manuel Dammert y Brigitta Villaronga (2008). «Introducción. La descentralización: visión internacional de la cuestión plurinacional del Estado». En Fernando Carrión y Brigitta Villaronga, comps. *Descentralizar: Un derrotero a seguir*. Quito: FLACSO, Inwent, SENPLADES.
- Carrión, Fernando, y Brigitta Villaronga (2008). *Descentralizar: Un derrotero a seguir*. Quito: FLACSO, Inwent, SENPLADES.
- Castillo, José Bolívar (2008). *Descentralización del Estado y articulación del espacio nacional. La regionalización horizontal*. 4ª ed. Loja: Industria Gráfica Amazonas.
- Chávez, Natalia (2008). «Sugerencias a los artículos propuestos para el primer debate de los textos constitucionales referentes a: “Los derechos colectivos y difusos, derechos económicos y sociales y culturales, y de los grupos de atención prioritaria, en la parte correspondiente a: Derechos colectivos, de los jóvenes, movilidad humana, derecho al ambiente sano y derechos culturales (Parte A)”». Montecristi: Asamblea Nacional Constituyente, mimeo.
- CONAIE (2007a). *Nuestra Constitución por un Estado Plurinacional*. Quito: Imprenta Nuestra Amazonía.
- _____ (2007b). *Propuesta de la CONAIE frente a la Asamblea Constituyente*. Quito: Unión Europea, APN, IEE, Fundación Terre des Hommes Italia.
- Constitución de la República del Ecuador, 1830.
- Constitución de la República del Ecuador, 1861.
- Constitución de la República del Ecuador, 1998.
- Constitución de la República del Ecuador, 2008.
- Coraggio, José Luis (2007). *Economía social, acción pública y política (Hay vida después del neoliberalismo)*. Buenos Aires: Fundación Centro Integral Comunicación, Cultura y Sociedad.
- _____ (2004). *La gente o el capital*. Quito: Abya Yala, CIUDAD.
- De Mattos, Carlos A. (s/f). «Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional». Dirección de Políticas y Planificación Regionales, Documento CPRD - D / 88.
- _____ (1989). «Falsas expectativas ante la descentralización. Localistas y neoliberales en contradicción». En *Revista Nueva Sociedad*, No. 104.
- Deler, Jean-Paul (1981). *Ecuador. Del espacio al Estado nacional*. Trad. por F. Yépez Arboleda. Quito: Banco Central del Ecuador.
- Díaz Polanco, Héctor (2005). «Los dilemas del pluralismo». En Pablo Dávalos, comp. *Pueblos indígenas, estado y democracia*. Buenos Aires: CLACSO.
- Fadul, Salomón (2008a). «Ponencia del Asambleísta Salomón Fadul del día 28 de mayo». Montecristi: Asamblea Nacional Constituyente, mimeo.
- _____ (2008b). «Informe de minoría de la sección soberanía alimentaria, mesa 6». Montecristi: Asamblea Nacional Constituyente, mimeo.
- Galeano, Eduardo (2007). *El libro de los abrazos*. Buenos Aires: Catálogos.
- García Linera, Álvaro, Luis Tapia y Raúl Prada (s/f). *La transformación pluralista del Estado*. Bolivia: Muela del Diablo Editores, Comuna.

- García Linera, Álvaro (s/f). «Estado Plurinacional. Una propuesta democrática y pluralista para la extinción de la exclusión de las naciones indígenas». En Álvaro García Linera, Luis Tapia y Raúl Prada. *La transformación pluralista del Estado*. Bolivia: Muela del Diablo Editores, Comuna.
- González, Jorge Enrique, ed. (2007). *Nación y nacionalismo en América Latina*. Bogotá: CLACSO, Universidad Nacional de Colombia.
- Guillem, Humberto (2008a). «Soberanía alimentaria». Montecristi: Asamblea Nacional Constituyente, mimeo.
- _____ (2008b). «Derechos de la naturaleza». Montecristi: Asamblea Nacional Constituyente, mimeo.
- Hernández, Virgilio (s/f). «Algunas reflexiones y apuntes sobre el proceso de descentralización». Quito: mimeo.
- Hidrovo, Tatiana y otros (2008). «Informe de mayoría Título “Del Territorio, su organización y los Gobiernos Autónomos Descentralizados”». Presentado para el Primer Debate en el Pleno de la Asamblea Nacional Constituyente. Montecristi: Asamblea Nacional Constituyente, mimeo.
- Honorable Consejo Provincial de Cotopaxi, HCPC (2001). *Las perspectivas de la descentralización en Cotopaxi*. Quito: Ayuda Popular Noruega, Instituto de Estudios Ecuatorianos, PRODEPINE, Grupo Democracia y Desarrollo Local.
- Karl, Itsván (2007). «Prólogo». En José Luis Coraggio. *Economía social, acción pública y política (Hay vida después del neoliberalismo)*. Buenos Aires: Fundación Centro Integral Comunicación, Cultura y Sociedad.
- Larrea, Carlos (2006). *Hacia una historia ecológica del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional, Universidad Andina Simón Bolívar, Eco-Ciencia.
- Maruri, Eduardo (2008a). «Comentarios a los artículos sobre los tipos de propiedad remitidos por la mesa 6 para primer debate en el Pleno». Montecristi: Asamblea Nacional Constituyente, mimeo.
- _____ (2008b). «Comentarios a los artículos sobre soberanía alimentaria remitidos por la mesa 6 para primer debate en el Pleno». Montecristi: Asamblea Nacional Constituyente, mimeo.
- _____ (2008c). «Comentarios a los artículos sobre producción, y sus secciones: formas de organización de la producción y su gestión; democratización de los factores de producción; intercambios económicos y comercio justo; ahorro e inversión aprobados por la mesa 6. Trabajo Producción e Inclusión Social». Montecristi: Asamblea Nacional Constituyente, mimeo.
- _____ (2008d). «Comentarios a los artículos sobre derechos de la naturaleza aprobados por la mesa 1 para primer debate en el Pleno». Montecristi: Asamblea Nacional Constituyente, mimeo.
- _____ (2008e). «Comentarios a los artículos sobre carácter y elementos constitutivos del Estado ecuatoriano remitido por la mesa 3 para segundo debate en el Pleno». Montecristi: Asamblea Nacional Constituyente, mimeo.
- _____ (2008f). «Comentarios a los artículos sobre derechos colectivos y difusos, derechos económicos y sociales y culturales, y de los grupos de atención prioritaria remitidos por la mesa 1 para primer debate en el Pleno (Primera parte)». Montecristi: Asamblea Nacional Constituyente, mimeo.
- Maruri, Eduardo, y Anabella Azín (2008a). «Informe de minoría sobre los artículos aprobados por la Mesa No. 4, correspondientes al Título V de la propuesta de Constitución para primer debate en el Pleno». Montecristi: Asamblea Nacional Constituyente, mimeo.

- _____ (2008b). «Resumen ejecutivo del informe de minoría remitido por Eduardo Maruri y Anabella Azín sobre los artículos aprobados por la mesa 4 para primer debate en el Pleno». Montecristi: Asamblea Nacional Constituyente, mimeo.
- Merkel, Wolfgang (2008). «Descentralización e integración regional: experiencias europeas». En Fernando Carrión y Brigitta Villaronga, comps. *Descentralizar: Un derrotero a seguir*. Quito: FLACSO, Inwent, SENPLADES.
- Moreano, Alejandro y otros (1998). *La nueva Constitución: escenarios, actores, derechos*, Quito: CIUDAD.
- Movimiento PAÍS (2006). *Plan de Gobierno del Movimiento País 2007-2011*, Quito: mimeo.
- Ojeda, Lautaro (2000). *La descentralización en el Ecuador*. Quito: CEPLAES, Abya-Yala.
- Ospina, Pablo (2004). «Esquemas para una breve historia del Espacio Ecuatoriano». En Sara Báez, Pablo Ospina y Galo Ramón. *Una breve historia del espacio ecuatoriano*. Quito: CAMAREN – IEE.
- Pachano, Simón (2008). «Sistemas subnacionales de partidos en el Ecuador». En Fernando Carrión y Brigitta Villaronga, comps. *Descentralizar: Un derrotero a seguir*. Quito: FLACSO, Inwent, SENPLADES.
- Paredes, Pablo Lucio (2008a). «Informe Pablo Lucio Paredes 28 de mayo sobre los artículos “De la propiedad” para el primer debate – Mesa 6». Montecristi: Asamblea Nacional Constituyente, mimeo.
- _____ (2008b). «Informe Pablo Lucio Paredes 3 de junio sobre la “Soberanía Alimentaria” Primer debate – Mesa 6». Montecristi: Asamblea Nacional Constituyente, mimeo.
- _____ (2008c). «Informe Pablo Lucio Paredes 13 de julio Parte A y B – Educación, salud, seguridad social y otros – Segundo debate – Mesa 7». Montecristi: Asamblea Nacional Constituyente, mimeo.
- _____ (2008d). «Informe Pablo Lucio Paredes 11 de junio sobre “Territorio y autonomías” – Primer debate – Mesa 4». Montecristi: Asamblea Nacional Constituyente, mimeo.
- _____ (2008e). «Informe Pablo Lucio Paredes 8 de julio sobre “Territorio y autonomías” – Segundo Debate – Mesa 4». Montecristi: Asamblea Nacional Constituyente, mimeo.
- Paredes, Sara, Leonardo Viteri y Fernando Alarcón (2008). «Informe de minoría sobre los Textos Constitucionales referentes al “Carácter y Elementos Constitutivos del Estado”». Montecristi, Asamblea Nacional Constituyente, mimeo.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (1997). *Informe sobre desarrollo humano*. Madrid: Mundiprensa.
- Prada, Raúl (s/f). «Articulaciones de la complejidad». En Álvaro García Linera, Luis Tapia y Raúl Prada. *La transformación pluralista del Estado*. Bolivia: Muela del Diablo Editores, Comuna.
- Queirolo, Rossana (2008a). «Soberanía alimentaria». Montecristi: Asamblea Nacional Constituyente, mimeo.
- _____ (2008b). «Comentarios al articulado de “la sección propiedad” propuestos para segundo debate por la mesa seis». Montecristi: Asamblea Nacional Constituyente, mimeo.

- _____ (2008c). «Comentarios a los proyectos presentados para segundo debate del articulado de la mesa No.6 sobre la sección de soberanía alimentaria». Montecristi: Asamblea Nacional Constituyente, mimeo.
- _____ (2008d). «No es viable jurídicamente reconocer a la naturaleza como sujeto de derechos». Montecristi: Asamblea Nacional Constituyente, mimeo.
- _____ (2008e). «Comentarios sobre la propuesta de articulado elaborado por la Mesa No. 8 de Justicia y Lucha contra la corrupción, respecto a: Medios alternativos de solución de conflictos, jueces de paz, jurisdicción indígena, Fiscalía General del Estado, Sistema de protección de víctimas, testigos y participantes en el proceso penal, Defensoría Pública, Rehabilitación Social y Consejo de la Judicatura». Montecristi: Asamblea Nacional Constituyente, mimeo.
- _____ (2008f). «Articulado de los capítulos I y II del Título: Del territorio, su organización y los gobiernos autónomos descentralizados. Mesa 4». Montecristi: Asamblea Nacional Constituyente, mimeo.
- Ramírez, René (2008). «El nuevo pacto de convivencia para Ecuador (2008): Vivir como iguales, queriendo vivir juntos». Quito: mimeo.
- Ramón, Galo (2004). «Estado, región y localidades en el Ecuador (1808-2000)». En Sara Báez, Ospina y Ramón, *Una breve historia del espacio ecuatoriano*, Quito: CAMAREN – IEE.
- Rohón, César (2008a). «Artículos de soberanía alimentaria». Montecristi: Asamblea Nacional Constituyente, mimeo.
- _____ (2008b). «Derechos de la naturaleza». Montecristi: Asamblea Nacional Constituyente, mimeo.
- _____ (2008c). «Sugerencias y observaciones al informe de mayoría referente al Título V Del Territorio, su organización y los gobiernos autónomos descentralizados, presentado por la mesa 4 de Ordenamiento Territorial para el primer debate en el Pleno». Montecristi: Asamblea Nacional Constituyente, mimeo.
- Rosado, Gissel (2008a). «Informe de minoría: El trabajo y la producción. Sección Primera: las formas de organización económica de la producción y su gestión». Montecristi: Asamblea Nacional Constituyente, mimeo.
- Sánchez, Eduardo, y Alfredo Ortiz (2008). «Observaciones presentadas sobre el texto de los articulados de la mesa No. 4». Montecristi: Asamblea Nacional Constituyente, mimeo.
- Santos, Boaventura de Sousa (2007). «La reinención del Estado y el Estado pluri-nacional». En *OSAL*, Vol. 8, No. 22.
- _____ (2006). *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social*. Buenos Aires: CLACSO.
- _____ (2005). *Reinventar la democracia. Reinventar el Estado*. Buenos Aires: CLACSO.
- Santos, Milton (2000). *La naturaleza del espacio*. Barcelona: Editorial Ariel.
- _____ (1999). «El territorio: un agregado de espacios banales». En Miguel Panadero Moya y Francisco Abellán, eds. *América Latina: Lógicas locales, lógicas globales*, Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla.
- SENPLADES (2009a). *Recuperación del Estado Nacional para alcanzar el Buen Vivir*. Quito.

- _____ (2009b). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*. Quito: Gobierno Nacional de la República del Ecuador.
- _____ (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*. Quito.
- Taiano, Vicente (2008a). «Informe del Bloque PRIAN respecto de los artículos aprobados por la mesa, en el tema referente a la propiedad privada». Montecristi: Asamblea Nacional Constituyente, mimeo.
- _____ (2008b). «Comentarios a los artículos referentes a soberanía alimentaria». Montecristi: Asamblea Nacional Constituyente, mimeo.
- _____ (2008c). «Comentarios del bloque del PRIAN respecto de los artículos presentados por la mesa No. 8, Justicia y Lucha contra la Corrupción, referentes a Justicia Indígena». Montecristi: Asamblea Nacional Constituyente, mimeo.
- Tapia, Luis (2006). *Gobierno multicultural y Democracia directa nacional*. La Paz: Estrategia.
- Touraine, Alain (2000). *¿Qué es la democracia?* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Unda, Mario, org. (2005). *Experiencias en gestión y desarrollo local*. Quito: CIUDAD, EED, Universidad Andina Simón Bolívar.
- Vega, Óscar (2007). «Reflexiones sobre la transformación pluralista». En Álvaro García Linera, Luis Tapia y Raúl Prada. *La transformación pluralista del Estado*. Bolivia: Muela del Diablo Editores, Comuna.
- Villavicencio, Susana (2003). «La (im)posible república». En Atilio Boron, comp. *Filosofía Política Contemporánea: Controversias sobre civilización, imperio y ciudadanía*. Buenos Aires: CLACSO.
- Viteri, Leonardo (2008a). «Observaciones sobre los artículos relativos a la propiedad». Montecristi: Asamblea Nacional Constituyente, mimeo.
- _____ (2008b). «Observaciones sobre el capítulo 4: De una vida digna en paz, del sistema nacional de inclusión y equidad social, de la educación, de la educación superior». Montecristi: Asamblea Nacional Constituyente, mimeo.
- _____ (2008c). «Observaciones a los artículos correspondiente a los principios generales de la organización del territorio, de los gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales, de los territorios comunitarios de los pueblos ancestrales y regímenes especiales». Montecristi: Asamblea Nacional Constituyente, mimeo.
- Vizcaíno, Fernando (2007). «Estado multinacional y globalización». En Jorge Enrique González, ed. *Nación y nacionalismo en América Latina*. Bogotá: CLACSO, Universidad Nacional de Colombia.
- Wallerstein, Immanuel (1998). *Impensar las ciencias sociales*. México: Siglo XXI.

ISBN 978-9942-07-211-5



9 789942 072115

Cambiar el mundo significa concebirlo de otro modo; modificar las mentalidades y los modos de hacerlo y vivirlo. La lectura de este libro revela con toda honestidad los dilemas de la construcción inmediata de los horizontes lejanos e incluso las angustias de dejar pasar el momento histórico en el enredo de definiciones menores que cierran las puertas a los grandes horizontes... Un libro magnífico, profundamente comprometido, que no debería dejar de leer nadie que quiera entender el proceso ecuatoriano en el quiebre de los tiempos.

Del *Prólogo* de Ana Esther Ceceña



GOBIERNO NACIONAL DE
LA REPUBLICA DEL ECUADOR

LA R=VOLUCIÓN
CIUDADANA
Avanza!