

ecuador:

un modelo para

[des] armar

descentralización,
disparidades regionales
y modo de desarrollo

Augusto Barrera G.

(coordinador)

Franklin R. Gallegos

Lourdes Rodríguez J.

(investigadores)

Andrea Carrión

Edison Hurtado

(asistentes de investigación)

**GRUPO DE DEMOCRACIA Y DESARROLLO LOCAL:
CIUDAD, TERRANOVA, IEE, SENDAS, RED CANTARO, RIAD.**

AUSPICIO:

VECO-Ecuador-Bélgica, ILDIS, ABYA YALA

Portada

Tapiz de José Chacha, Artesanía Textil, Bolívar-Ecuador.
Toya-CIUDAD

Copyright

Centro de Investigaciones CIUDAD

Derechos de Autor: 013525

ISBN: 9978-41-192-5

Tiraje: 1.000 ejemplares

Primera Co-edición:

**GRUPO DE DEMOCRACIA
Y DESARROLLO LOCAL:**

CIUDAD, TERRANOVA, IEE, SENDAS,
RED CANTARO, RIAD.

Auspicio:

VECO - Ecuador-Bélgica

ILDIS

ABYA YALA

**Impreso en Ecuador
en Producciones Digitales UPS,
diciembre, 1999**

Se autoriza a citar o reproducir
el contenido de esta publicación,
siempre y cuando se mencione la fuente.

índice



5 presentación

7 capítulo 1

Contexto, aproximaciones teóricas, objetivos, alcances y límites.

- 7 1. Los tiempos
- 11 2. Aproximaciones teórico-conceptuales
- 21 3. La problematización
- 22 4. Estructura propositiva

25 capítulo 2

Descentralización y regionalización en América Latina

- 25 1. El campo temático en América Latina durante las últimas décadas.
- 28 2. La discusión actual sobre descentralización

45 capítulo 3

Revisión comparativa de siete propuestas de descentralización

- 45 1. Ordenamiento territorial
- 49 2. Ordenamiento político
- 52 3. Modo de desarrollo
- 52 4. Ordenamiento fiscal
- 56 5. Inversión pública y privada
- 56 6. Estrategias de descentralización
- 57 7. Algunas observaciones conclusivas

79 capítulo 4

Fragilidad y estridencia

(El campo discursivo de la descentralización en el Ecuador)

- 79 1. Propósitos, indicios
- 81 2. Problematización
- 88 3. Breve recuento del “ciclo crítico” marzo-julio: la reactivación del conflicto regional
- 90 4. El ciclo político del discurso descentralizador
- 107 5. ¿Disputas discursivas?
- 110 Post-Scriptum

117 capítulo 5

Economía y espacio en el Ecuador

- 118 1. Estructura del espacio Ecuatoriano
- 123 2. Hacia un análisis de la configuración de la estructura económica en el territorio ecuatoriano
- 131 3. Estructura productiva provincial.
- 161 4. Flujos financieros privados
- 165 5. El rol del Estado en el desarrollo económico provincial: asignaciones presupuestarias y recaudaciones tributarias

179 capítulo 6

Elementos para el análisis institucional del Estado

- 179 1. Un poco de historia: la construcción del territorio nacional
- 181 2. Estructura orgánica del Estado en el territorio
- 184 3. El papel del Estado en el ordenamiento territorial
- 187 4. Algunos conflictos del actual ordenamiento territorial
- 189 5. A modo de hipótesis

195 capítulo 7

Identidades nacionales, regionales y étnicas en el Ecuador: ficción, nomadismo y discontinuidad

- 197 1. Identidades sociales: indeterminación y discontinuidad
- 200 2. La ficción nacional
- 205 3. Nación y hegemonía
- 217 4. Fracturas nacionales en el Ecuador: étnia y región como narrativas emergentes
- 228 5. Salida

231 capítulo 8

Ecuador un modelo para armar lineamientos de propuesta

- 231 1. Principios orientadores
- 238 2. Lineamientos específicos
- 245 3. El carácter del proceso. Visión y concatenaciones

249 bibliografía

265 anexos

presentación

El Grupo de Trabajo “Democracia y Desarrollo Local” es una instancia de coordinación y sistematización de las experiencias de varias ONGs del Ecuador, entre ellas: el Centro de Investigaciones CIUDAD, el Instituto de Estudios Ecuatorianos IEE, Terranova, SENDAS, la Red Cántaro de Azuay, la Red de Agricultura y Democracia-RIAD. Estas instituciones trabajan en las áreas de descentralización, desarrollo local y participación ciudadana junto con algunos gobiernos locales del país.

En el marco de estas actividades, y ante la emergencia del conflicto regional en el Ecuador, el Grupo emprendió una investigación conjunta sobre descentralización y regionalización en el Ecuador, tendiente a informar y cualificar el debate y aportar en la generación de algunos lineamientos de una propuesta de Reforma del Estado y particularmente sobre la descentralización.

Esta publicación es uno de los productos de este trabajo. Contiene ocho capítulos: 1. Aproximación teórico conceptual, objetivos, alcances y límites; 2. El estado del actual debate de descentralización y regionalización en América Latina; 3. El análisis de algunas de las propuestas de descentralización y autonomías levantadas en los últimos meses por distintos sectores en el Ecuador; 4. La conformación del campo discursivo en el país; 5. La composición espacial de la estructura económica y fiscal del país en los últimos años; 6. Las características de la institucionalidad estatal; 7. El fraccionamiento de la identidad nacional por las interpelaciones étnicas y regionales surgidas en la última década; y, finalmente, 8. Algunos lineamientos de propuesta.

La investigación supuso una fuerte dosis de trabajo colectivo, diálogo y confrontación de enfoques disciplinarios y visiones sobre cada uno de los temas estudiados. En este sentido el trabajo final es una producción colectiva. No obstante, cada investigador tuvo responsabilidades específicas en la producción final de los distintos capítulos.

La coordinación general de la investigación estuvo a cargo de Augusto Barrera, quien es además responsable de la redacción final de los capítulos 1, 2 y 8. Lourdes Rodríguez elaboró el capítulo 5, con el apoyo de Andrea Carrión; Franklin Ramírez Gallegos tuvo a su cargo los capítulos 3, 4 y 7. El capítulo 6 fue trabajado colectivamente por Franklin Ramírez Gallegos, Andrea Carrión, Edison Hurtado y Augusto Barrera.

El trabajo se desarrolló entre los meses de julio y octubre de 1999. La redacción y edición finales se realizaron durante noviembre y diciembre.

Por limitaciones de espacio y por la exigencia de la coyuntura, no se publican todos los insumos y resultados producidos. Esperamos que sea posible hacerlo en un futuro próximo. Ha quedado planteada además una agenda de investigación pendiente; particularmente parece necesario profundizar aspectos como: las dimensiones espaciales de la economía ecuatoriana; la caracterización de las economías regionales; la forma en que se procesa en el país la Reforma del Estado; las identidades locales y sus entramados políticos, sociales y culturales; la constitución de sistemas cognitivos locales; la situación jurídico institucional del Estado.

Los autores expresan su agradecimiento al Grupo de Democracia y Desarrollo Local por su apuesta a constituir espacios de reflexión e investigación colectiva, aun en tiempos de pragmatismo y frivolidad; al auspicio de Veco – Bélgica, del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales - ILDIS y de ABAYA YALA que aportaron en la publicación de este trabajo; a las personas que pacientemente revisaron el texto, enviaron sus observaciones y participaron en la realización de los talleres de avance*; al personal técnico y administrativo de las instituciones del Grupo. A todas y todos quienes aportaron en este esfuerzo.

Augusto Barrera

* Diego Carrión, Doris Solís, Alfredo Lozano, Betty Tola, Fernando Larrea, Juan Pablo Muñoz, Sara Báez, Alberto Acosta, Rodrigo Barreto, Ana María Larrea, René Ramírez, Fernando Guerrero, Virgilio Hernández.

capítulo 1

Contextos, aproximaciones teóricas, objetivos, alcances y límites

El debate que actualmente se configura en el Ecuador alrededor de la problemática de descentralización y autonomías¹, refleja la complejidad de un campo que toca, mucho más allá de una reingeniería administrativa, dimensiones sustantivas de la economía, de la distribución del poder, de la identidad, en suma del mismo carácter de esta formación histórico social llamada Ecuador.

Por ello, un esfuerzo por un abordaje renovado y comprehensivo de la problemática supone la necesidad de actualización del aparato teórico, conceptual y metodológico.

En este capítulo inicial se aborda este aspecto como antecedente para formular a continuación los objetivos, alcances y límites del presente trabajo. Estos contenidos serán expuestos en cuatro acápite: i) el tiempo en el que se sitúa la problemática; ii) la aproximación teórico conceptual de la que se parte; iii) la problematización y los objetivos de la investigación; y, iv) la estructura propositiva del trabajo.

1. Los tiempos

Tiempo mundial: la globalización y sus impactos en los Estados Nacionales y las regiones

Hay dos grandes movimientos político-culturales y económicos que atraviesan y remodelan las configuraciones estatales, societales y de identidad de todos los países e individuos a nivel de la región: por un lado, la crisis y los procesos de reforma de los Estados-nacionales y

¹ Descentralización, regionalización y régimen de autonomías, son términos que remiten a modificaciones en la relación Estado/Regiones. En la mayor parte del texto se utilizan estos términos para referirse al conjunto de este proceso en el Ecuador. En el capítulo 2 se precisan sus alcances conceptuales.

por otro, el nuevo mapa del mundo forjado en torno de una creciente globalización y mundialización de la economía y la cultura. Dos movimientos que deben ser interpretados en sus múltiples imbricaciones y no como problemas aislados o extraños entre sí.

La crisis de los Estados–nacionales se verifica, principalmente, en torno de su pérdida de centralidad con respecto a los otros sub–sistemas de la sociedad. La institucionalidad estatal habría perdido vigencia en cuanto principio político organizador de todas las esferas de lo social (economía, cultura, ética, religión, ideologías, etc.), e incluso habría pasado a ocupar un lugar secundario en relación a la primacía de la economía y las finanzas globales y la lógica de la gestión empresarial de lo público.

Así, en las sociedades fordistas (Harvey, 1990) la esfera política–estatal se constituyó en el eje organizativo y regulatorio de todos los ámbitos de la sociedad, instituyó su lógica política en todo el cuerpo social y al mismo tiempo la condensó espacial y temporalmente en torno de un ordenamiento nacional. Territorio, historia, economía, mercado, cultura, lengua, identidades, religión, iglesia, medios de comunicación se nacionalizaron; la nación y el Estado se convirtieron en una unidad de sentido y análisis que lograron comprimir en una misma definición y registro a toda la realidad (Sánchez Parga, 1999).

En el período post–fordista o de acumulación flexible (que en los términos de algunos autores de la escuela regulacionista verificaría su constitución en torno de la crisis económica en los países centrales a fines de los años sesenta) por el contrario, el Estado–nación y la política pasan a tener un rol secundario con respecto a la economía y el mercado cuya racionalidad (competitividad, eficiencia, fluidez, calidad total, etc.) pasa a dominar a las demás esferas de lo social. Se trata, simplificando el argumento, del desbordamiento de la institucionalidad estatal por una globalización de los intercambios económicos, principalmente, pero, además, de la información, la comunicación y la cultura. Los procesos de desregulación económica, apertura comercial, privatización de los sectores públicos reflejan este proceso de “internacionalización de los Estados” y, en buena parte, de des–nacionalización de la economía y la cultura².

La revolución financiera internacional no presta atención a los lugares en que se realiza el producto, su despliegue amenaza y desafía sin pausa la idea de la soberanía del Estado–nación, su misma utilidad pasa a ser abiertamente cuestionada, se multiplican las presiones para una “recolocación de la autoridad”, dirigida de arriba a abajo, para forjar estructuras que puedan responder mejor a las fuerzas de cambio imperantes (Ianni, 1994).

2 “En este nuevo ciclo... no sólo se desnacionalizan en primer lugar, obviamente la economía y el mercado, sino también la política y el Estado, la cultura y las identidades, y hasta los territorios y los tiempos. Las dimensiones y definiciones globales sustituyen a las dimensiones y definiciones nacionales” (Sánchez Parga, 1999: 22).

Sin embargo, los Estados nacionales no dejan de jugar un papel en los procesos de reorientación de las formas de acumulación del capital. A diferencia de la extendida retórica del libre mercado, en el sentido de que el Estado se repliega y desaparece y da paso a las fuerzas mercantiles, “las experiencias en América Latina como en Europa central confirman el análisis histórico de Polanyi: el mercado por sí solo no genera ni sustenta un orden social[...] Conviene recordar la paradoja neoliberal: una estrategia destinada explícitamente a imponer la economía capitalista de mercado, desmantelando al Estado, sólo tiene éxito cuando se apoya sobre una fuerte intervención estatal” (Lechner, 1997:34)³.

El mundo no aparece más como una colección de Estados nacionales, más o menos centrales y periféricos, arcaicos y modernos, dependientes e interdependientes, occidentales y orientales: las naciones se han transformado en “espacios, territorios o satélites de la sociedad global, ésta es la nueva totalidad en movimiento, problemática y contradictoria. En la medida en que se desenvuelve la globalización confiere nuevos significados a la sociedad nacional, como un todo y en cada una de sus partes” (Ianni, 1994:73).

En suma, estamos frente a un proceso en que –simultáneamente– se problematiza al antiguo Estado–centralista, se emprenden un conjunto de reformas para su rediseño institucional con miras a ajustarlo a los desafíos de la economía global, y se resquebraja el espacio imaginario de su institución: la nación. La crisis del Estado debe ser leída como desbalance de todo su andamiaje, el Estado–nación en su conjunto es cuestionado drásticamente tanto desde actores trans–nacionales como desde movimientos y actores sub–nacionales.

La relación entre lo global y lo nacional no es de plena homogeneización y universalización (occidentalización) de las culturas y los modos de vida. Por el contrario, las últimas décadas han visto el desbordamiento y eclosión de conflictos étnicos, culturales y religiosos que han puesto bajo tela de duda la propia idea de la estabilidad del sistema internacional post–guerra fría. Los particularismos, comunitarismos y reivindicaciones micro–identitarias han surgido abiertamente, formando un coro de voces que presionan –desde adentro– para su reconocimiento (y en muchos casos reivindicaciones de soberanía y autonomía) y posterior reconstitución de los Estados–nacionales⁴.

Quizás este proceso sea uno de los efectos de los impactos de la globalización sobre las regiones. Hay un proceso contradictorio de integración subordinada de algunas regiones y de

3 Lechner N. “La reforma del Estado entre modernización y democratización” en Un Estado para la democracia. ILDIS–Friedrich Ebert Stiftung. México. 1997.

4 Incluso autores como Samuel Huntington reconocen que en el “mundo de posguerra fría, por primera vez en la historia, la política global se ha vuelto multipolar y multicivilizacional” (1997:20–21). La modernización económica y social, de la mano de la consolidación del capitalismo global, no estaría produciendo ni una civilización universal, ni la occidentalización de las sociedades no occidentales. Parecería que el equilibrio de poder entre civilizaciones está cambiando: occidente pierde fuerza relativa, y otras civilizaciones (como la asiática) aumentan su fuerza económica, militar y política; el islam experimenta una explosión demográfica con efectos perturbadores para los países musulmanes y sus vecinos, y las civilizaciones no occidentales tienden a reafirmar la centralidad de sus propias culturas. Las distinciones más importantes entre los pueblos no son ideológicas, políticas ni económicas; son culturales (ibid).

desintegración y exclusión de otras. La globalización neoliberal profundiza la segregación y segmentación de territorio y amplía esas disparidades, dualiza⁵.

En definitiva, tal como Alain Touraine mencionó unos años atrás, el problema del Estado y de la democracia actuales reside en la separación de un mercado mundial globalizado y comunidades locales encerradas sobre sí mismas (Alain Touraine, 1995:105), el Estado-nacional democrático se debilita y sus posibilidades de mediar simultáneamente con los intereses económicos globales y las demandas autonómicas de los proyectos identitarios locales y regionales parecen, a todas luces, desbordar su marco institucional vigente.

El tiempo nacional: la noción de crisis

El Ecuador está instalado en una crisis de gran profundidad. La noción de crisis hace relación no solo al agotamiento de un orden, sino, y sobre todo, a las condiciones y posibilidades de transformación de ese orden. Los cambios ocurren cuando hay concurrencia entre la posibilidad y la necesidad. La apreciación de la situación del país parece ejemplificar adecuadamente esta noción.

El Ecuador no ha logrado resolver adecuadamente los históricos problemas de unidad nacional. Siendo una nación que, en gran parte procede de la acción del Estado, las transformaciones de la economía y la política que se acaban de reseñar implican el debilitamiento estatal e inmediatamente impactan en la misma constitución de la nación. La idea de nación en ciernes -para recoger una expresión de Quintero (1991)-, resulta hoy más contingente en tanto uno de sus pivotes fundamentales, el Estado ha sido debilitado como productor de sociedad, de unidad nacional, de una visión de horizonte y de imaginarios de pertenencia e identidad.

El momento histórico del Ecuador en el que se sitúa la problemática de descentralización, resulta de una dinámica doble: I) de acumulaciones histórico estructurales (la ausencia de un proyecto nacional y de sujetos que lo porten; los niveles de desintegración económica y social, etc.), agudizados por los impactos del proceso de globalización -al que nos insertamos de modo subordinado-, y del tortuoso proceso de reforma del Estado, II) de desencadenantes coyunturales como la crisis financiera y la pugna presupuestaria, la ruptura de los “acuerdos de gobernabilidad”, etc.

Con la herencia del pasado, que se expresa aun en los conflictos regionales, el país debe enfrentar los retos del futuro. Y al parecer está al borde de no poder hacerlo. La experiencia de Africa subsahariana ha dado lugar al concepto de naciones fallidas. Aquellas que al parecer no tuvieron condiciones de constituirse como tales. Así como la globalización abre posibilidades frente al mundo, en su versión neoliberal, desconstituye y reconstituye de modo más asimétrico e inequitativo territorios, regiones, sujetos e identidades.

5 Algunos estudios sobre el tema: Caravaca, Inmaculada (1998); Arocena, José (1997); Pradilla, Emilio (1996 y 1997); Hieraux, Daniel, Lindon, Alicia (1997); Bervejillo, Federico (1995).

El sentido de crisis y oportunidad conduce entonces a la ubicación de un momento en el cual es posible, y al parecer necesario, una refundación como nación diversa y plural. Sin las mediaciones del Estado y de las elites tradicionales que le han dado una forma específica, parece que no queda más que el Ecuador profundo, diverso, plural, heterogéneo. La pregunta ¿qué somos?, solo tiene salida en un reconocimiento a la formación histórica que nos hace a la vez que específicos y diversos respecto de otros, también diversos entre nosotros. Ese es el tiempo en el que se sitúa el debate en el país y las oportunidades que la crisis abre, o cierra.

2. Aproximaciones teórico conceptuales

El debate y las políticas que se han impulsado en América latina y el Ecuador alrededor de la descentralización y la regionalización, y su correlato, el desarrollo regional, no constituyen un campo configurado de certezas. Al contrario, la evaluación de casi medio siglo de políticas, prácticas y discurso descentralizadores deja más interrogantes que respuestas. A manera de muestra retomamos algunas de las conclusiones de investigadores que, incluso desde distintas orillas ideológico-programáticas, relativizan algunas de las “certezas”.

Boisier, señala que “los ‘modelos reales’ de desarrollo regional, o territorial, en sentido más amplio se han construido sobre la base de tres procesos: 1) la regionalización, 2) la descentralización de los sistemas decisionales públicos y privados y 3) el desarrollo mismo de las regiones... Del primero de estos procesos se puede hablar como de un fracaso casi total; del segundo se puede decir que aun no logra configurarse..., y del tercero cabe anotar su rareza y escasez”, (Boisier, 1998 (a):10).

Tim Campbell, en dos trabajos de evaluación auspiciados por el Banco Mundial, llega a conclusiones sorprendentes: pese a que en varios países un elemento inspirador de las reformas descentralizadoras es la austeridad fiscal, la descentralización no implica una disminución de gastos del gobierno central, sino más bien (es probable que en un primer momento) un incremento (Campbell, 1991). Por otro lado, afirma 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”. Campbell afirma que “si estas acciones (las de los gobiernos locales) no están coordinadas a los programas nacionales, no son sostenibles en términos fiscales y, en muchos sentidos, son inherentemente inequitativas e ineficientes bajo las condiciones actuales” (Campbell, 1993:73,74).

Varios estudios comparativos de los grandes ciclos de la descentralización en los países de América Latina, identifican que, si bien hay una retórica que da unidad de sentido a los procesos de descentralización⁶, la significación real, social y política, difiere en cada caso y por lo mismo la dinámica de cada experiencia es específica. Esta especificidad está dada por el

6 En el capítulo 2 se exponen los consensos en las propuestas descentralizadoras.

entramado de intereses económicos y políticos que se pretende alterar, por la capacidad institucional nacional y subnacional y por la cultura política en cada tiempo histórico.

Las ideas expuestas suscitan profundos interrogantes respecto de cómo conocer, concebir, pensar los procesos de descentralización regionalización; y, a la vez de cómo implementarlos. Parece preciso aclarar algunos aspectos epistemológicos, teóricos, pragmáticos y praxológicos [Boisier, 1998(a) 1998 (b)].

Aspectos epistemológicos

Hay una doble dimensión de coordenadas que impactan fuertemente en el desarrollo de los territorios y que cuestionan algunos de los supuestos con los que desde las ciencias políticas, la economía y la sociología se comprendía la dinámica de las regiones.

La primera tiene que ver con la cada vez más fluida relación entre lo local y lo global. El mundo y cada país es menos la suma de localidades y más la dinámica de participación de esas localidades en dinámicas globales de flujos económicos, financieros, culturales. Esta constatación no supone de modo alguno que “la globalización” tiene efectos beneficiosos sobre las localidades; al contrario, las investigaciones realizadas parecen dar cuenta del efecto paradójico de homogeneización de territorios incluidos y de segmentación de territorios excluidos. La idea que se quiere relevar aquí considera esa doble dimensión endógena y exógena que interviene en el desarrollo de cada región, el impacto de las políticas nacionales en la asignación de recursos y potencialidades productivas, y el hecho de que son fundamentalmente las capacidades endógenas las que determinan la forma en que las regiones participan en las dinámicas más globales.

Por otro lado, ha sido revalorizado el papel de dimensiones como la cultura, la identidad, la calidad de las instituciones, la densidad de tejido social como factores decisivos en el desarrollo de las regiones. No basta un abordaje estrictamente económico ni de competencias gubernamentales. La idea de construcción social de los territorios sobre la que volveremos más adelante intenta articular una variedad de campos de la vida social de cuya interacción emerge la capacidad de una región de generar respuestas diferenciadas al entorno y eventualmente de construir proyectos políticos de desarrollo propio.

Este doble juego obliga a recuperar una aproximación que dé cuenta de la complejidad y a la vez totalidad concreta de los procesos, es decir de la necesidad de buscar lógicas de comprensión que superen la de preeminencia de visiones fragmentadas, parciales y autonomizadas de los sistemas económicos, políticos, culturales. El gran reto es comprender la realidad a partir de las conexiones internas que se viven en distintos campos de la vida social, identificar sus interrelaciones, la multicausalidad de los procesos sociales, los centros de impulso ordenadores, las estructuras de poder, las tendencias dominantes (Ames, 1998). Esto es particularmente importante para el campo que nos ocupa, en la medida de la primacía que han

tenido los acercamientos instrumentales acotados a dimensiones administrativas y fiscales del Estado, que contrastan con el carácter complejo de los procesos de desarrollo local.

Aspectos teóricos

En concordancia con las ideas que se han expuesto, a continuación se pasa revista de algunos de los conceptos con los cuales se ha desarrollado esta investigación.

Territorio, espacio y región

La problemática regional suele ser entendida exclusivamente en su dimensión geográfico territorial. Con el fin de fundamentar la línea argumentativa de este trabajo se exponen algunos conceptos básicos a los que se apelará de modo recurrente, a saber: territorio, espacio, región, disparidades regionales y cuestión regional.

Aunque en ocasiones se utilizan como sinónimos espacio y territorio, conceptualizamos como *territorio* lo que Milton Santos denomina la configuración territorial, esto es, “el conjunto de datos naturales más o menos modificados por la acción consciente del hombre, a través de los sucesivos ‘sistemas de ingeniería’”. (Santos, 1994:111). En esta categoría se incorpora lo que Boisier denomina “I) el territorio natural, para denotar aquellas áreas no incorporadas a los circuitos económicos y II) los territorios equipados para denotar una área intervenida por el hombre mediante obras de infraestructura”. (Boisier, 1996:4).

La categoría de *espacio*, es más englobante, reúne un sistema de objetos, pero además un sistema de acción (Santos, 1994(b)). “Hace referencia además de la configuración territorial a la dinámica social o el conjunto de relaciones que definen una sociedad en un momento dado [...] La dinámica social está dada por el conjunto de variables económicas, culturales, políticas, etc. que en cada momento histórico dan una significación o un valor específico al medio técnico creado por el hombre, esto es a la configuración territorial”⁷ (Santos, 1994:111–112). En este mismo sentido Boisier utiliza el término de territorio organizado para describir situaciones en las cuales la ecuación “territorio/sociedad se muestra de una manera visible: hay una base física, intervenida con obras y construcciones y un sistema de relaciones económicas y sociales que sirve como elemento estructurante de una comunidad. El concepto de territorio organizado es independiente de cualquier escala matemática” (Boisier, *ibid*). El espacio es una dimensión de la totalidad social. (Hiernaux, 1997:37)

La *región* es una subunidad, un subsistema dentro del sistema nacional y mundial que no tiene existencia autónoma, es una abstracción en tanto separación de un todo. Su particularidad está dada por una configuración situada en un lugar específico de una estructura demográfica, de una estructura de clases específica, de una estructura de ingreso específica, etc., y de un arreglo (organización) de las relaciones entre estas estructuras (Santos, 1974). Esta definición nos remite a la doble dimensión constitutiva de la región, su dinámica interna (endó-

⁷ Traducción del autor

gena) y sus relaciones externas (exógenas). “Estudiar la región significa penetrar en un mar de relaciones, formas, funciones, organizaciones, estructuras, etc. con sus diversos niveles de interacción y contradicción” (Santos, 1994:46).

Estas definiciones abren a una comprensión más abarcativa de región. Así, desde una perspectiva sociológica, al hablar de región se debe partir de la idea de que se trata de un conjunto económico y social que se desarrolla en un espacio dado y que existe en la medida en que, política e ideológicamente, presenta una estructura coherente y original, canalizada por actores locales/regionales específicos, que la diferencia de las otras (Saint Geours, 1994:145). En esta misma línea, para otros autores *lo regional es ante todo un fenómeno político*. Las regiones, en esta perspectiva, aparecen des-naturalizadas y pierden su carácter de inmutabilidad en el tiempo. Son un producto de construcciones político-históricas viabilizadas por agentes políticos hegemónicos en la sociedad local, y localizadas en un espacio geográfico determinado (Quintero, 1991; Maiguashca 1992).

Finalmente, algunas interpretaciones asumen *la región como una comunidad imaginada e imaginaria* -tal y como Anderson trabaja el problema de la nación-, aunque afirman que en virtud de su escala geográfica y de la mayor visibilidad de su substrato territorial, la región “está más próxima de los intercambios sociales de base y, por lo tanto, es menos ‘anónima’ y menos ‘imaginada’ que ésta última” (Giménez, 1993).

Se entienden por *desigualdades regionales* el modo diverso y heterogéneo en que los recursos se han distribuido en el territorio a través de la historia. “Las desigualdades entre regiones tienden a incrementarse por la segmentación, fragmentación y especialización de la producción, ya que ello implica formas de organización muy diferenciadas”. (Hiernaux, 1997).

Este conjunto de definiciones complementarias que abarcan desde las dimensiones territoriales y propiamente espaciales a aquellas relacionadas con la economía, la cultura y la identidad, hacen de la región un sistema complejo de múltiples relaciones con el entorno, idea fuerza que torna pertinente la necesidad de una aproximación multidisciplinaria y comprensiva sobre el tema.

El Estado y la cuestión regional

Siguiendo a Coraggio (1989), aprehender una temática determinada en términos de una “*cuestión regional*” es una forma sintética de evaluar su potencialidad social y política, y su capacidad de problematizar diversos campos temáticos al margen del que trae connotado. Tal autor plantea dos condiciones para poder trabajar el tema bajo la forma de una “*cuestión regional*”:

- a) que se constituya como una *cuestión de Estado*, es decir, como una cuestión que exige una resolución política, porque su reproducción socava la hegemonía del bloque en el poder.
- b) que tenga el *carácter reproductivo*, a saber, que trate “de una contradicción que las estructuras de la sociedad procesan, reproduciéndola, sin poder resolverla dentro de sus propios límites estructurales” (Coraggio, 1989:21-23) .

A estas condiciones, Quintero agrega una adicional: que la región se articule en torno de un conjunto de actores socializados en un sistema que expresa de forma constante síntomas de desarticulación entre el Estado y la sociedad (Quintero, 1982:32-36).

Con estos elementos se entiende la idea de Coraggio al señalar que sólo cuando se de un conflicto social (actual o potencial) de base territorial, reproducible, cuya resolución afecte la correlación de fuerzas en el orden nacional, que tenga raíces profundas en las estructuras de la sociedad civil o en nacionalidades o grupos étnicos relativamente autónomos, estaríamos en presencia de una situación que, afectando a la sociedad en su conjunto (aunque con efectos diferenciales para sus diversas etnias, clases o fracciones) puede constituirse en una cuestión regional (Coraggio, 1989:34).

El carácter de la discusión actual sobre descentralización y autonomías ejemplifica la noción de cuestión regional. En efecto, lo que está en juego es la distribución de riqueza y poder y el marco de condiciones y reglas en los que los actores sociales desenvolverán sus proyectos societales. Por ello, la descentralización alude necesariamente a una discusión de carácter ideológico-programático que atienda básicamente el modelo de desarrollo, el carácter de la democracia y el papel del Estado. A ello se aboca el acápite siguiente.

Aspectos ideológico programáticos

La respuesta a la pregunta ¿qué descentralizar? no es, tal como se ha sugerido a lo largo de estas líneas, unívoca y automática. Si bien existen consensos aparentes respecto de la eficacia estatal, las bondades de lo local, etc. (cuestiones que serán expuestas en el próximo capítulo), desde la perspectiva de este trabajo se enfatiza la discusión de los fines, no solo de los medios.

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, que una 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.

Tres aspectos son medulares en esta discusión de objetivos, y atravesarán el presente trabajo: I) el modelo de desarrollo; II) la democracia; III) el papel del Estado.

I) Algunos estudios (Schuldt, 1992; Báez, 1994) han explicado las dimensiones de la heterogeneidad estructural en la economía ecuatoriana. Se ha señalado que, como consecuencia de una particular configuración histórica, se ha producido una “escisión de carácter estructural que ha dado como resultado para el caso ecuatoriano, la existencia de por lo menos cinco segmentos productivos: Segmento Petrolero (SP), Urbano Moderno (SUM), Rural Moderno (SRM), Urbano Tradicional (SUT) y Rural Tradicional (SRT)... los estratos se distinguen cualitativa y cuantitativamente, tanto por los montos y tipos de producción que generan y del empleo que otorgan como por las abismales diferencias tecnológicas (expresadas en los coeficientes capital/trabajo y producto/capital, entre otros) y en consecuencia, por sus variados niveles de productividad e ingreso (absolutos, por trabajador y marginales)” (Schuldt, 1992:18).

La heterogeneidad estructural tiene, por supuesto, una expresión espacial. Los territorios se han configurado a partir de la misma segmentación de la economía – sociedad, dando lugar a disparidades regionales intra e interregionales. La ubicación diferenciada de las regiones en la dinámica de los flujos económicos, financieros, tecnológicos, etc. –como se verá en los capítulos siguientes–, provoca a la vez diversos niveles de desarrollo de las capacidades productivas locales. Procesos sostenidos de descapitalización provincial, decrecientes niveles de inversión pública y privada, ausencia de mecanismos de transferencia tecnológica, crédito, etc., tienen un efecto acumulativo que conduce a una decreciente potencialidad local.

El deterioro de las condiciones de vida de la población, la inequidad, la ausencia de formación de recursos humanos, de servicios básicos, en definitiva, el debilitamiento del capital social y humano de las regiones, cierran el círculo vicioso de las disparidades regionales y la desintegración del territorio.

Desde una perspectiva dinámica, las relaciones entre regiones suponen un conjunto de flujos de entrada y salida. Estos flujos determinan y reproducen las asimetrías y tienen relación con el capital, el trabajo, la tecnología, la inversión productiva (pública y privada) y los recursos políticos centralizadores y concentradores. En Ecuador, los flujos más significativos son:

1. De la agricultura (particularmente de aquella destinada al mercado interno y al autoconsumo) a la industria y al sector financiero por la vía de una variación diferenciada en los precios de los productos. La agricultura para el consumo interno “subsidia” el impacto del ajuste. (Báez, 1992, Rosero, 1990).
2. Del campo a la ciudad, tanto como expresión de los procesos mencionados, como por:
 - a) la vía de una decreciente inversión pública y privada en el campo y una concentración en centros urbanos poblados; b) el costo que el campo asume en la reproducción de fuerza de trabajo contratada temporalmente o en condiciones precarias en general (reservorios de fuerza de trabajo).

3. De las periferias al centro⁸, por los mecanismos anteriores como por la naturaleza de los flujos a través del sistema financiero privado, que —como se verá adelante —hace que las periferias se conviertan en exportadoras netas de capital.
4. Del conjunto de la economía nacional hacia circuitos transnacionalizados a través intercambio desigual, de la deuda externa y las privatizaciones en sus varias versiones (Báez, 1992).

Es por ello que una descentralización democrática pasa por situar en primer plano un proceso de reversión de flujos centralizadores y concentradores y, por lo mismo, la redistribución de todas las formas de poder.

II) Las asimetrías económicas tienen un correlato desde el punto de vista político. Las principales decisiones que afectan la asignación de recursos productivos a las regiones están determinadas por la lógica general de acumulación de capital. De este modo, el grado de autonomía en las decisiones de las regiones se ve reducido y frecuentemente las formas político-institucionales locales (dependientes o autónomas), que suelen expresar a actores con un bajo grado de localidad⁹, cumplen el papel de “correas de transmisión” de estos flujos centralizadores. Las regiones se convierten en espacios heterónomos.

La descentralización debería suponer, por lo mismo, una aproximación al problema de la democracia. Tanto desde el punto de vista de la democratización regional (mayor participación de las regiones en la configuración de los programas y planes de gobierno), como del incremento de la participación de los actores sociales en espacios regionales y nacionales.

III) En relación al papel del Estado, la adscripción a un proceso como el que va caracterizándose en los párrafos precedentes no supone, a despecho de una lectura superficial, el debilitamiento del Estado¹⁰, su desmantelamiento o su extinción. Al contrario, exige un *Estado estratégico*, con capacidad de liderar procesos de cambio social, económico y político y evitar la fragmentación y atomización del país.

La lógica “burocrática clientelar”, la debacle de una institucionalidad ejecutiva y administrativa capaz de formular y ejecutar políticas de largo alcance, la crisis de legitimidad y repre-

8 Utilizamos estos conceptos para significar la existencia de espacios de mayor dinamismo económico, elevada productividad y mayor diversificación (centros), que marcan la dinámica de otras regiones con baja productividad, mayor fragmentación y menor dinamismo.

9 Por grado de localidad se entiende el nivel de “anclaje” de los actores económicos y sociales en la localidad: el uso de materias primas y mano de obra local, los niveles de redistribución del producto, las agendas políticas, etc.

10 Para el análisis del Estado, el trabajo adhiere a los planteamientos de Holloway en el sentido de que es preciso desfetichizar su estudio, “cada Estado nacional es un momento de la sociedad global, una fragmentación territorial de una sociedad que se extiende por todo el mundo...(a la vez), el Estado es una forma particular de las relaciones sociales”; por tanto implica fundamentalmente un juego de relaciones entre la dinámica del capital global y las relaciones sociales nacionales. Ver Holloway, John, “La Reforma del Estado: capital global y Estado Nacional” en Revista Perfiles Latinoamericanos. Año 1. No. 1. FLACSO. México.1992.

sentación, etc., son, a la vez razones para descentralizar e impedimentos para un proceso de descentralización¹¹. Esta paradoja, resultante de la profundidad y multidimensionalidad de la crisis estatal¹², conduce a la necesidad de repensar el Estado al mismo tiempo que la descentralización.

El “centralismo” del Estado no está determinado por la localización geográfica de la burocracia ni por el asiento del Gobierno Central. Su carácter centralista está dado básicamente por la naturaleza de los intereses a los que ha respondido (tal como se estudia en el capítulo siguiente) y por la correspondiente estructura del sistema político.

Los autores adhieren a la idea de un Estado democrático y participativo. Siguiendo a Lechner, se reconoce que “la modernización económica presupone un Estado fuerte; esto es un Estado capaz de representar al conjunto de la sociedad, de coordinar a los distintos actores sociales y de conducir procesos sociales de acuerdo a los criterios políticamente decididos”. (Lechner, 1997: 38, citado en Acosta, 1998)¹³.

Aspectos praxeológicos

De-liberación y esfera pública

Los procesos de reforma del Estado, emprendidos en diversos países de la región desde hace más de una década, pueden caracterizarse en una de sus múltiples dimensiones como primordialmente técnicos, secretos y escasamente deliberativos. Algunos estudios (Vera da Silva Telles, 1995 y Revista Nueva Sociedad #148, Alvarez y Dagnino, 1997) sugieren que tal debilidad de procedimiento puede ser una de las principales fuentes de la escasa consolidación del proceso e incluso de su pérdida de legitimidad ante la ciudadanía. Nos referimos a la preeminencia de una lógica de gestión del cambio institucional anclada en visiones expertocráticas reproducidas en torno de restringidos círculos de funcionarios estatales y consultores internacionales adscritos a las principales entidades de cooperación y crédito a nivel global (BID, BM, FMI, PNUD, etc.).

De esta manera los procesos de reforma del Estado, ejecutados como componente fundamental del ajuste estructural (economía y sociedad), han operado bajo una lógica en que los atributos públicos del ejercicio político tienden a diluirse. En efecto, la lógica de la denomina-

11 Han sido señalados los temas recurrentes de una situación administrativa alarmante: “la falta del sometimiento a las leyes, métodos y organización anacrónicos, vulnerabilidad frente a presiones político partidistas, funcionamiento burocrático, incapacidad de formular propuestas conforme a estructuras diferenciadas del país, etc. Ver CONADE-GTZ, 1992: 173.174.

12 Francisco Weffort señala tres crisis del Estado como constitutivas y explicativas de la crisis que se quiere conocer: “la crisis del Estado nación como forma política, la crisis del Estado nación como espacio económico nacional y la crisis de gobernabilidad, principalmente como crisis de los mecanismos de integración de las personas” (Weffort F. “América Latina: sistema político y desenvolvimiento económico”. Texto presentado en el Seminario Estado, economía e saúde. NEPP/UNICAMP, Julio 1990. Citado en Draibe Sonia, “La Reforma del Estado en América Latina. Observaciones sobre el caso brasileño”, en Revista Perfiles Latinoamericanos. Año I. No. 1. FLACSO. México. 1992.

13 Acosta Alberto. “La necesidad de un Estado estratégico” en Revista Economía y Política No. 3. Cuenca. 1998.

da “modernización” del Estado puede ser caracterizada por dos aspectos: a) un manejo fundamentalmente técnico-especializado de los conocimientos con que se procesa el cambio; y b) la mínima publicitación y discusión de los debates que han guiado estos procedimientos¹⁴. Así, la construcción social de los procesos de reforma estatal se ha sucedido de forma enigmática (como racionalidad operativa opuesta a la publicidad que requiere todo ejercicio democrático de gobierno), excluyente (como posibilidad de ampliación del debate público requerido para legitimar los procesos de reforma y propiciar la participación política) e instrumental (como mecanismo de ingeniería institucional que prefigura la discusión de fórmulas y mecanismos de cambio sin asimilarlos dentro de una discusión sobre los contenidos éticos, valóricos e ideológicos que tales recetas implican).

La racionalidad instrumental privilegia un discurso técnico que opaca y bloquea la capacidad de comprensión desde la sociedad civil (el mundo de vida) del funcionamiento de los subsistemas económico (el mercado) y político (el Estado) lo cual degenera en un proceso de autonomización de cada una de las áreas de coordinación social, de oscurecimiento de la interacción comunicativa que posibilita el ejercicio del control y la crítica sobre los niveles sistémicos y, en general, de escasa democratización de los procedimientos, estrategias y mecanismos de gobierno.

En efecto, si entendemos con Bobbio (1990) que la democracia es el gobierno del poder público en público (tanto desde el derecho público, como desde lo publicitado, en oposición a lo secreto), y se observa que las reformas del Estado no aportaron a tal proceso de publicitación del ejercicio político, se podría afirmar que su ejecución no solo que no ha contribuido a la consolidación democrática sino que podría ser vista como un obstáculo adicional.

Frente a esta lógica (que en el caso ecuatoriano debe ser matizada, puesto que no se puede hablar de una extendida consolidación de la racionalidad instrumental en la conducción del Estado lo cual no ha implicado, sin embargo, que existan enclaves burocráticos secretistas en la gestión del cambio institucional), esta investigación considera necesario re-instituir dentro de los procesos de reforma estatal una dimensión pública, deliberativa y crítica en los sentidos que se discuten a continuación.

Así, se trata de pensar la emergencia de áreas de acción (política, social, económica) que se coordinen por la vía de acuerdos alcanzados comunicativamente. Los diversos actores sociales -ciudadanos, sociedad civil- pueden desarrollar por sí mismos instituciones con las cuales poner coto a la dinámica interna de los subsistemas regidos por medios auto-producidos, y subordinarlos a decisiones tomadas en una comunicación libre de coacción. Parte fundamental de estas instituciones -tendientes a asegurar un funcionamiento efectivo de la esfera

14 Barbara Topper, en un análisis del planteamiento de la CEPAL con relación al nuevo Estado “regulador”, plantea que la necesidad de incrementar “las capacidades del Estado y de la sociedad para encontrar soluciones técnicas a los problemas de inserción, puede aumentar la distancia entre la política profesional y las necesidades de la población en detrimento de la participación política” (1993: 102). Con ello pone por delante el carácter poco abierto, en lo procedimental, de los actuales procesos de rediseño de los Estados de la región.

de la opinión pública- en que las cuestiones prácticas de interés general pudieran someterse a discusión pública y decidirse sobre la base de acuerdos alcanzados discursivamente, son precisamente aquellas ligadas a la producción de conocimiento, la investigación social, la formación de una prensa independiente, entre otras.

En este sentido la presente investigación busca contribuir a la democratización de los procedimientos de reforma política, bajo el supuesto de que ello implica: a) transparentar y hacer de uso extendido la información que soporta la toma de decisiones públicas; b) posibilitar articulaciones de sentido con diversos actores sociales y políticos definidos en torno de identidades diversas; c) publicitar y ampliar los márgenes y espacios de discusión pública sobre el proceso; y d) generar nuevos espacios público-dialógicos en los cuales lo social, cultural y políticamente marginalizado pueda construir y reconstruir identidades, necesidades e intereses y desafiar con ello la lógica autoritaria y excluyente en la política y la sociedad.

En contra de una lógica de ingeniería institucional que asienta los procesos de reforma en segmentos restringidos de especialistas y que instrumentaliza los procedimientos y tópicos del debate en función de agendas políticas pre-definidas, se plantea la posibilidad de construir múltiples esferas públicas en las que diversos actores sociales discuten, informada y abiertamente sobre el proceso de reforma para poder posicionarse participativamente en él.

Tal noción de esfera pública, inspirada en los aportes de Habermas, pone por delante la idea de producir confrontación de argumentaciones (y eventualmente una suerte de “consentimiento”) por medio de la circulación de discursos que construyen espacios de significación en constante disputa: el ámbito público incluiría, desde esta perspectiva, suficiente participación y suficiente representación de intereses y perspectivas múltiples para permitir a la mayoría de las personas, la mayoría del tiempo, reconocerse a sí mismas en sus discursos. Se trata de una “norma de interacción democrática” que coloca al diálogo, la deliberación y el debate como elementos irreductibles a cualquier proceso de negociación política¹⁵.

Un enfoque como este sugiere la posibilidad de someter a escrutinio público los sentidos éticos, políticos e ideológicos que van aparejados a los procedimientos y mecanismos bajo los cuales ha operado la reforma, es decir para el caso que nos compete, ensayar una lectura de la descentralización-autonomización del Estado no únicamente como un dispositivo instrumental de cambio institucional (con apariencia neutra) sino entender que en éste se asocian visiones sobre el cambio social, el sujeto, el modo de desarrollo, las identidades sociales, etc.

El énfasis en la conformación de múltiples esferas públicas de confrontación dialógica de argumentaciones racionales sobre el proceso de descentralización alude al importante propósito de asentar la dimensión participativa del juego democrático en flujos intercomunicativos con los cuales diferentes sujetos discuten críticamente, buscan persuadirse entre sí, y con ello generan espacios de control e influencia en la formación de políticas en las instituciones ju-

15 Confrontar al respecto, además, los trabajos de Nancy Fraser (1993) y Seyla Benhabib (1992) sobre los usos analíticos y políticos del concepto de esfera pública.

rídicamente públicas del Estado (Arato-Cohen, 1999). Se trata de una invitación a la liberalización comunicativa en el proceso de reforma institucional lo que supone la posibilidad de articular diversas identidades políticas en torno de agendas elaboradas en el transcurso de la negociación (no antes de ella) y el debate públicos (no como resoluciones privadas en medio de almuerzos de trabajo). Las identidades políticas encerradas sobre sí mismas (característica nodal de la clase política nacional) podrán de esta forma recrearse significativamente en la confrontación de argumentos racional e informadamente colocados.

3. La problematización

Bajo los argumentos expuestos en los acápitos anteriores, la investigación problematiza las siguientes interrogantes:

¿Puede la descentralización convertirse en un pilar de: a) un nuevo modelo de desarrollo que asegure crecimiento sostenido, b) mejoramiento de las oportunidades y condiciones de vida de modo equitativo y c) substantivación y cualificación de la democracia?, o, en otras palabras, ¿puede la descentralización trascender los límites de un cambio administrativo fiscal para “apalancar” procesos de cambio político y social orientados a la redistribución de riqueza, poder, conocimiento y autonomía?

¿Qué tipo de descentralización-regionalización permite fomentar la constitución de regiones como entramados sociales y políticos que incrementen la productividad de sus territorios, reconstruyan su tejido social y afiancen identidades y actores locales?

Esta problematización no es absuelta completamente en este trabajo, pero la guía. El carácter complejo y multidimensional de la problemática alcanzaría para una amplia agenda de investigación y elaboración política y académica. Este trabajo aborda apenas algunas piezas del conjunto de este complejo rompecabezas. A continuación se especifican los objetivos de los que se dará cuenta en los próximos capítulos.

Objetivos

1. Proponer un marco de aproximación teórico conceptual comprensivo para abordar la cuestión de descentralización y regionalización atendiendo a las dimensiones económicas, sociales, político-institucionales y culturales que implica.
2. Analizar la construcción del campo discursivo sobre la temática, identificando los órdenes discursivos, los actores e intereses en juego.
3. Identificar y espacializar algunas de las dimensiones centrales de la vida social, en particular: la economía, la identidad, la institucionalidad, los actores e intereses.

4. Construir, a partir de los objetivos precedentes algunos lineamientos generales de una propuesta de descentralización regionalización que se inscriba en el horizonte de un nuevo modelo de desarrollo, ampliación de la democracia, incremento de la equidad social y regional, reconstrucción democrática del Estado y fortalecimiento de las identidades étnicas, regionales y nacional.

4. Estructura propositiva

Los objetivos expuestos configuran una problemática que ha supuesto abordajes metodológicos diferenciados, pero que mantienen unidad analítica y, sobre todo, un mismo horizonte ético valórico.

En este sentido, para desplegar los objetivos mencionados, la investigación se ha estructurado en tres grandes secciones.

Sección 1: Descentralización y regionalización: propuestas y discursos dominantes en América Latina y Ecuador.

Esta parte del documento se propone identificar y analizar los contenidos ideológicos, políticos, técnicos de las diversas corrientes (y/o actores) descentralizadoras presentes en los últimos años en la región y en el país. Esto se aborda en tres capítulos cuya composición se expone a continuación.

Capítulo 2: Descentralización y regionalización en América Latina: El objetivo de este acápite es analizar las propuestas de descentralización vigentes en América Latina, enfatizando las implicaciones políticas, sociales y económicas que cada una de ellas supone. Se privilegia por tanto una discusión de los fines y sentidos, antes que de los aspectos instrumentales y operacionales de los procesos de reforma del Estado por la vía de la descentralización. Queda pendiente, por tanto, un análisis de las experiencias, estrategias y características de los procesos de descentralización sectoriales, fiscales, administrativos, etc.

Capítulo 3: Análisis comparativo de siete propuestas de descentralización en el Ecuador. Este capítulo tiene por fin descomponer, a través de la elaboración de una matriz comparativa, algunas de las propuestas relevantes sobre descentralización, regionalización o autonomización que se han levantado en el Ecuador entre los meses de marzo y septiembre de 1999. La primera parte presenta un abordaje descriptivo de las principales coordenadas de cada propuesta, enfatizando en sus acuerdos y en las visiones subyacentes sobre Estado y modelo de desarrollo. Finalmente, se elaboran conclusiones analíticas que articulan los contenidos de las propuestas a los modelos económicos e imágenes de cambio político que sugieren.

Capítulo 4: El campo discursivo de la descentralización en el Ecuador. Aquí se trata de dar cuenta, por medio de un enfoque post estructural, de la relación existente entre la crisis eco-

nómica desatada desde el mes de marzo de 1999 y la re-aparición de demandas descentralizadoras, federalistas o autonomistas de la sociedad y el Estado ecuatorianos. Con este ejercicio se logra dar cuenta de la posicionalidad discursiva de los actores políticos y sociales en el debate actual sobre la Reforma del Estado. A la par de caracterizar el campo de la descentralización, se ubican los discursos dominantes y subalternos que lo configuran. No se profundiza mayormente en el análisis de la relación entre tales discursos y la estructura del campo de fuerzas políticas que han configurado la composición del Estado y la economía actuales.

Sección 2: Análisis espacial de la economía, la cultura y la institucionalidad estatal en el Ecuador.

La ligazón analítica que se establece entre los capítulos que componen esta sección, viene dada por una problematización y análisis de varias dimensiones de la vida social desde una perspectiva espacial. Entre estas se ha privilegiado la lectura de la economía, la institucionalidad estatal y las identidades y culturas. Por limitaciones de la investigación no se efectúa una caracterización densa de la estructura económica, cultural, institucional y política de las regiones que componen el país, aspecto de gran importancia desde la perspectiva de una regionalización del país y del desarrollo regional. Es un estudio espacial que toma como unidad de análisis al país y no a cada una de las probables regiones por separado.

Capítulo 5: Economía y espacio en el Ecuador. En este acápite se estudian las configuraciones regionales de la economía ecuatoriana. Entre varias entradas metodológicas posibles para ligar las nociones de heterogeneidad estructural y territorio se ha escogido aquella que identifica el peso relativo de cada una de las provincias en el producto nacional, a partir de lo cual se construyen indicadores y tipologías respecto a su potencialidades y competencias productivas. Por otro lado, se realiza un análisis territorializado de los flujos financieros a partir de las captaciones y colocaciones del sistema financiero privado. Para concluir, se analiza la relación entre asignaciones y tributaciones provinciales con miras a determinar las posibilidades de las autonomías tributarias.

Capítulo 6: Estructura Institucional del Estado ecuatoriano. En esta parte del texto se identifica, a través de fuentes secundarias, la composición institucional del Estado nacional y sus nudos problemáticos de cara a comprender la complejidad del proceso de descentralización en marcha. El supuesto general del análisis señala que la racionalidad institucional del Estado está atravesada por islotes de modernización tecnocrática y tradicionalismo estatal-populista cuyos contornos se localizan diferenciadamente según el “acoso” de actores regionales al Estado central.

Capítulo 7: Identidades regionales, étnicas y nacionales. En este capítulo se desarrolla una lectura de las formas en que el imaginario nacional ha sido elaborado en el Ecuador, los mecanismos que han operado para su fractura y permanente cuestionamiento, y las modalidades en que campos temáticos relativos a lo regional y a lo étnico, así como a las relaciones

de género, aparecen como formaciones identitarias paralelas desde las cuales se edifica una topografía elusiva y contingente de los sentidos de pertenencia nacional. Las identidades nacionales y regionales son presentadas, por medio de fuentes secundarias, como campos abiertos de inclusión y exclusión en que los sujetos sociales asimilan y modifican sus sentidos de filiación según como activan los valores de clase, etnia, región y género.

Sección 3: Formulación de lineamientos de descentralización regionalización como estrategia de rediseño y recuperación del estado y la sociedad.

Capítulo 8: Lineamientos de propuesta. En esta sección se visibilizan los principios e ideas ordenadoras de una propuesta de descentralización regionalización entendida como un dispositivo activador de un amplio proceso de cambio social y político. Se enfatiza en las características y nuevos roles del estado, en las políticas regionales de ordenamiento territorial y de desarrollo regional, en algunos elementos de un nuevo sistema de planificación y otros criterios más específicos respecto de la organización política- administrativa, los aspectos fiscales y económicos, las competencias, responsabilidades y atribuciones de los poderes nacional y sub-nacionales así como algunas propuestas de democratización y participación.

capítulo 2

Descentralización y regionalización en América Latina

En este capítulo se expondrán los principales contenidos del debate sobre descentralización en América Latina. Se identificarán las corrientes teórico políticas, sus énfasis y perspectivas y el andamiaje conceptual e instrumental que cada una de ellas ha construido; por esta razón se procura presentar los conceptos en su contexto. Por la naturaleza del abordaje, no se incorpora la producción alrededor de experiencias de descentralización sectoriales o específicamente administrativo - fiscales. Con el propósito de situar históricamente la problemática se expone: i) una rápido rastreo a las visiones predominantes en América Latina, durante las décadas de 50 al 80, y, ii) los componentes sustantivos del debate sobre descentralización en el subcontinente en estos últimos veinte años, los consensos, posiciones y enfoques.

1. El campo temático en América Latina durante las últimas décadas

Si bien las actuales formulaciones sobre descentralización y desarrollo local adquieren vigencia en América Latina durante los ochenta (quizás en el Ecuador algo más tarde), los problemas básicos a los que aluden, es decir la relación entre sociedad, territorio y desarrollo, tienen una larga tradición de tratamiento a lo largo de los últimos cincuenta años de este siglo (ver cuadro 1, página siguiente).

En América Latina hay una importantísima producción alrededor de la problemática de las regiones y la definición de políticas públicas para enfrentar tanto las disparidades regionales, como los problemas de débil integración económica y social¹⁶. Alrededor de estos dos problemas básicos percibidos por los planificadores desde los años cincuenta, se construyeron conceptos y categorías, instrumentos y en no pocas ocasiones políticas y programas estatales.

¹⁶ En varios casos la producción latinoamericana estuvo fuertemente influenciada por las teorías europeas y norteamericanas de la postguerra. Para una visión sobre estas: Cuadrado, Juan R. (1995).

Cuadro 1
"Paradigmas" de desarrollo regional
en América Latina en los últimos 40 años

Eje conceptual	Planificación regional		Desarrollo local – descentralización	
	Modelo polos de desarrollo	Modelo DRI	Modelo "neoliberal"	Modelo "lo pequeño es bello"
1) Modelo de acumulación	Desarrollo nacional Industrialización sustitutiva	Desarrollo nacional Desarrollo rural como componente de ISI	Acumulación transnacional	Micro Desarrollismo (ausencia de una propuesta)
2) Agente de desarrollo	Estado "burguesía industrial nacional"	Estado – Productores medios del campo	Mercado Capital privado transnacional	Comunidad Local
3) Sistema de decisión	Fuerte institucionalidad estatal. Planificación centralizada	Estado centralista con modelos desconcentrados	Estatalidad supranacional que define los marcos generales. Decisión privada de los capitales	Local "Basismo" Local
4) Organización del territorio	Centralista Economicista Polos de desarrollo Nodalidad	Centralista Economicista Región homogénea	Descentralización neoliberal. Enclaves	Localidad Microregión o microlocalidad
5) Núcleo básico de articulación	Nación y región	Nación y región	Capital transnacional (mundo globalizado)	Localidad
6) Tipos de articulación – integración	Vertical sectorial Débil integración horizontal	Vertical sectorial Débil integración horizontal	Vertical Enclaves: débil o nula integración regional y nacional	Integración horizontal local. Redes de localidades
7) Papel del Estado	Agente fundamental del desarrollo nacional e intermediario con los procesos mundiales y con el capital	Agente fundamental del desarrollo nacional e intermediario con los procesos mundiales y con el capital	"Facilitador" de la articulación del capital transnacional con los procesos locales. Focalización de políticas sociales.	Estado en la localidad (municipalización)
8) Relación Estado sociedad	Vertical Centralista (Paternalismo autoritario o benévolo)	Vertical Centralista (Paternalismo autoritario o benévolo)	Establecimiento autoritario de los marcos y participación instrumental y condicionada	Concertación y basismo (democracia directa)

Elaboración: Augusto Barrera, Mario Unda. Centro de Investigaciones CIUDAD. 1999.

La estrategia de industrialización sustitutiva y quizás de modo más amplio las teorías dependientistas de la CEPAL inspiraron el tratamiento de la cuestión regional durante las décadas del cincuenta, sesenta y parte del setenta, bajo los modelos de polos de desarrollo, programas de desarrollo rural integral, creación de organismos estatales dirigidos a la construcción de infraestructura y promoción de las regiones más atrasadas¹⁷.

A diferencia de las visiones actuales, esta noción de desarrollo tuvo una fuerte connotación de “lo nacional”. Se trataba de lograr el crecimiento económico, jalonado por los procesos de industrialización que, a su vez, debían ordenar las dinámicas del conjunto de sectores económicos y sociales, y, por supuesto, del territorio. Antes que sujetos y actores locales, el énfasis estuvo colocado en lo que el Estado podía hacer, básicamente en términos de construcción de infraestructura y asignación de recursos a los pretendidos procesos de industrialización¹⁸.

La región es concebida y planificada desde el Estado, a través de una lógica vertical y normativa; por lo mismo la administración de 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. Algunos autores califican a la expansión del estado centralista como una etapa caracterizada por la “expropiación” de la autonomía y soberanía de las regiones. Más adecuado sería considerar que, la transición demográfica, social y económica de América Latina, provocó a la vuelta de pocas décadas problemas inéditos, que implicaron una respuesta estatal. Una lectura retrospectiva, y por supuesto crítica evidencia que si bien fueron pocos los logros en términos de incremento de potencialidades productivas y de avances en la equidad, al menos algunos servicios públicos llegaron a amplios segmentos de la población en estas décadas.

Los dos pilares en los que se basó esta noción de región como región planificada fueron: a) la presencia de un estado amplio y fuerte, motor del desarrollo y, b) la idea de una industrialización que tenía en el mercado interno su destino obvio, pronto fueron trastocados por el reordenamiento de la economía mundial y las reformas políticas y sociales que trajo aparejado.

A intervalos distintos en América Latina, y ya entrada la década los ochenta en el caso del Ecuador, pierde piso la acción del Estado como impulsor del desarrollo de las regiones, pero al mismo tiempo no hay ni una lógica, ni una política ni, por supuesto, ninguna institucionalidad que se haga cargo de problema. A esta abandono estatal, también se acompaña un “interregno” en la producción y debate desde las teorías del desarrollo regional y la planificación. Aparecen corrientes contestatarias respecto de la práctica anterior o variantes inspiradas en la ideología de “lo pequeño es hermoso”(Small is beautiful). Esta última asumida

17 Algunas publicaciones especializadas dan cuenta de esta producción: en especial: Revista Interamericana de planificación de la SIAP.

18 Algunas evaluaciones críticas sobre la planificación regional latinoamericana puede encontrarse en: De Mattos Carlos. (1986); Czerny Miroslawa, Dembicz A., (1986); Kuklinski Antoni (1977); Aguilar-Robledo M. (1997).

fuertemente por ONGs y algunas organizaciones sociales, que recuperan las potencialidades del desarrollo local, sin necesariamente establecer marcos de políticas nacionales en los cuales esas localidades puedan “crecer y desarrollarse”.

Es en este escenario en el que se inscribe la “nueva generación” de preocupaciones por la descentralización y el desarrollo local. Para el caso de América Latina y del Ecuador en particular hay básicamente dos vertientes con distintos niveles de estructuración y coherencia que juegan en el debate. La visión hegemónica resulta de una lectura “nacional” de las orientaciones que se desprenden de las ideas formuladas por el Banco Mundial como reformas de segunda generación¹⁹. La otra perspectiva, basa su planteamiento descentralizador en las potencialidades democratizadoras que ofrece lo local. La participación ciudadana, la vigilancia a las autoridades, la planificación participativo, la especificidad cultural e identitaria de lo local, la subsidiaridad, etc., son varios de los argumentos que a momento se solapan con la visión bancomundialista. En el acápite que sigue se intenta descomponer los contenidos e implicaciones de este debate, comenzando por algunos aparentes consensos.

2. La discusión actual sobre descentralización

*“La descentralización es atrayente; se la puede percibir como una forma de liberar los bloques solidificados de una rígida burocracia central; se la puede invocar como un paso crucial hacia un patrón de desarrollo económico y social; y se la puede vincular a la invocación a una mayor participación en el proceso global de toma de decisiones. Sin embargo, también puede ser un paso solapado en vías de una mayor privatización, desregulación y desmantelamiento de muchas funciones económicas y, especialmente sociales del estado...
(la descentralización) es un espejismo, un mito, una máscara”
(Slater Richard, 1989)²⁰*

Casi todos los países de América Latina han impulsado políticas y programas de descentralización a lo largo de estas dos últimas década (Rosenfeld, 1996). En este apartado se intenta establecer una panorámica de la situación del debate y aplicación de políticas descentralizadoras, para lo cual se identificaran algunos “consensos” que han ido dibujándose en el discurso de varios actores en el subcontinente, para enseguida descomponer las posiciones e implicaciones en juego del debate descentralizador.

2.1. Consensos

Hay cuatro grupos de ideas que, en tanto han permeado ampliamente el debate sobre descentralización, sustentan y activan las transformaciones del estado centralista a favor de niveles subnacionales:

¹⁹ Aunque por supuesto hay trabajos anteriores y, de hecho algunos procesos de descentralización bajo esta inspiración fueron impulsados en varios países, una formulación bastante acabada sobre el tema se encuentra en: Informe del Banco Mundial de 1997. Word Bank. Repensar el Estado. Washington. 1997.

²⁰ Citado en Morgan T. (1991: 7)

- a) El Estado latinoamericano es excesivamente centralista.
- b) Lo local permite el incremento de la eficiencia, asignación adecuada de recursos, mejoramiento la calidad de los servicios y potenciación de la participación ciudadana.
- c) Una economía de geometría variable²¹ genera un mayor potencial para la descentralización decisional y territorial.
- d) Lo local supone la consolidación y fortalecimiento de la democracia.

a. El estado latinoamericano es excesivamente centralista

Sea por la razón que fuera (para algunos la centralización estatal es una función de la acumulación de capital, para otros una deformación del estatismo latinoamericano, y para algunos obedece los dos procesos), la mayor parte de autores reconoce la existencia de una cultura centralista en América latina que ha modelado un estado fuertemente centralizado, aun en aquellos países federales como Venezuela y México. Esta excesiva centralización (que supone un modelo vertical, jerarquizado y eventualmente antidemocrático), estaría en correspondencia al viejo paradigma fordista de la producción a escala y será funcional a las lógicas de la sustitución de importaciones. Modificados los imaginarios y las condiciones reales de inserción de los estados latinoamericanos, habría que cambiar la naturaleza centralizada y concentradora del estado. Una poderosa razón es la evidente polarización social y económica que demuestra el análisis de los territorios subnacionales, su evidente segmentación, heterogeneidad e inequidad.

b. Lo local permite el incremento de la eficiencia, asignación adecuada de recursos, mejoramiento la calidad de los servicios y potenciación de la participación ciudadana

Otro de los consensos es que la descentralización conduciría al mejoramiento de la prestación de servicios. Las razones son varias: a) “la relativa cercanía de las estructuras gubernamentales descentralizadas ofrecen condiciones favorables para identificar los problemas relevantes que la población considera prioritarios, incorporarlos en la agenda de desarrollo y buscar soluciones” (Rossi M, 1999). b) la administración descentralizada de los recursos, permite un empleo más apropiado de los mismos, e incluso que la cercanía entre el pago de tributos y la ejecución de obras desalienta la evasión; c) la mayor flexibilidad de la estructura gubernamental local es un “pluss” para atender situaciones cambiantes y ajustarse a la demanda. d) la cercanía a la población permite procesos de accountability y de participación activa en la ejecución de obras.

21 Se recoge una idea expuesta por Sergio Boisier (1992).

c. Una economía de geometría variable genera un mayor potencial para la descentralización decisional y territorial

La desarticulación del espacio nacional como asignador de recursos disminuye las protecciones y barreras con las que lo local se enfrenta a la dinámica del mercado internacional. Desapareciendo la ya porosa frontera estatal, las regiones se ven enfrentadas a las oportunidades y amenazas directas de una economía globalizada. Las consecuencias de esa nueva situación son variables. Los estudios realizados demuestran que, si bien hay una gama de efectos y consecuencias que determinan una mayor polarización, marginalidad y exclusión de ciertas regiones, parece ser que la lógica de extensión del capital y el mercado no son una determinación fatal para la suerte de los territorios. Incluso hay quienes que como Stohr (1995) proponen que la nueva línea divisoria se produce entre regiones con instituciones flexibles y capacidad innovativa y regiones inflexibles y sin masa crítica local. En cualquier caso, parece evidente la mayor responsabilidad local en una economía globalizada.

d. Lo local supone la consolidación y fortalecimiento de la democracia

La cercanía a los espacios de toma de decisiones, la escala y la flexibilidad de la institucionalidad local (todo ello en oposición a la estructura del Estado central), supone mejores condiciones para el desarrollo y consolidación de la democracia, vía fortalecimiento de las dimensiones de participación ciudadana fundamentalmente²². Las oportunidades democratizadoras de lo local tiene argumentos en una gran cantidad de experiencias de gestión local participativa que se han desarrollado en América latina y que comienzan a desarrollarse en Ecuador: la ya clásica experiencia del presupuesto participativo de Porto Alegre, el proceso de descentralización de Montevideo, pero también los Parlamentos cantonales de Guamote y Cotacachi, o el impulso de ordenanzas de participación en Ibarra y Cuenca, entre otras.

Estos consensos han modelado fuertemente el discurso y la política pública a favor de la descentralización y han copado el campo sobre el tema. No obstante, como lo veremos adelante resultan piezas sueltas que eventualmente pueden hacer parte de juegos completamente diversos. Esta evidencia conduce a situar la discusión en un marco programático más general, tarea a la que se dedica el siguiente apartado.

2.2. Disensos, enfoques y conceptos

Bajo la misma denominación de descentralización, anidan significados, intereses, proyectos políticos, horizontes diversos. En ocasiones francamente antagónicos, en otras complementarios, énfasis en algún aspecto y vacíos en otros. Dado este carácter resulta casi imposible asumir, sin beneficio de inventario, es decir, sin situare en su propio contexto y marco lógi-

²² No obstante, algunos estudios empíricos (Cunnill, 1997) demuestran que eso no siempre es así y que, lo local puede recaer en el recrudescimiento de formas patrimonialistas y caciquiles de gestión. La densidad del tejido social, la existencia de una tradición de institucionalidad democrática, el sistema de actores y aun el signo ideológico y político de las autoridades electas parecen ser factores de primer orden.

co, un conjunto de conceptos y categorías sobre la descentralización y en general sobre la Reforma del Estado. Cada aproximación teórico política ha construido, en más o menos, un bagaje conceptual e instrumental que coherencia su propia perspectiva.

Por estas razones se ha optado por, luego de un breve recuento de algunos términos que se exponen en el recuadro, integrar la exposición de las categorías, conceptos, estrategias, modalidades básicas de la descentralización a la discusión de las posiciones en juego. Posiciones que, tal como se señaló arriba, tienen niveles de muy heterogéneos de estructuración teórica, consistencia y amplitud propositiva y por supuesto fuerzas sociales y políticas que las sustenten. Como señala Coraggio (1999), cada paradigma necesita fuerzas sociales y políticas que lo sostengan; capacidad para una acción sinérgica, perseverante y permanente desde el estado u otros niveles de la sociedad que puedan desarrollarla como propuesta operativizarla y finalmente materializarla.

No obstante, las propuestas y las acciones gubernamentales en Ecuador y en América Latina no obedecen (quizás con excepción de los de inspiración bancomundialista) a modelos teóricos puros. Casi todos los autores están de acuerdo en que, en la realidad hay descentralizaciones híbridas o eclécticas (Morgan, 1991), mixturas de enfoques que dependen de la situación particular del estado que las ejecuta o de las fuerzas sociales que las impulsan.

A riesgo de que la esquematización reduzca la complejidad de la realidad (es todo riesgo de una clasificación), se ensaya un recuento de las principales corrientes de descentralización²³ en América Latina (que inciden en el subcontinente, aunque no provengan de autores latinoamericanos), a partir de tres criterios básicos que pueden dar luz de los aspectos principales en juego:

Funciones: son acciones y competencias comunes al sector público de gobierno. Entre ellas se incluyen normalmente la formulación, programación (incluyendo presupuestación y selección de personal), ejecución, supervisión (insentivos y control).

Unidades subnacionales: Son instituciones de Gobierno, ya sea oficinas operativas, entidades paraestatales, empresas del Estado.

Gobiernos subnacionales: Son niveles territoriales del Estado constituidos a partir de la elección de los habitantes de ese territorio y con poder legítimo para tomar decisiones sobre funciones asignadas; en ese caso se dice que tienen “autoridad sobre esas áreas de responsabilidad” (Morgan, 1991).

Autonomía: En ese sentido, se entiende la Autonomía como la potestad que tiene una entidad política o administrativa para dictar, por medio de un gobierno propio las leyes que regulan sus intereses.

23 Para este análisis han sido utilizados, entre otros, los trabajos de : Silverman Jerry 1990; Peñalava Susana. s/f.; Campbell Tim, et al. 1991; ILDIS (ed). 1994; Rodríguez A 1994; Buller Eduardo, 1995; Morgan, María T. 1991; Coraggio JL. 1996, 1999. Banco Mundial 1997; Javed Burki, et al 1999; Cabrero E., 1996; Molina Carlos 1999; Rojas F 1999; Nohlen Dieter (ed) 1991 ; Boisier S (1992,1996, 1997, 1998); Rosenfeld A. 1995. Finnot I. 1998. A lo largo del trabajo y en la bibliografía final se ampliarán las referencias de casos nacionales y estudios comparativos.

- a) la noción de estado que subyace;
- b) el énfasis en el nivel articulador fundamental; y, finalmente
- c) la discusión político programática.

a) Descentralización según el carácter y tipo de Estado que se propone

Siendo la descentralización, en su versión y contenidos actual, uno de los componentes fundamentales de la Reformas del Estado, uno de los puntos de diferenciación, es precisamente, la noción de Estado que subyace a cada una de las propuestas. Se ha adoptado para este análisis, una línea divisoria que en el plano teórico diferencia dos grandes corrientes contemporáneas de caracterización del Estado: la corriente liberal (neoliberal o neoconservadora) y el neo contractualismo.

El enfoque neoliberal: Estado mínimo

El enfoque neoliberal (neoconservador según algunos autores), asume que el Estado, y por tanto el gobierno, no deben interferir en las actividades productivas ni ocupacionales. Desde esta perspectiva, la asignación equilibrada de recursos a los territorios es una resultante del libre juego de las fuerzas del mercado. En las versiones más extremas, el estado no debe plantearse, en sentido amplio, una política de ordenamiento territorial. De hecho, al descentralización es concebida bajo el modelo de decisión fiscal local en el que “el rol del estado está fuertemente circunscrito y es tratado como secundario para las actividades de los individuos y de las instituciones no gubernamentales...una ampliación del modelo de decisión pública limita el rol del estado a ciertas funciones de autorización que permiten “la operación eficiente y efectiva de los mecanismos de mercado” (Silverman, 1990:10). Bajo este modelo el centro de las políticas de descentralización debería ser la privatización de las funciones de gobierno” (Campbell, 1991, Morgan, 1991).

En este marco, la descentralización es entendida como “devolución” (traducción del inglés de devolution); es decir como un proceso por el cual se debe devolver a la sociedad civil y al mercado las funciones que han sido “expropiadas” durante el período de centralización estatista. Las líneas argumentativas y operativas de la descentralización discurren:

- a) Como los procesos intergubernamentales a través de los cuales, se descentraliza la tarea de gobernar entre (valga la redundancia) los diferentes niveles de gobierno, del federal/central al estatal/local, y,
- b) Como la desreglamentación, es decir, la descentralización de los gobiernos hacia el mercado, el cuasi mercado y los organismos no gubernamentales (la comparación del balance de los recursos atribuidos por el sector público y el mercado)”. (Basta, 1999).

La noción de descentralización que se desprende de estos planeamientos presupone, a la vez:

Cuadro 2
Descentralización en el enfoque neoliberal

Tipo de Estado	Teorías de sustentación	Modelo de desarrollo	Democracia Política	Conceptos y categorías centrales descentralización
Estado mínimo en lo social y estratégico en creación de condiciones para la acumulación de capital. Modelo de decisión fiscal local.	a) Individualismo metodológico, b) Teorías liberales: énfasis del mercado, libertad negativa c) Teorías neo institucionalistas y funcionalistas.	Neoliberal, integración subordinada a la globalización, política social compensatoria y focalizada. En América Latina reprimarización de la economía.	Democracia formal, delegativa o procedimental	1. Desregulación 2. Privatización 3. Descentralización: a) Desconcentración b) Delegación c) Devolución

- a) la ubicación de la descentralización como uno de los componentes de la reforma del estado inscrita en la dinámica de liberalización de las economías,
- b) el descentramiento estatal a favor del mercado y llamada sociedad civil.
- c) el énfasis en las dimensiones administrativa y fiscal, y solo parcialmente en la redistribución de poder político.

El juego conceptual que se esgrime desde esta perspectiva, considera a la descentralización como un proceso esencialmente institucional, —es decir como arreglos en el marco de la institucionalidad actual—, lineal y progresivo.

Silverman reconoce seis tipos diferentes de arreglos institucionales sobre descentralización: 1) desconcentración; 2) delegación; 3) traspaso; 4) agencia municipal de arriba hacia abajo; 5) agencia municipal de abajo hacia arriba y 6) híbrido. (Silverman, 1993:29-33). Se exponen los 3 más comunes:

Desconcentración: es el mecanismo por el cual los niveles superiores de un organismo o ente público delegan en forma permanente el ejercicio de una o más de sus atribuciones y sus recursos a otros órganos dependientes, provinciales o no, que forman parte de aquel.. Como lo señala Silverman: “se asignan funciones específicas a las unidades subnacionales de los ministerios o a otras agencias nacionales sectoriales específicas.” (Silverman, 1990:3)

Delegación: “Es la forma de descentralización que tiene lugar cuando los entes paraestatales u otras agencias gubernamentales semiautónomas reciben la responsabilidad de ejecutar o mantener inversiones sectoriales.” (Ibid, 1990:4). En otras palabras, transferencia de responsabilidades específicas a unidades gubernamentales nacionales o regionales, generalmente semiautónomas. Ejemplo. Comunicaciones y transportes.

Devolución: Son la minoría de casos de descentralización, y significa que “se asignan a los gobiernos locales responsabilidades de ejecución global de proyectos y/o de mantenimiento de operaciones sobre una base de autosustentación” (Ibid, 1990:4-5) .

En esta misma línea, se han incorporado otros conceptos que reafirman o especifican estos contenidos:

Descentralización económica: Desreglamentación del control estatal centralista, seguimiento de estrategias para el fortalecimiento del sector privado, así como la promoción de asociaciones formadas pro actores estatales o privados.

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. (Esta es básicamente la aproximación que consta en la legislación ecuatoriana vigente).

Ahora bien, dentro de esta amplia corriente, hay argumentos y énfasis que aparecen en variadas propuestas o discursos al rededor de la descentralización. En algunos casos se presentan como proposiciones que abarcan el conjunto de aspectos y en otros algunos de ellos. Los más relevantes se señalan en el cuadro No.3.

Sin entrar a una discusión exhaustiva con estas corrientes, baste relieves el carácter instrumental de la descentralización y del mismo estado que se lee en esta corriente. Como señala Coraggio (1999), “el neoconservadurismo no sólo utiliza al Estado, sino que lo hace intervenir activamente para instaurar un sistema de mercado que conduce inevitablemente a la centralización del poder monopólico y que subordina la reproducción de la vida humana y de la naturaleza a la acumulación del capital privado”. La noción de estado mínimo en lo social y estratégico en relación a la acumulación del capital guía los procesos de reforma en curso. Mientras opera el principio de celebrar y dejar operar a la competencia en el mercado²⁴, minimizando las regulaciones estatales, la política social adquiere claros perfiles asistencialistas y compensatorios.

24 “Sea concurrencial, oligopólica o monopólica, la competencia es vista como la única garantía de que los beneficios del desarrollo tecnológico serán pasados a los consumidores y las ganancias tenderán a niveles normales, suficientes para la reproducción del capital. Esta afirmación ideológica, negada por la historia real del capitalismo, se afirma como principio de fe, a pesar de que la competencia libre siempre ha llevado al monopolio.” (Coraggio, 1999)

Cuadro 3
Énfasis en el enfoque neoliberal

Enfasis Y Variables	Argumentos y objetivos principales de la descentralización en cada variante	Actores
<p>1. Económico: lógica centrada en la privatización, incremento del peso del mercado, disminución de déficit fiscal y de gastos sociales.</p>	<p>El Estado central es un obstáculo para el libre juego de las reglas del mercado. La descentralización permite "devolver" a la sociedad civil y en particular al capital privado la libertad de operar su economía. Reducir al máximo la capacidad coercitiva del estado sobre el capital.</p>	<p>Económicos: Capital privado, especialmente financiero especulativo con fuertes vínculos con dinámica externa.</p>
<p>2. Gobernabilidad: la descentralización ligada a la construcción de nuevas condiciones para la relegitimación política del Estado y de las elites.</p>	<p>El Estado central vive una crisis de legitimidad y de representación. Es necesario descentralizar como mecanismo que permita la relegitimación del Estado, y de las elites. La descentralización remite a los sectores subalternos al ámbito de lo local y los fragmenta.</p>	<p>Políticos: Organismos multinacionales. Estados centrales.</p>
<p>3. Eficientista: el énfasis está colocado en el incremento de los rendimientos del aparato estatal, la disminución del gasto público.</p>	<p>El Estado central es ineficiente. Es preciso descentralizar para logara la mayor eficiencia en la provisión de servicios. El estado es responsable de la provisión, pero no de la producción que debe concesionar al capital privado.</p>	<p>Empresas transnacionales. Igual que anteriores, además oligarquías locales sin control estatal actual.</p>
<p>4. Autonomías de "enclave": Propuestas de autonomías de ciertas regiones del país; propuestas de estatutos de relación específico con el Estado nacional.</p>	<p>El Estado central impide una dinámica más fluida de articulación de la región con la dinámica mundial (comercio, finanzas). Hay que liberarse de los mecanismos de regulación y de distribución de recursos que implican la existencia de un estado central. Reducir al máximo la capacidad coercitiva del estado sobre el capital.</p>	

El enfoque neocontractualista: Estado regulador

El neocontractualismo es una corriente que retoma de la (vieja) tradición contractualista la noción de contrato social para superar el "estado de la naturaleza". Enfrentada la idea de la primacía absoluta del lucro individual más allá de la libertad y la justicia, el neocontractualismo recupera una noción del estado, como expresión del acuerdo –contrato social y por lo mismo como ente de regulación social. El contrato político como instrumento consensual creador de normas institucionales.

Desde la perspectiva de la descentralización, se asume el modelo de principal–agente: "las autoridades centrales determinan los objetivos y metas políticas que son luego asignados para ser logrados por la instituciones subnacionales" (Morgan, 1991)

Esta corriente, mucho menos homogénea que la anterior y por lo tanto con amplísimos matices, recupera la noción de justicia como tarea de la sociedad. En ella pueden ubicarse des-

de algunos postulados del liberalismo radical, hasta posiciones que tienen un tronco marxista. Sin embargo, y para los fines actuales situaremos como modelo de esta corriente lo que en los últimos años se ha denominado “transformación productiva con equidad”, la propuesta elaborada por la CEPAL y alimentada por un conjunto de académicos y políticos del continente.

La idea básica sustentada desde esta corriente es, a la vez que mejorar la inserción en una economía que se reconoce como globalizada, reducir la heterogeneidad estructural, mejorar la distribución del ingreso y combatir la inequidad y la pobreza.

La descentralización en clave neoestructuralista es leída como un proceso con un alto componente de fortalecimiento institucional del estado, tanto a nivel central, así como “local”. Por ello, reconocen categorías como la descentralización administrativa (que puede ser asimilado al concepto de desconcentración), que implica sobre todo la transferencia de funciones a organismos subnacionales y la descentralización política que hace relación con el incremento de las capacidades de gestión local, incluyendo procesos de control, planificación y ejecución.

En tanto el Estado mantiene una visión estratégica y global del proceso del desarrollo, desde esta perspectiva es clave la existencia e incluso el fortalecimiento de los instrumentos de planificación. Desde varios autores se enfatiza sobre todo el aporte que representa la integración horizontal territorial de las políticas sectoriales. A ello se acompaña la necesidad de dirigir procesos de inversión a las regiones como mecanismo para combatir las disparidades regionales, aspecto que es invisibilizado en la perspectiva neoliberal.

Cuadro 4
Descentralización en el enfoque neocontractualista

Tipo de Estado	Teorías de sustentación	Modelo de desarrollo	Democracia Política	Conceptos y categorías centrales descentralización
Estado regulador, expresión de un contrato social. Visión estratégica del proceso de desarrollo: funciones clásicas, básicas y auxiliares. Modelo de principal agente.	Neocontractualismo y neoestructuralismo	Transformación productiva con equidad: mejorar la inserción comercial externa; generación de empleo productivo; reducir heterogeneidad estructural; mejorar la distribución del ingreso y combate a la pobreza (Cepal, 1990)	Democracia formal más algunos aspectos de participación ciudadana. Formas consensuales.	Descentralización administrativa Descentralización política Fortalecimiento institucional “Descentralizar y despolitizar para evitar sobrecarga sobre el gobierno central” (Sunkel). Articulación de niveles centrales y locales Integración territorial de políticas sectoriales (especialmente sociales)

Sunkel (1991) hace referencia al papel de la descentralización como mecanismo de descongestión del Estado. La existencia de múltiples niveles de estatalidad o espacios intermedios entre el individuo y el estado central, aseguraría no solo un incremento de oportunidades de solución de sus carencias, sino que tendría un neto efecto positivo en términos de ampliar la gestión de los conflictos.

El desarrollo local aparece aquí como una de las estrategias que permita enfrentar las heterogeneidades regionales y eventualmente distribuir las oportunidades del desarrollo.

Algunos autores que pudieran inscribirse en esta corriente, enfatizan en el rol de los sujetos regiones, es decir comunidades de base territorial en las que se haría efectivo los proceso de participación, control social y ampliación de la democracia, acompañados por la posibilidad de creación de ventajas competitivas locales a través de proceso de reconversión. Una aproximación más amplia a esta visión se abordará enseguida.

Cuadro 5
Énfasis en el enfoque neoconstructualista

Énfasis y variables	Argumentos y objetivos principales de la descentralización en cada variante	Actores
<p>1. Económico-fiscalista: la descentralización permite menos distorsión tributaria; mayor coordinación para la producción de bienes y servicios, evita la discrecionalidad del Estado central.</p>	<p>La descentralización permite un ajuste mayor de costos y precios en la provisión de bienes y servicios, disminuye costos administrativos. La estrecha relación entre gasto público e ingresos recaudados disminuye el incentivo de la evasión tributaria.</p>	<p>Estado, organismos subnacionales, sociedad civil.</p>
<p>2. Equidad y descentralización: Las modalidades decisionales descentralizadas y territorializadas pueden contribuir a combatir la inequidad.</p>	<p>Hay una dimensión territorial de las desigualdades territoriales. "Corregir la inequidad supone una descentralización política y territorial, de manera de crear numerosos espacios intermedios entre el Estado y el individuo en las que se multipliquen las posibilidades del individuo de acceder a posibilidades de intermediación o solución" (Boisier, 1992).</p>	<p>Estado, organismos subnacionales.</p>
<p>3. Democracia y participación. Lo local ofrece posibilidades de ampliar la democracia y en ese sentido la descentralización abona en el incremento de la participación y el control social.</p>	<p>La existencia de niveles subnacionales descongestiona la sobrecarga de demandas en el estado central.</p>	<p>Actores locales, estado central</p>

El enfoque social-participacionista: Estado democrático participativo

Aunque no es posible reconstruir una visión articulada global desde una perspectiva democrática participativa, sobre todo por la ausencia de un proyecto económico global, una corriente que se desarrolla en algunas experiencias de gestión local concretas, enfatizan en las dimensiones participativas y democráticas de la descentralización. Ejemplos paradigmáticos de esta vertiente lo constituyen las experiencias de descentralización intra-local que se llevan adelante en municipalidades como Montevideo y Porto Alegre (Ver Prefectura Municipal de Porto Alegre [1995]; Genro T. [1993]; Junta Municipal Montevideo [1997]).

La participación sostenida como instrumento de construcción de una nueva estatalidad provoca una paulatina inversión de prioridades del gasto y produce un efecto acumulativo de incremento de la economía popular en relación con las formas privadas o transnacionales de economía y propiedad.

b) Descentralización-regionalización según énfasis en el nivel territorial del proceso

Este abordaje intenta distinguir cuál es el nivel territorial, pero a la vez institucional e incluso político-social fundamental en el que deberían opera los cambios y la modalidad de los mismos. Cuál es en definitiva el “locus” de la descentralización. En lo que sigue se intenta describir las características principales de los enfoques de descentralización desde estas perspectivas²⁵. De arranque se diferencia a) una perspectiva fuertemente centrada en las transformaciones institucionales del Estado central, entendido este como aparato, como burocracia; y otra, b) que mira el proceso desde la constitución de zonas, regiones con capacidad de autogestionar su desarrollo, en tanto comunidad de base territorial.

Descentralización desde arriba o descentralización centralizada

Gran parte de las propuestas y modelos de descentralización han sido formulados como modificaciones del estado central y en el mejor de los casos como nuevas relaciones entre el gobierno central y los organismos subnacionales. Este tipo de aproximaciones enfatizan en las dimensiones fiscales y administrativas del proceso.

Esta corriente, –mucho más fuerte que lo que se supondría y absolutamente hegemónica en el Ecuador hasta antes de la emergencia de los planteamientos autonomistas–, se detiene en el nivel de la desconcentración, y mantiene intacta la lógica de la institucionalidad estatal local como apéndice del aparato central y no como capacidad local de autogobierno. Los objetivos que la mueven suelen estar asociados, más que al desarrollo de las regiones, al cumplimiento de equilibrios macroeconómicos del estado central y a la reducción de cargas burocráticas.

25 Un trabajo muy interesante que aborda la descentralización a partir del “impulso descentralizador” lo realiza Enrique Cabrero Mendoza (1995).

Cuadro 6

Descentralización de acuerdo al nivel fundamental de activación de proceso

Nivel fundamental	Impulso y carácter del proceso	Actores
<p>Estado central: Proceso de descentralización centralizada</p> <p>Regiones: reconocimiento de la existencia de un sujeto región</p>	<p>Desde arriba (desde el estado u organismos supranacionales) Énfasis en las dimensiones administrativas y fiscales Preeminencia de los aspectos jurídico institucionales Noción de cambio político predominantemente institucional.</p> <p>Desde abajo: periferias, regiones o sectores subalternos. Supone la existencia o necesidad de fortalecimiento de una colectividad de base territorial con capacidad de asumir la gestión de sus intereses colectivos. Preeminencia de los aspectos económicos, sociales y culturales Noción de cambio político como nuevas relaciones sociales.</p>	<p>Estado Central Tecnocracia Organismos multilaterales Gremios y partidos "nacionales"</p> <p>Actores de base territorial Empresarios medios, coalición de sectores sociales locales. Comunidad local.</p>

Buena parte del discurso tecnocrático que sustenta esta visión está situado en el descentramiento del rol del estado central, antes que en la constitución de otros niveles de centralidad. Allí radica una de las principales desconexiones entre el abordaje de descentralización y de regionalización. Planteado de modo más directo y quizás excesivamente polarizado: la descentralización es una estrategia de recomposición de lo público (y por supuesto del estado) en niveles territoriales locales o, es una estrategia de desconstitución de lo público y por extensión de lo estatal? En la línea de la primera parte de la afirmación, resulta indispensable ligar la noción de descentralización con la de regionalización y, a la inversa, de la articulación de las regiones con el estado centralizado (en múltiples niveles). En la segunda línea de reflexión, basta con transferir al mercado y a la sociedad civil las facultades de organización territorial y social, si aquello fuera posible.

Aquello implica una fuerte contradicción y limitación, en tanto se oscurece la visión objetivo (hacia donde se quiere llegar), y se anulan el problema de cómo incorporar conceptualmente la influencia de la especificidad de un contexto local dado.

Más todavía, los límites institucionalistas de esta perspectiva eluden el hecho de que el desarrollo de las regiones no es, ni mucho menos una variable de los arreglos institucionales y administrativos, sino la consecuencia de un complejo de múltiples factores en los que el incremento de las potencialidades económicas y la densidad del tejido social local, parecen ser determinantes. Esta es la visión que pasamos a abordar.

Descentralización desde abajo: sujetos regiones

Esta perspectiva de lo sujetos regiones enfatiza en el "destino" de los procesos de descentralización: las regiones. Por ello, esta corriente articula de modo muy adecuado la descentrali-

zación con la regionalización; los cambios institucionales con las transformaciones económicas, sociales y culturales; en últimas la descentralización con el desarrollo local.

Igual que en taxonomías anteriores hay una gama de vertientes que pueden coincidir con esta entrada y diferir en otros aspectos de fondo²⁶. En este trabajo nos remitiremos sobre todo a la producción de autores como Boisier (1995, 1998), Arocena (1987, 1995, 1997) y otros.

La argumentación que se plantea radica en la inevitabilidad de los procesos de globalización económica y la necesidad de adecuar la mirada de las regiones desde este enfoque. Varios estudios a lo largo del mundo han demostrado que los impactos territoriales de los procesos genéricamente conocidos como globalización producen efectos diferenciados en los territorios y provocan regiones ganadoras y regiones perdedoras. Las brechas entre ricos y pobres se amplían y adquieren nítidas expresiones territoriales²⁷. Por esta razón, deben concebirse como un conjunto teórico y político las políticas estatales regionales (de ordenamiento territorial) y aquellas de desarrollo regional.

Las primeras deberían orientarse al cumplimiento de cuatro objetivos básicos: i) apoyo a la competitividad regional, ii) apoyo a la reconversión regional, iii) creación y difusión de conocimiento; iv) mejoramiento de la equidad. Además de estos objetivos actuales, un objetivo invariante de toda política regional de alcance nacional, será garantizar la coherencia de las propuestas de desarrollo de las diferentes regiones;...La descentralización y la transferencia de responsabilidades a las regiones en relación a definir su propio sendero de desarrollo, no puede conducir a un escenario de propuestas contradictorias” (Boisier, 1996: 6). Lo cual, nos remite a la necesidad de pensar en políticas públicas estatales que expresen acuerdos de largo plazo para los procesos de regionalización–descentralización.

C u a d r o 7
Factores de éxito del desarrollo económico local

Características generales de las regiones ganadoras de la UE, según Cuadrado	Características generales que maximizan la probabilidad de éxito en la competencia, según Boisier
Infraestructura comunicacional Adecuado sistema urbano Recursos humanos calificados Fuerte presencia de PYMES Servicios a la producción Accesibilidad geográfica Autoridad política autónoma Clima social favorable, cultura asociativa	Velocidad organizacional Flexibilidad organizacional Complejidad regional Identidad cultural Resiliencia regional

FUENTE: Cuadrado Roura J.R. (1994). Boisier S. (1994). Tomado de Boisier (1996)

26 Comparten el énfasis en lo local: las posiciones autonomistas neoliberales (aunque con una lógica instrumental del territorio y la cultura local); la corriente denominada autocentramiento (Schuld y otros); las proposiciones relativas a la preservación de identidades de base histórica como las étnicas, entre la más relevantes.

27 Entre otros ver los trabajos de Emilio Pradilla (1997), Revista Eure, etc.

Desde la perspectiva de las regiones, y siempre en el marco de políticas nacionales, es preciso alentar condiciones que maximicen las posibilidades de su desarrollo.

El cuadro comparativo que se presenta relleva la importancia de los “factores superestructurales” en el destino de las regiones en América Latina. La presencia (o no) de actores sociales, económicos con anclajes regionales, sus niveles de integración y la participación social resultan componentes claves de este proceso y por lo mismo de la sustentabilidad del desarrollo local y nacional²⁸.

c. Descentralización en la agenda político programática

Aunque en párrafos anteriores se han analizado las propuestas en función del tipo de estado, aquí se intentará, – tanto a modo de recapitulación como de incorporación de nuevos aspectos–, desenvolver dos cuestiones: a) la relación de la descentralización con el modelo de desarrollo; b) el rol de la descentralización (el lugar que ocupa) en la formulación de la agenda política de los gobiernos y de las fuerzas sociales y políticas.

Reconociendo una vez más la complejidad y multidimensionalidad del tema, se esquematiza el debate alrededor del modelo hegemónico en la actualidad, el neoliberal, y se lo confronta con un conjunto de planteamientos no neoliberales, postneoliberales y de modo más genérico democráticos. Una buena parte del cuadro adjunto está inspirado en una elaboración de Coraggio (1999)²⁹.

Después de casi dos décadas de aplicación de políticas descentralizadoras en varios países de América Latina, hay ya suficiente material para extraer algunas enseñanzas. Quizás las más obvias son:

- a) Bajo al misma denominación de descentralización y tras el aparente consenso, están presentes contenidos, significados, proyectos políticos e intereses bastante diversos; desde la aproximación más neoliberal que asimilaba descentralización con privatización y desestatización, hasta las corrientes regional–participativas³⁰, que ponen el acento en las potencialidades de la participación social y de la ampliación de la democracia como vías para construir sujetos–regiones con mayor capacidad de competir en una economía globalizada.
- b) No existen consenso sobre el cumplimiento de los objetivos y expectativas de la descentralización. Al parecer la descentralización no ha significado una reducción de costos del gobierno central ni impactos positivos en términos de combate a la pobreza y la redistribución del ingreso. Hay experiencias de descentralización intralocal muy

28 Para ampliar, ver: Arocena (1995)

29 Coraggio J. L. (1999).

30 Acogemos la denominación de C. De Mattos (1987).

Cuadro 8
Descentralización en la agenda político programática.

Término	Visión democrática	Visión neoliberal
Modelo de desarrollo	"Proceso endógeno de crecimiento económico sostenido y sustentable, énfasis a un proceso armónico entre regiones, entre sector interno y externo, equidad del desarrollo. Papel del estado como agente regulador. Mayor soberanía en la articulación con el mercado mundial."	"Proceso de integración a la dinámica global del capital vía incremento de la capacidad exportadora; libre flujo de capitales; papel subsidiario del estado; reducción de su rol normativo y regulador y extinción de su papel de productor de bienes y servicios." ³¹
Concepción del Desarrollo humano	"Poner en marcha un proceso integral, austosostenido y sustentable, de desarrollo dinámico de las capacidades humanas de todos los ciudadanos, en una sociedad heterogénea pero integrada, sin excluidos, contrarrestando y limitando el desarrollo del capital global y restituyendo la soberanía a los pueblos."	"Invertir en la gente": concentrar el gasto en programas asistencialistas para incidir a nivel global sobre los indicadores de indigencia por nutrición, acceso a la educación y servicios de salud básicas, etc., de modo de mejorar los Índices de Desarrollo Humano".
Carácter de la Descentralización	"Redistribución del poder concentrado en todas sus formas: estatal, económico, ideológico, cultural, etc., y generación de nuevos poderes desde la base de la sociedad, constituyendo una nueva base para refundar la democracia, superando sus formas delegativas."	"Forma de gestión de la oferta de recursos públicos cercana a las demandas y situaciones particulares, condición para concitar la participación, focalizar y evitar distribuir recursos públicos entre quienes no responden a la definición oficial de pobreza o indigencia".
Objetivos Principales de la descentralización	Enfrentar las disparidades territoriales revirtiendo los flujos de concentración y centralización económica, social, cultural y política. Fortalecimiento de las capacidades de la sociedad para producir y gestionar su desarrollo. Ampliación de la democracia y la participación. Mejorar eficiencia y eficacia del Estado.	La descentralización se subordina a los objetivos de estabilización fiscal, privatización, limitación del gasto público, ampliar el papel del sector privado y eliminar las formas de coerción estatal al capital. Descenramiento y debilitamiento del Estado.
Rol de la descentralización en la agenda programática	Estrategia fundamental y sustantiva de cambio político, institucional y social. Oportunidad de construcción de un nuevo acuerdo social y político entre agentes sociales y regiones.	Papel instrumental. La descentralización opera en los planos fiscales y administrativos.
Participación	"Forma conjunta de gestión de lo público, donde el poder tecnocrático y político encuentra balances en el poder de las organizaciones sociales".	"Forma de reducir los costos de prestación de servicios a través del "cost-sharing", cuya prioridad y magnitud ya está definida por razones técnicas o políticas."
Autogestión	"Desarrollo de la autonomía, capacidad de diagnóstico y comprensión de la propia situación, capacidad para generar alternativas estratégicas y proyectos de acción para resolver los problemas, accediendo a recursos, públicos o privados."	"Forma de gestión en que los carenciados, junto con voluntarios sociales, administran la distribución de los recursos públicos que les tocan inicialmente y se hacen crecientemente responsables de satisfacer sus propias carencias."
Igualdad de oportunidades	"Asegurar las condiciones iniciales y de acompañamiento de toda persona, compensando las deficiencias —heredadas o sufridas por catástrofes naturales o sociales— de capital social y cultural, así como el acceso equitativo a recursos para que las oportunidades devengan posibilidades efectivas de desarrollo personal, comunitario y social a lo largo de su vida."	"Proveer un paquete de servicios básicos para ubicarse con alguna probabilidad de competir en la línea de largada de un mercado competitivo, sin más solidaridad adicional que el apoyo a quienes se destaquen o pasen pruebas meritocráticas (en base a los resultados o eventualmente en base a información genética) o a la caridad compensatoria."
Priorizar la pobreza	"Erradicar la pobreza absoluta y cerrar crecientemente la brecha de pobreza relativa, incorporando a los hoy pobres como sujetos con los demás sectores sociales en programas de desarrollo integral, evitando su segregación y estigmatización."	"Focalizar los programas, identificando a los sectores más pobres como únicos destinatarios de los recursos sociales. Separarlos y segregarlos para una aplicación más eficiente de los programas, conduciendo a la institucionalización de la pobreza estructural." ³¹

31 Los párrafos que constan entrecomillados son tomados textualmente del artículo antes citado de José Luis Coraggio.

alentadoras en términos de democratización y ampliación de la participación social. No es a la vez muy claro el balance en términos de rediseño de la institucionalidad estatal.

- c) Se carece de una “matriz común” – de un “nuevo instrumental” para utilizar los términos de Boisier (1998)– que permita hacer un juicio global del proceso. La descentralización ha sido enfrentada en la mayor parte de experiencias nacionales como acciones en el plano administrativo fiscal y no han sido integradas en una perspectiva de política pública global: “la conclusión es que las políticas territoriales, o sea, las políticas de ordenamiento territorial, descentralización político administrativa y de fomento al desarrollo regional, disponen de un espacio muy limitado en los respectivos proyectos nacionales” (Boisier, 1996:16).

Caben nuevamente las preguntas ¿qué es lo que se ha conseguido de la descentralización?, o, para ponerlo en términos normativos: ¿ha servido la descentralización para lograr mejores condiciones para un crecimiento sostenido y equitativo?; ¿contamos con más regiones integradas y prósperas?; ¿hemos revertido la tendencia a la pauperización?; ¿contamos con estados más democráticos y participativos?. ¿Qué tipo de descentralización nos acerca a esos objetivos y cuál es su soporte social y político?

A ello estarán dedicados los próximos capítulos.

capítulo 3

Revisión comparativa de siete propuestas de descentralización

El presente capítulo tiene como objetivo presentar una descripción comparativa de siete propuestas de descentralización presentadas por Fuerza Ecuador (R.E.), la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME), el Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE)³², Fernando Carrión, Ricardo Noboa, Franklin López Buenaño y el Comité Cívico Interinstitucional de Manabí (CCI-Manabí).

Para el efecto se han definido seis áreas temáticas a partir de las cuales desagregar los planteamientos de las propuestas mencionadas: 1) ordenamiento territorial, 2) ordenamiento político, 3) modo de desarrollo, 4) la cuestión fiscal, 5) Inversiones y 6) estrategias de descentralización. Cada uno de estos ejes están subdivididos en campos analíticos que especifican los contenidos de cada propuesta. En cada una de éstas áreas se graficará los planteamientos de las distintas propuestas según presenten coincidencias, desacuerdos y elementos no abordados.

1. Ordenamiento territorial

1.1. Jurisdicciones

En este nivel parece que existe un acuerdo generalizado sobre la conveniencia de mantener la división política-administrativa del país en torno de provincias, cantones y parroquias.

Tres propuestas, sin embargo, establecen además la necesidad de crear un nivel adicional: el departamental o regional. En efecto, Fernando Carrión propone la creación de 7 niveles departamentales (3 especiales: Quito, Guayaquil y Galápagos; y 4 regionales: norte, sur, este, oeste). Por su parte, Franklin López Buenaño propone la constitución de Regiones Federales (formadas por una o varias de las provincias existentes), mientras que Ricardo Noboa habla

³² En este capítulo no se ha usado el documento "La reorganización administrativa del Estado en el ámbito provincial", CONCOPE, Agosto, 1999. Versión que sí es recogida en la matriz final anexa a este capítulo.

sobre la posibilidad de crear 2 Regiones Autónomas (Región Litoral: Costa y Galapagos, y Región Centro–Oriental: Sierra y Amazonía).

1.2. Institucionalidad

Respecto de las instancias administrativas bajo las cuales se gobernaría el nuevo ordenamiento jurídico del país, las propuestas coinciden en señalar que para el nivel cantonal debe mantenerse vigente la figura de los municipios. Cabe resaltar que en los señalamientos de AME y de F. Carrión, existe un cierto interés en activar o dar mayor importancia –en el nivel parroquial– a las juntas vecinales o parroquiales.

Por otro lado resulta conveniente resaltar la propuesta del CCI-Manabí en el sentido de que se creen Asambleas Cantonales en lugar de los concejos cantonales actualmente existentes.

A nivel de la institucionalidad provincial se pueden encontrar algunas divergencias importantes:

- Fuerza Ecuador y el CCI-Manabí proponen que los gobiernos provinciales sean compuestos (y presididos) por gobernadores electos y con la participación de los alcaldes de cada cantón de la provincia involucrada (FE), además de consejeros elegidos por distritos electorales, representantes de las municipalidades, funcionarios del Gobierno Nacional y otros representantes funcionales –de sectores productivos, artesanales, etc.– (en el caso de la propuesta de autonomía provincial en Manabí, que se refiere a esta instancia como “Consejos de Desarrollo Provincial”).
- Carrión propone que el Consejo Provincial cuente con un Ejecutivo –presidido por Prefecto y un gabinete sectorial– y un Consejo con fines legislativos y de fiscalización. Las autoridades, en este nivel, deberían ser de elección cruzada, electas y delegadas, para establecer las intermediaciones pertinentes, sobre todo con el nivel nacional; CONCOPE insiste en la idea de un Ejecutivo provincial a cuyo costado deberá funcionar una Asamblea de Consejos Provinciales (con representantes provinciales y cantonales).
- En otro nivel se ubican las propuestas de López Buenaño y Noboa quienes hablan de la creación de Gobiernos Regionales (federales) y Consejos de Administración Regional, respectivamente. Los Gobiernos Regionales contendrían a los tres poderes –ejecutivo, legislativo y judicial– con representantes electos según distritos electorales previamente definidos. El poder ejecutivo del gobierno federal estará compuesto por un gobernador elegido por votantes de cada región y se encargará de formular el presupuesto regional y supervisar los sistemas educativos y de salud. El Consejo de Administración Regional –postulado por Noboa– estará compuesto por Gobernadores designados y alcaldes cantonales electos.

En lo referente al rediseño institucional del Gobierno Nacional cabe aclarar el alcance de las propuestas de Fuerza Ecuador y López Buenaño: para los dirigentes del movimiento cívico guayaquileño es necesario efectuar adecuaciones en el Congreso Nacional a fin de buscar equidad regional en el sistema de representación, para ello se plantea la elección de representantes por distritos electorales de 250.000 habitantes. La idea de López Buenaño pone en juego una reforma más profunda: el poder Ejecutivo del Gobierno Central estaría compuesto por el presidente electo, tres ministerios (Relaciones Exteriores, Defensa y del Interior), el cuerpo consular sería concesionado a los empresarios privados. Además propone que los congresitas sean elegidos para 6 años por las legislaturas de las regiones federales, y que se establezca un Senado –compuesto por 12 ciudadanos prominentes.

1.3. Competencias

Respecto de las competencias que desempeñarán los distintos organismos subnacionales y el propio Gobierno Central, las propuestas estudiadas plantean lo siguiente:

Para el rol de los municipios, es bastante generalizada la idea de que deben continuar desempeñando las funciones señaladas en la vigente Ley de Régimen Municipal (alcantarillado, vialidad urbana, agua potable, seguridad local, fijar uso de espacio urbano). Además, tendrían a su cargo la administración de las áreas de salud y educación³³. CONCOPE plantea que tal instancia deberá además encargarse de la planificación del desarrollo cantonal, y propiciar el desarrollo comunitario.

En la propuesta de López Buenaño se plantea que el nivel de administración cantonal deberá establecer el sistema para cobrar el IVA y el ICC, además de manejar la cuestión de la seguridad ciudadana y la gestión carcelaria.

Por otra parte, en la propuesta del CCI-Manabí se postula que las Asambleas Cantonales serán las encargadas de legislar en materia de ordenanzas locales y de controlar los niveles de desarrollo local.

Para el gobierno del *espacio provincial* Fuerza Ecuador, AME y Carrión colocan a los Consejos Provinciales mientras que CONCOPE ubica a los llamados Gobiernos Provinciales.

Sus funciones, según el proyecto de Fuerza Ecuador, serían la educación superior y universitaria, la vialidad rural y carreteras interprovinciales y el procurar la inversión equitativa de fondos públicos en la provincia y en cada cantón. La propuesta de AME contempla que los Consejos Provinciales atiendan la ejecución de proyectos mancomunados de beneficio común entre municipios en áreas de ecoturismo, vialidad, proyectos productivos, centrales hidroeléctricas. CONCOPE cree que las competencias del Gobierno Provincial deben ser la provisión de servicios de educación y salud, la elaboración de planes estratégicos provincia-

33 La propuesta de Fuerza Ecuador señala que las municipalidades deberán encargarse, particularmente, de la educación pública primaria y secundaria; y que en los casos de la administración de los servicios de salud puede abrir tal función a concesiones a organismos privados

les, la promoción del desarrollo económico, la construcción de vías intercantonales, la preservación ambiental, el cuidado de los canales de riego y el manejo de proyectos de desarrollo rural integral.

Advirtamos que en las propuestas de Fuerza Ecuador, AME y CONCOPE se observa en cierta medida un consenso que coloca a las instituciones de gobierno provincial como entes encargados de tres áreas básicas como vialidad, educación y desarrollo.

En la lectura de Carrión, los Consejos Provinciales deberán ejercer principalmente funciones de intermediación entre los niveles locales y nacionales de la configuración territorial y administrativa del país.

Noboa en referencia a las dos *Regiones Autónomas* que propone, incluye la figura institucional de los Consejos de Administración Regional. Bajo su tutela, cada región tendría autonomía para planificar su desarrollo, recaudar y administrar sus tributos y atender directamente la educación, la salud, el tránsito, la seguridad interna y el saneamiento ambiental.

López Buenaño, por su parte, enfatiza en que las *Regiones Federales* tendrán a su cargo la gestión de los sistemas de salud, educación, seguridad y previsión social, para lo cual contarán con leyes específicas para cada región. Además, tendrán que formular los presupuestos regionales.

En lo que corresponde al *gobierno central* Fuerza Ecuador estima que debe desempeñar funciones de regulación técnica en las áreas de salud y educación, y por otro lado, encargarse de la política exterior, el comercio externo y la seguridad nacional (FF.AA). AME, por su parte, coloca como competencias a la defensa nacional, la seguridad, el manejo de las relaciones exteriores, la política económica, fiscal, monetaria y crediticia. A su vez CONCOPE cree que el gobierno debe encargarse de la seguridad nacional, las políticas sectoriales, la política internacional y las políticas de transferencia.

Notemos que en las propuestas de Fuerza Ecuador, AME y CONCOPE, que son las que exponen directamente planteamientos sobre el rol del gobierno central, existe en el postulado común de que éste debe consistir en manejar la seguridad y defensa nacional y los destinos de la política exterior.

En otro nivel se sitúa la propuesta de López Buenaño, según tal planteamiento el Gobierno Nacional podría dividir sus funciones de la siguiente manera: el Senado velaría por la unidad y soberanía del país y la vigencia de relaciones cordiales entre regiones; el Congreso Nacional decidirá los porcentajes de repartición de las recaudaciones tributarias; y el poder Ejecutivo tendrá a su cargo las relaciones exteriores y las FF.AA.

1.4. Articulaciones y Regímenes Especiales

Respecto a las articulaciones necesarias entre los espacios cantonales, provinciales, regionales –si es del caso– y nacionales, el proyecto de CONCOPE plantea una coordinación nación–provincia vía delegación del Presidente a sus representantes en Asambleas Provinciales de Consejeros Provinciales. También propone la existencia de comisiones/foros entre diputados provinciales, alcaldes, concejeros y gobernadores.

Por su parte AME establece en referencia al gobernador, que éste sea elegido en sufragios provinciales para entablar lazos de coordinación y acciones de gobierno con el ejecutivo.

Carrión cree que la provincia debe cumplir una función de intermediación ya sea mediante el Consejo Provincial o Gobernación o por medio de la fusión de ambas instituciones.

Del mismo modo, López Buenaño plantea que el ejecutivo o legislativo federales podrían nombrar comisiones ad hoc para temas específicos que involucren problemas interregionales.

En referencia a la posibilidad de que existan regímenes especiales CONCOPE prevé que las consideraciones a tomarse en cuenta para su existencia son las de diversidad étnica, “regiones naturales” (Galápagos) y la calidad de zonas metropolitanas. Los otros actores no se pronuncian al respecto.

2. Ordenamiento político

2.1. El Estado

Los pronunciamientos al respecto se centran en enunciados de principio sobre el papel del Estado en la economía y en estrategias administrativas para su “adelgazamiento” institucional.

Así, Fuerza Ecuador confía en la conveniencia y éxito de un aparato estatal pequeño que ejerza las funciones de contraloría, coordinación y regulación técnica de currículums académicos nacionales, niveles de salubridad, censos.

AME señala la necesidad de pasar de una lógica burocrática a una lógica empresarial en la gestión pública como un mecanismo de renovación institucional del Estado.

CCI-Manabí habla sobre la obligatoriedad de generar un proceso de desconcentración total de las decisiones administrativas de las instituciones de control y crédito del Estado (contraloría, Superintendencia de Bancos, etc.) permitiendo más amplias facultades a las oficinas de carácter provincial.

López Buenaño habla, sin mayor detenimiento, sobre la gestación de un “Estado mínimo”. Se infiere que su idea alude a reducir la capacidad de regulación e intervención del Estado en las relaciones económicas. Su mayor preocupación, sin embargo, es la de saber si Petroecuador debe continuar bajo el comando del Gobierno Central.

Las demás propuestas no emiten mayores comentarios sobre el tipo de aparato estatal conveniente para sus aspiraciones de descentralización.

2.2. Sistema de planificación

Las cuatro propuestas de descentralización de Fuerza Ecuador, AME, CONCOPE y Carrión coinciden en ubicar el eje de la descentralización en la actividad de planificación del espacio provincial.

Fuerza Ecuador propugna un sistema de planificación enmarcado en un régimen de autonomías provinciales que tienda a la creación de entidades autónomas de desarrollo (o el fortalecimiento de las ya existentes) para que manejen en cada provincia el Fondo de Compensación Provincial.

AME profesa que el Gobernador electo y/o los gabinetes provinciales deberán encargarse de las tareas de planificación necesarias.

En su propuesta, CONCOPE, proyecta desaparecer los organismos de desarrollo regional y centrar la planificación en los Gobiernos Provinciales y en los Municipios. En el mismo sentido, Carrión ve la conveniencia de eliminar órganos subnacionales (governaciones, corporaciones de desarrollo, direcciones, subdirecciones y secretarías de los Ministerios) y colocar a la provincia como el centro planificador.

A diferencia de los cuatro planteamientos recabados anteriormente, Ricardo Noboa confía en el éxito de un sistema de planificación donde se eliminen los Consejos Provinciales y en el que cada Región tenga su autonomía para planificar su desarrollo vía un Consejo de Administración Regional. En similar dirección apunta la propuesta de López Buenaño pues postula la idea de que cada región federal decida sus mecanismos de planificación.

En la visión del CCI-Manabí, cada provincia es responsable de la planificación por medio de los Consejos de Desarrollo Provincial.

2.3. Democracia, participación y diversidad

En este nivel las ideas emitidas se orientan en dos sentidos, en primer lugar la idea de la descentralización como una forma de propiciar mayor participación ciudadana en la gestión pública y la segunda referida a la posibilidad de aumentar los niveles de control y rendición de cuentas por parte de los gobiernos locales a sus respectivas ciudadanías.

CONCOPE propone generar procesos de participación social –regulados por ordenanzas– en la gestión pública a partir de las juntas parroquiales y organizaciones barriales.

Del mismo modo, Carrión estima que en el proceso de descentralización debe regirse bajo los cánones de democracia local, participación social, representación y legitimidad. Los criterios territoriales son necesarios de cara a los cambios institucionales en mención. Se trataría, en palabras de Carrión, de introducir una noción eje de “democracia territorial”, en ella deben contemplarse un principio de transparencia y de rendición de cuentas.

La propuesta de Fuerza Ecuador, a diferencia de las dos anteriores, apunta a controlar, regular o restringir ciertas formas de participación. Plantea la prohibición del sindicalismo y de cualquier paralización.

Por otro lado, el CCI-Manabí alude a la relación entre el proceso de descentralización y la democracia en términos de propiciar mayores niveles de control (“accountability”) por parte de la sociedad civil en el uso de fondos públicos y en cualquier síntoma de corrupción.

Finalmente, la AME juzga necesario conjugar los dos procesos arriba mencionados para profundizar la democratización del país: involucrar a los actores sociales en los procesos de decisión y ejecución de obras públicas, y la reglamentación de instancias de rendición de cuentas de las autoridades (en el manejo de recursos locales). Un elemento adicional de la propuesta de AME alude a la necesidad de que el proceso de descentralización sea resultado de una consulta y concertación con todos los actores involucrados en el proceso.

2.3.1. Cultura y diversidad

Respecto al problema de la diversidad cultural, las ideas sugeridas son de carácter general y no colocan mayores especificaciones sobre las formas de administrar este problema con respecto a sus propuestas de descentralización.

La idea general es que la regiones son natural e históricamente estructuradas y que se debería reconocer y aceptar las diferencias y especificidades locales.

No se recoge en ningún momento la visión indígena sobre la cuestión de la re-territorialización del país en función de la variable étnica.

2.4. Sistema Electoral

Algunas de las propuestas estudiadas consideran que un paso previo para encaminar el proceso de descentralización es reorganizar el sistema electoral vigente de tal forma que de cuenta de las variables regionales y locales en juego.

Así, Fuerza Ecuador propone una subdivisión política en distritos electorales para elecciones de representación nacional con sistema proporcional; además señala que cada provincia debe tener un representante por cada 250 mil habitantes.

El CCI-Manabí enfatiza la necesidad de crear distritos electorales para la elección de legisladores nacionales y provinciales, así como para la integración de los Consejos de Desarrollo Provincial. Lopez Buenaño también considera la necesidad de crear distritos electorales, uno por cada 100 o 200 mil ciudadanos.

3. Modo de desarrollo

Solo dos propuestas hablan sobre la relación descentralización–modo de desarrollo: a) Fuerza Ecuador maneja la tesis de una reducción inmediata del tamaño del Estado mediante privatizaciones y concesiones donde a la vez se re programe la deuda externa, se dolarize la economía y se desmonopolice el IESS; b) el CCI-Manabí levanta la propuesta de reactivar el aparato productivo con créditos a los medianos y pequeños productores por medio del Banco Central.

3.1. Pobreza y políticas sociales

El tratamiento del tema de la pobreza y las políticas sociales está muy ligado al problema de recaudación y distribución fiscal que se estudia en siguiente ítem.

Fuerza Ecuador establece la creación de un Fondo de Compensación Provincial para los cantones y las provincias más pobres y una focalización de subsidios en las áreas de salud, educación, vivienda para sectores pobres. Ricardo Noboa también hace referencia a la necesidad de crear un Fondo para compensaciones provinciales.

La AME propone la constitución de un Fondo de Inversión Social Seccional (FISS) para proyectos sociales a favor de los más pobres, sujeto a una distribución provincial. Del mismo modo señala que las transferencias del Estado, en este nivel, deberán destinarse a inversiones que coadyuven a disminuir las diferencias de renta y riqueza entre los ecuatorianos.

El CCI-Manabí plantea como único señalamiento que la descentralización del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social podría incidir en una mejoría del tratamiento público de la pobreza.

4. Ordenamiento fiscal

4.1. Agentes de recaudación

Respecto de este problema las opiniones están divididas: en primer lugar se pueden colocar a las propuestas que insisten en que los municipios deben ser los principales encargados de recaudar los impuestos nacionales, por otra parte existen algunas propuestas que enfatizan en la necesidad de que estos sean recaudados a nivel provincial o regional.

Así, Fuerza Ecuador plantea que cada cantón recaude impuestos y tasas nacionales reteniendo parte de ellos y distribuyendo el resto. Los Consejos Provinciales, por su parte, se encargarían de controlar los índices de inversión de los municipios para reducir las NBI's en sus jurisdicciones y recibirán fondos de cada municipio para el Fondo de Compensación Provincial.

AME, a su vez, cree que los municipios deben ser los encargados de determinar y recaudar los impuestos nacionales (IR e IVA). Al mismo tiempo, se debería constituir un Fondo de Coparticipación Seccional que asigne recursos con el fin de: a) nivelar el ingreso tributario y compensar a las provincias y cantones más deprimidos y b) combatir la pobreza.

Carrión también apunta a que los municipios se constituyan en los agentes de recaudación de los tributos nacionales (IVA, IR, aranceles).

La propuesta de Ricardo Noboa considera, por otro lado, que cada Región Autónoma debe recaudar y administrar sus tributos.

A diferencia de las anteriores, CONCOPE confía en una recaudación propia de cada organización territorial (provincias, cantones y parroquias) donde administren sus propios recursos y participen en los ingresos fiscales.

En similar línea que la propuesta de CONCOPE, el CCI-Manabí habla sobre la necesidad de que los Consejos de Desarrollo Provincial recauden los tributos (IVA, ICC, ICE, Impuesto a Operaciones de Crédito, a la matriculación de vehículos) y los distribuya a los diversos cantones y localidades.

Finalmente, la visión de López Buenaño enfatiza en que sólo podrán existir tres impuestos (cualquier otro será considerado inconstitucional): el Gobierno Nacional recaudará el arancel, los impuestos a las empresas transregionales (Petroecuador), las telefónicas y las de distribución eléctrica. Por su parte cada cantón recaudará el IVA y el ICC.

4.2. Estructura impositiva

Solamente Fuerza Ecuador, AME y López Buenaño postulan planteamientos sobre esta temática. Cada una de estas instituciones apuntan en diversas direcciones para el proceso de reforma tributaria.

Fuerza Ecuador es partidaria de una reforma tributaria "integral" que comprenda el cobro del 1% a la circulación de capitales, el 10% a la renta, el 10% al valor agregado y el 10% como arancel único para las importaciones.

La propuesta de AME, en cambio, no encamina su reforma únicamente al sistema tributario local, sino a la esfera presupuestaria y al modo de desembolsar los ingresos fiscales.

En este sentido propugnan la elaboración del Presupuesto General de Estado desde la demanda y la gradualidad en transferencia de recursos fiscales.

López Buenaño propone que el arancel no exceda del 5%, el IVA del 10% (con exoneraciones a las medicinas y alimentos) y el impuesto a las transacciones de capital del 1%.

4.3. Criterios de distribución

Las propuestas coinciden en implementar un criterio de distribución apuntando fundamentalmente a nivelar los índices de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI's) entre cantones, provincias y/o regiones según sea el caso.

De este modo, Fuerza Ecuador planea que todo impuesto esté sujeto al reparto de la canasta tributaria entre cantón, provincia y país, según el índice de NBI's de cada cantón. Los fondos que no estén sujetos a esta distribución se repartirían entre el FCP y GN, al igual que los ingresos provenientes de concesiones de petróleo, gas natural y riquezas minerales. Además el FCP se destinaría para ayuda a los cantones más pobres dentro de la provincia y a las provincias más pobres, a nivel nacional.

La AME propone que el Presupuesto General del Estado tenga una estructura flexible –no rigidez en la asignación de recursos. Así, el PGE y el de cada institución del sector público debería contener todas las asignaciones necesarias para que los entes descentralizados sean autónomos en su manejo presupuestario. Para tal fin se propone cambiar el mecanismo de transferencias vigente por uno en que las acreditaciones sean automáticas (sin depender de la Tesorería de la Nación). Así mismo, AME ha pensado en dividir en dos grandes fondos los recursos tributarios y no-tributarios y otros rubros del PGE: a) el presupuesto del Gobierno Central –con el que se cubrirán por ejemplo las operaciones de Ministerios, y de las operaciones locales de operaciones funcionales como salud, educación, etc; b) establecer Fondos de Desarrollo Municipal y Provincial destinado a crear un Fondo de Inversión Social Seccional (FISS) para la lucha contra la pobreza.

De su parte, CONCOPE persigue la definición de un fondo único de redistribución de ingresos, constituido a partir del 15% del PGE, que sería distribuido entre cada organización territorial según sus competencias y funciones y en función de la población, las NBI's y la eficiencia administrativa. Del situado fiscal se acreditaría el 45% a los Consejos Provinciales y el 55% a los Concejos Municipales.

El criterio de distribución de Carrión establece la creación de un Fondo para la autonomía proveniente de la recaudación local de tributos nacionales, de otro Fondo de redistribución nacional manejado con los principios de equidad y solidaridad y un tercer fondo destinado para la administración de competencias centrales.

En su propuesta, Noboa programa que los tributos sean repartidos entre el GN –para los gastos de sus competencias no delegables– y que se instaure un fondo para las provincias con mayores índices de NBI's.

Los criterios del CCI-Manabí varían en algunos elementos: los ingresos estatales por venta de petróleo, combustibles, recaudación de aranceles, impuesto a la renta, etc., se distribuirán según la contribución de la provincia al PIB, el número de habitantes (de cada provincia) y el índice de NBI's. Por otro lado, el impuesto a los consumos especiales deberá entregarse a la provincia donde se consume y origina el tributo –a; igual que las tasas de servicios prestados: peajes, concesiones, etc. Por último, plantea que el 10% del presupuesto de cada municipio sea entregado a los barrios y comunidades para que estos ejecuten una administración directa de aquellos.

López Buenaño señala únicamente que el Congreso Nacional deberá ser la instancia encargada de decidir los mecanismos y porcentajes de distribución del IVA y del ICC.

4.4. Transferencias

En este tema las propuestas presentadas evidencian un enorme vacío. La alternativa presentada por la AME es la única con algunas ideas al respecto. Así, enfatiza en que se deben revisar los métodos para asignar los gastos públicos, por ejemplo, introducir al sistema presupuestario mecanismos de análisis y evaluación; dar absoluta claridad a las transferencias implícitas en las leyes que regulan los impuestos con destino específico y racionalizar y automatizar por la vía del Banco Central las transferencias que perciben los gobiernos seccionales, creando cuentas diferenciadas del Gobierno Central y de los organismos seccionales.

4.5. Variantes

En este aspecto, donde se señalan algunas especificidades de cada propuesta sobre el tema fiscal, la propuesta de Fuerza Ecuador añade sobre dos aclaraciones en particular. En primer lugar sostiene que los aranceles aduaneros en puertos constituirán una excepción a la recaudación y a la retención tributaria a nivel cantonal, se deberá crear la Corporación Aduanera Ecuatoriana, cuyos recursos se distribuirán entre el GN y el FCP. El segundo elemento consiste en contemplar que los desembolsos para la deuda externa sean hechos en partes proporcionales por cada provincia según su contribución al PIB nacional (más el porcentaje del GN), exceptuando las provincias más pobres.

Por su parte, el CCI-Manabí propone que para efectos de recaudación y distribución de impuestos debe dotarse de capacidad legislativa al máximo organismo de carácter provincial en su condición de gobierno intermedio. En lo relativo al problema del pago de la deuda externa, señala que deberá efectuarse en forma proporcional a la inversión realizada en cada provincia. Sugiere, finalmente, que se reestructure la deuda y se castigue a los acreedores especuladores.

En un sentido diverso, López Buenaño advierte que el sistema monetario deberá liberarse al arbitrio de los ecuatorianos, es decir, abrir la posibilidad para que el sucre deje de ser la moneda nacional. Para regular a la Banca (regional o nacional) será necesario crear Super Intendencia de Bancos regionales y una nacional.

5. Inversión pública y privada

Ninguna de las cinco propuestas realizan precisiones en esta temática.

6. Estrategias de descentralización

Entre las coincidencias más importantes en cuatro de las propuestas presentadas se encuentra la idea del carácter gradual y progresivo que debería imprimirse al proceso de descentralización.

Bajo esa óptica Fuerza Ecuador estima que la transición debe ser lenta y debe cubrir dos pasos fundamentales: inicialmente consolidar las autonomías provinciales con un orden jurídico independiente y posteriormente caminar hacia la creación de regiones por medio de la asociación de provincias lograda en base a consultas populares. Esta propuesta coloca especial énfasis en la conveniencia de una Consulta Popular Provincial en Guayas y en fijar un mínimo poblacional para ser cantón de 20.000 personas. Dentro de este proceso de paulatina descentralización, Fuerza Ecuador ha vuelto su mirada sobre la necesidad de capacitar a los empleados públicos de cara a las nuevas competencias de sus instituciones, pues advierte la pertinencia de transferir capacitación administrativa de órganos nacionales hacia cantones y provincias especialmente en el sector de la salud.

AME, insiste en el carácter gradual de la descentralización y pone énfasis en una transformación cualitativa que el proceso debe ir contemplando durante su desarrollo. Según su visión es necesario no solamente reasignar recursos fiscales y reformular el PGE incluyendo una descentralización gradual del erario nacional sino que se debe impulsar a la par otras formas complementarias como autonomías provinciales, federalismos y regionalizaciones. De ahí que postula la necesidad de fijar con anterioridad criterios estables y claros para definir las actividades a ser descentralizadas (la capacidad gerencial de los niveles municipales, por ejemplo). De igual forma, se piensa en la necesidad de tecnificar, profesionalizar e incentivar a los funcionarios públicos municipales para que las transferencias de funciones se ejecuten de manera ordenada. Una sugerencia importante es la de ejecutar programas pilotos de transferencia de funciones en las localidades más idóneas.

Las estrategias de descentralización de CONCOPE y de Carrión ubican también a la gradualidad como un principio básico del proceso. Pero además coinciden exactamente en colocar como ejes imprescindibles para el buen rendimiento del proceso a la subsidiaridad, la concurrencia y la flexibilidad. A más de ello CONCOPE considera como estrategia importante el estimular la fusión y mancomunidad de provincias y cantones a través del incremento de recursos económicos y de la administración de competencias compartidas. En este sentido, empata con la postura de AME, pues ambas consideran como dos ejes paralelos a la descentralización de recursos y a la consolidación institucional de órganos de gobierno cantonal y provincial.

El análisis de Noboa no trabaja el asunto de la gradualidad en el proceso de descentralización. Empero enfatiza que la estrategia de descentralización adecuada no debería pretender la generación de autonomías provinciales sino la constitución de sólidas comunidades autonómicas regionales.

El CCI-Manabí plantea una estrategia de descentralización asentada en una suerte de presión política local: así, tal comité se ha declarado en sesión permanente hasta obtener una respuesta precisa sobre su propuesta –han concedido un período de 6 meses como máximo. En caso de no obtener la atención esperada por parte del Congreso y el Gobierno Nacional, el CCI-Manabí convocaría una consulta popular sobre el tema.

Finalmente, la idea de López Buenaño se asienta en la necesidad de iniciar el proceso de descentralización, con la previa elaboración de un inventario de activos y pasivos de cada región federal. Por otro lado, plantea la posibilidad de sustituir el sucre por el dólar o el euro en el período de transición. Claramente su modelo descentralizador está vinculado con una visión liberal-financiera del modelo de desarrollo adecuado para el país.

7. Algunas observaciones conclusivas

Dos ideas centrales informan el análisis que sigue a continuación:

- a) El énfasis de las propuestas de descentralización en el análisis de las unidades sub-nacionales que se verían “beneficiadas” por el proceso de reforma institucional imaginado, habría conducido a que en el estudio de la nueva configuración del Estado, su concepto, formas, mecanismos y articulaciones con la sociedad y la economía, quede prácticamente invisibilizado o ignorado. Los pronunciamientos al respecto se centran en enunciados de principio sobre el papel del Estado en la economía y en estrategias administrativas para su “adelgazamiento” institucional.
- b) Observar la poca atención que se presta a la relación entre el proceso de descentralización y el modo de desarrollo de cada localidad, región o del país en su conjunto, plantea una reflexión acerca de los alcances del proceso de reforma política: parecería ser que se está pensando el rediseño institucional del Estado únicamente como un mecanismo de racionalización de la administración pública y de procura de mejores rendimientos de gobernabilidad del sistema político, sin prestar atención a la capacidad de afectación e incidencia que tal proceso puede tener en los modos de producción, acumulación y distribución de la riqueza local/regional/nacional.

Con estos dos antecedentes generales puede considerarse que, en términos generales el “gran acuerdo” existente entre las siete propuestas estudiadas hace referencia a: a) una visión institucional de la política (y la democracia), b) una comprensión instrumental-organizativa del Estado, y c) un sentido minimalista de la propia descentralización. A continuación se detallan estos etiquetamientos.

Las propuestas de descentralización, autonomización o federalización presentadas se asientan en el supuesto de que la reforma del Estado está estrechamente ligada con la manipulación (en el sentido más artesanal del término) y re-ordenamiento de las principales instituciones públicas en un sentido en que los niveles nacionales empiecen a ceder competencias y atribuciones a las unidades sub-nacionales, entendiéndose que éstas serán necesariamente más eficientes que las primeras.

En esta medida, la descentralización -como parte del proceso de modernización del Estado- sería un mecanismo apto para descomplejizar el sistema político, facilitar el proceso de toma de decisiones, y acotar los márgenes de ingobernabilidad de la democracia en su conjunto.

De allí se desprende, en segundo nivel, una visión de la reforma institucional en términos de una re-organización de las funciones públicas que re-localice las tareas de los agentes administrativos en el espacio nacional, para lo cual se torna necesario nuevas lógicas de gestión pública e incluso nuevos mecanismos de conducción de los temas presupuestarios, tributarios y fiscales. La insistencia de las propuestas en este tema en particular, evidencia dramáticamente la propensión a discutir el cambio estatal, institucional y/o político teniendo como eje propositivo el tipo de distribución de recursos económicos que pueda posibilitar el reordenamiento descentralizador.

En esta perspectiva, la reforma del Estado sería considerada exitosa en la medida en que logre desplazar de sus centros un conjunto de funciones, atribuciones y responsabilidades públicas hacia los niveles regionales, provinciales y locales. La insistencia de la mayoría de propuestas en que los sectores salud y educación pasen a ser controlados por tales unidades sub-estatales así lo indica.

Del mismo modo, esta mirada administrativa del Estado puede ser apreciada al observar como se eluden los temas relativos a las formas de producir articulaciones políticas, sociales y económicas estables con la sociedad y la esfera mercantil privada.

Es clave empezar a discutir y a develar en qué medida esta reubicación, traslado o reasignación de competencias se constituirá en un proceso de atomización política de lo nacional que en ciertas materias podría debilitar o inviabilizar el ejercicio de la política como gobierno de lo público e incluso acotar los márgenes de maniobra administrativa de cada sub-unidad.

Cabe interrogarse entonces, manteniendo el propio registro discursivo de las propuestas, en qué medida el acotamiento del espacio de lo público y de su gobierno reduce las potencialidades de éxito y de viabilidad de las funciones que sean asignadas a las sub-unidades. Pensemos por ejemplo en la real capacidad y fortaleza de un pequeño cantón o provincia para manejar eficientemente de forma simultánea el gobierno y la legislación de áreas de salud, vialidad, educación, servicios básicos, proyectos de desarrollo, etc.

Todo lo anterior pone en juego la idea de que en las propuestas abordadas el Estado ha sido entendido únicamente como un ente institucional-administrativo y no como una institución que gobierna, centraliza y se relaciona profundamente con todas las esferas de lo social, a tal punto que sus propias lógicas y prácticas de acción política filtran, modelan e inciden en diferentes dimensiones de la vida pública y privada (Sanchez Parga, 1999).

Aquello provoca por ejemplo que las variables culturales, las identidades, las problemáticas de género, los temas de la democracia y la participación, del modelo de desarrollo, no sean asumidos como parte constitutiva de la centralidad de las relaciones Estado-sociedad y lógicamente tampoco como ámbitos claves de afectación y cambio con el proceso de descentralización.

Con estas ideas en mente se visibiliza en que medida las propuestas de descentralización levantadas pueden ser catalogadas como minimalistas en sus contenidos, alcances y potenciales efectos.

En efecto, al separar (e ignorar) las relaciones entre la institucionalidad estatal, el modelo de desarrollo -la esfera del mercado- y las prácticas de participación y sociabilidad que forman la sociedad civil, los proyectos de descentralización reducen el margen de afectación de la descentralización administrativa de lo público-estatal. No se observa una concatenación sistémica entre las reformas políticas encaminables por la vía de la descentralización regionalización y las esferas privadas de acumulación y distribución de la riqueza.

En el Ecuador ocurre un proceso inverso al calificado por A. de Mattos (1989) como “feti-chización de lo institucional” (la creencia en que por medio de las reformas en las organizaciones públicas estatales es posible alcanzar automáticamente ciertos grados de desarrollo local), a saber, las propuestas no han visibilizado en mayor medida que los efectos de tales cambios institucionales pueden tener un considerable nivel de afectación en el proceso de acumulación y en la misma configuración de las identidades sociales.

El hiato que se abre entre cada una de las propuestas de descentralización -como instrumentos o modelos operacionalizables de cambio institucional- y las ideas que en torno a ellas se puede inferir sobre las potenciales configuraciones del estado, el mercado y la sociedad, con sus respectivos nexos de sentido, es tan profundo que a momentos se cae en la tentación de comprender tales proyectos como dispositivos (técnicos) neutros que tendrían una utilidad y validez universal, extensible a cualquier idea/modelo de sociedad que se persiga.

Ciertamente esta comprensión no corre para las propuestas de Fuerza Ecuador y de Franklin López B. que encaminan su visión de la descentralización o federalización respectivamente como momentos o pasos previos para una hiper-liberalización de la economía, minimalización del Estado y desregulación de lo social en su conjunto. En este nivel, tales propuestas van de la mano con las visiones dominantes en las instituciones internacionales de crédito y

financiamiento externo, que postulan la necesidad de construir un entramado institucional que facilite la inserción de las economías en el mercado financiero y comercial global. Tales facilidades provendrían de re-ingenierías institucionales en que los Estados (asimilados como esencialmente ineficientes, torpes, voluminosos y corruptos) rejuvenezcan sus estrategias de gestión y permitan mayores grados de libertad a las empresas privadas nacionales y globales.

Al margen de estas lecturas, resulta notorio que en la comprensión del proceso de reforma del estado por la vía de la descentralización se presentan dos grandes vacíos:

El primero tiene referencia con la des-espacialización del cambio institucional o político sugerido. En efecto, al localizar los efectos de la descentralización en “sujetos institucionales”, se oculta la variable de reordenamiento territorial que necesariamente debe contemplar un proceso como éste. Como efecto de ésta omisión se desprende la ausencia de sujetos (regionales, locales) políticos que sustenten, defiendan y otorguen contenidos propios a las propuestas³⁴.

En segundo nivel, se observa cómo en el curso de las estrategias del proceso de descentralización las propuestas adoptan mayoritariamente una perspectiva que en lo fundamental se preocupa de la gradualidad de los tiempos de la descentralización administrativa institucional. No se aborda el proceso de discusión, negociación, conflicto que una reforma política de esta magnitud comprende. Más aún, en algunos casos, la estrategia de cambio comprende la posibilidad de abrir consultas populares (provinciales/locales) como mecanismos para rediseñar el estado. Figura ésta que evidencia el escaso margen de especialización/acotación técnica y participativa de la reforma.

La descentralización, si la entendemos como un proceso de democratización, necesita no solo reformar instituciones para tornarlas más democráticas sino que sus propios procedimientos de diseño y sus estrategias de implementación deben funcionar democráticamente.

Si la intención es propiciar aperturas frente a un modelo político concentrado y centralizado es pertinente planteamos cuestiones como las formas de democratización y participación ciudadana que convendría propiciar e implementar, cómo estas formas de participación pueden nutrir y nuclear los procesos de decisión de las instituciones de gobierno y crear esferas públicas no estatales, qué alcances y sentido podrían tener el debate en la esfera de la opinión pública frente a lo político y sus reformas, etc. En suma liberalizar y abrir el debate y la deliberación públicas como mecanismo democratizante del proceso de cambio político imaginado. (Ver a continuación en la Matriz comparativa de las propuestas analizadas.)

34 Resulta interesante llamar la atención sobre la conclusión que respecto a este tema extrae Luis Verdesoto en su trabajo sobre las agendas de desarrollo de los noventas: “la falta de preguntas sobre la dimensión territorial del Estado ecuatoriano en las agendas de desarrollo, no solo evidencia un desplazamiento continuo en la escala de importancia de la descentralización, sino un alto grado de tradicionalismo” (1999:29).

ECUADOR 1999: PROPUESTAS DE DESCENTRALIZACION, AUTONOMIAS PROVINCIALES Y FEDERALIZACION¹

Ordenamiento Territorial

	CONCOPE	FUERZA ECUADOR	AUTONOMIA MANABI	AME
1.1 Jurisdicciones	- Provincias, cantones, parroquias	- 22 provincias, cantones, parroquias	- Provincias, cantones, parroquias	- Provincias, cantones, parroquias
1.2 Institucionalidad - Composición	<p>- Gobiernos Provinciales Autónomos, Municipios.</p> <p>- <u>Gobierno Provincial</u>: conformado por el Gobernador, el Parlamento y el Gabinete Provincial, su sede sería la capital de la provincia.</p> <p>- El Gobernador (elegido en votación popular) preside el Gobierno Provincial, será el jefe de la administración; dirigirá la acción de la entidad y actuará como gestor y promotor del desarrollo integral de su territorio.</p> <p>- El Parlamento Provincial estará constituido por un número de consejeros fijado por la Ley (en relación con la población). Le corresponde reglamentar el ejercicio de las funciones del gobierno; aprobar disposiciones relativas a la planeación del desarrollo; decretar los tributos necesarios para cumplimiento de funciones, etc.</p> <p>- El Gabinete provincial es el organismo técnico operativo del Gobierno.</p>	<p>- Concejo Municipal</p> <p>- Consejos provinciales</p> <p>- Gobierno Nacional</p> <p>- <u>Concejo Municipal</u>: compuesto por representantes electos proporcionalmente en cada parroquia y por un alcalde electo de manera unipersonal.</p> <p>- <u>Consejo Provincial</u>: compuesto por alcaldes de cada cantón; y presidido por Gobernador electo</p> <p>- <u>Gobierno Nacional</u>: cambios en Congreso Nacional, para buscar equidad regional con representantes de distritos electorales nacionales de 250.000 habitantes.</p>	<p>- Asambleas Cantonales</p> <p>- Municipios</p> <p>- Consejos de Desarrollo Provincial (en lugar de CP)</p> <p>- <u>Municipios</u>: cada cantón debe tener un alcalde elegido por votación directa y secreta.</p> <p>- <u>Asambleas Cantonales</u> (en lugar de Consejos Cantonales) compuestas por asambleístas municipales elegidos por distritos electorales de sectores urbanos y rurales considerando número de habitantes. Por cantón fijado por el CDP o por una ley nacional</p> <p>- <u>CDP</u> presidido por gobernador electo, con la coparticipación de consejeros elegidos por distritos electorales, representantes de municipalidades y de funcionarios del GN, delegados de universidades, colegios profesionales, representantes de sectores productivos (cámaras producción), artesanales y de entidades propulsoras de desarrollo económico regional, además de representantes de barrios, obreros y campesinos. Representaciones funcionales.</p>	<p>- Municipios (juntas vecinales)</p> <p>- Consejos Provinciales;</p> <p>- Creación de autonomías regionales con la participación de una o más provincias.</p>

¹ Esta matriz comparativa se basa en versiones disponibles, a la fecha de elaboración de la investigación, de cada una de las propuestas. Por ello pueden presentar posteriores modificaciones/avances. La presentación final es una lectura lo más prolija posible de los documentos originales.

ECUADOR 1999: PROPUESTAS DE DESCENTRALIZACION, AUTONOMIAS PROVINCIALES Y FEDERALIZACION Ordenamiento Territorial

	CONCOPE	FUERZA ECUADOR	AUTONOMIA MANABI	AME
1.3 Competencias	<p>- <u>Gobierno provincial</u>: gozará de plena autonomía política, territorial y económica; funciones de intermediación entre lo nacional y local; responsable de legislar, formular estrategia de desarrollo, presupuesto, programa de inversiones, crear empleo, propiciar participación en el nivel provincial.</p> <p>- <u>Concejo Municipal</u>: planificar desarrollo cantonal, servicios básicos e infraestructura, fijar uso de espacio, propiciar desarrollo comunitario.</p> <p>- <u>Gobierno</u>: seguridad nacional, políticas sectoriales, política internacional, políticas de transferencia.</p>	<p>- <u>Municipalidades</u>: educación pública primaria y secundaria; salud (puede concesionar); vialidad urbana, agua potable, alcantarillado; seguridad local con policías municipales</p> <p>- <u>Gobiernos provinciales</u>: educación superior y universitaria; salud; viabilidad rural y carreteras interprovinciales. Vela por inversión equitativa de fondos públicos en cada cantón y en la provincia; recibe y administra los recursos de cada municipio para Fondo de Compensación</p> <p>- <u>Gobierno Nacional</u>: funciones de controlarla y regulación técnicas - educación y salud -; FFAA, política exterior, comercio externo, seguridad nacional; legislación e interpretación de la Constitución</p>	<p>- <u>Asambleas Cantonales</u>, legislarán en materia de ordenanzas locales y controlarán niveles de desarrollo cantonal</p>	<p>- <u>Gobierno</u>: defensa nacional, seguridad, relaciones exteriores, política económica, fiscal, monetaria, créditos. Desconcentración de funciones en las provincias</p> <p>- <u>Consejos Provinciales</u>: ejecución de proyectos mancomunados en ecoturismo, vialidad, proyectos productivos, centrales hidroeléctricas. Deberán llegar a donde no lo hagan los municipios.</p> <p>- <u>Municipios</u>: funciones señaladas en la Ley de Régimen Municipal. Más funciones en áreas de salud y educación. Principio de autonomía e independencia tanto de los niveles intermedios como del Estado.</p>

ECUADOR 1999: PROPUESTAS DE DESCENTRALIZACION, AUTONOMIAS PROVINCIALES Y FEDERALIZACION
Ordenamiento Territorial

	CONCOPE	FUERZA ECUADOR	AUTONOMIA MANABI	AME
1.4 Articulaciones	<ul style="list-style-type: none"> - Coordinación nación-provincia vía delegación de Presidente a sus representantes en Asamblea Provincial de Consejeros Provinciales - Comisiones/foros entre diputados provinciales, alcaldes, CP, consejeros, y Gobernadores (vía Comisión de Régimen. Seccional en CN). 			- En torno a Gobernador, elegido en sufragios provinciales, se coordinan acciones del ejecutivo.
1.5 Regímenes Especiales	- Diversidad étnica (habilitar circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas), natural, y zonas metropolitanas (Quito y Guayaquil)			

**ECUADOR 1999: PROPUESTAS DE DESCENTRALIZACION, AUTONOMIAS PROVINCIALES Y FEDERALIZACION
Ordenamiento Político**

	CONCOPE	FUERZA ECUADOR	AUTONOMIA MANABI	AME
2.1 El Estado		- Aparato estatal pequeño: funciones de controlaría, regulación técnica, coordinación y construcción de la red vial interprovincial, regular programas académicos nacionales, niveles de salubridad, realizar censos..	- Desconcentración total, hacia las provincias, de decisiones administrativas de instituciones de control y crédito del Estado (contraloría, procuraduría, SIB, etc.), permitiendo más amplias facultades a las oficinas de carácter provincial siguiendo la Ley en vigencia	- Pasar de lógica burocrática a lógica empresarial de administración pública.
2.2 Sistema de planificación	- Gobiernos Provinciales y Municipios - Desaparición paulatina de organismos de desarrollo regional	- Gobiernos Provinciales y municipales - Creación de entidades autónomas de desarrollo (o reforzar las existentes) para que manejen en cada provincia el Fondo de Compensación Provincial (FCP) y den asesoría técnica a Gobiernos Provinciales	- Cada provincia es responsable de la planificación por medio de CDP y en el nivel cantonal, sus autoridades.	- Gobernador electo - Gabinetes Provinciales

ECUADOR 1999: PROPUESTAS DE DESCENTRALIZACION, AUTONOMIAS PROVINCIALES Y FEDERALIZACION
Ordenamiento Político

	CONCOPE	FUERZA ECUADOR	AUTONOMIA MANABI	AME
2.3 Democracia, participación, diversidad	<ul style="list-style-type: none"> - Participación social en la gestión pública desde juntas parroquiales, y organizaciones barriales - Participación regulada por ordenanzas 	<ul style="list-style-type: none"> - Prohibición de sindicalismo y de cualquier paralización. - Respetar identidades regionales "históricas". 	<ul style="list-style-type: none"> - Creación de Comités de Control Cívico de la corrupción Provincial (cantonal y parroquial) integrados por representantes de los medios de comunicación, Asoc. de DDHH, Asociaciones de mujeres, un representante. De las Cámaras de la Prod., uno de los sectores laborales, uno de las Univ/Politec., uno de Colegio. Profesionales, uno de las organizaciones. Barriales y de los recintos. Controlarán transparencia de uso de fondos públicos y se creará así una democracia participativa 	<ul style="list-style-type: none"> -Descentralización ligada a profundizar espacios democráticos: involucramiento de actores en decisión y ejecución. - Reglamentar mecanismos e instancias de rendición de cuentas a autoridades (en manejo de los recursos transferidos y en recursos locales) - Crear sistemas de información sobre gastos públicos - Descentralización debe ser resultado de consulta y concertación con todos los actores del proceso - Se debe recoger y articular intereses, tradiciones y costumbres: reconocimiento y aceptación de especificidades locales
2.4 Sistema Electoral		<ul style="list-style-type: none"> - Subdivisión política en distritos electorales para elecciones de representación nacional con sistema proporcional - cada provincia un representante cada 250.000 habitantes (las que no alcancen esa cifra: un solo diputado) 	<ul style="list-style-type: none"> - Elección de legisladores nacionales y provinciales que integren el Congreso Nacional y el CDP, a partir de distritos electorales 	

ECUADOR 1999: PROPUESTAS DE DESCENTRALIZACION, AUTONOMIAS PROVINCIALES Y FEDERALIZACION

Modo de desarrollo

	CONCOPE	FUERZA ECUADOR	AUTONOMIA MANABI	AME
3.1 Pobreza y políticas sociales		<ul style="list-style-type: none"> - Reducción inmediata del tamaño del Estado; privatizaciones o concesiones; reforma tributaria; reprogramación deuda externa; dolarización de la economía; desmonopolizar IESS; flexibilidad laboral. - Creación de Fondo de Compensación Provincial para ser distribuido en cantones y provincias más pobres. - Focalización de subsidios en salud, educación, vivienda para sectores pobres. 	<ul style="list-style-type: none"> - Reactivación del aparato productivo con créditos a los pequeños y medianos productores por medio del BCE con plazos, intereses y condiciones favorables según la rentabilidad de sus actividades. - Desarrollo local: DINAC declare al Aeropuerto de Manta como Aeropuerto Internacional Alterno al de Guayaquil, solicitar frecuencias para exportación de productos de fácil descomposición; implementación de operación como Puerto de Transferencia Internacional al Puerto de Manta - Impulsar turismo en la zona; propiciar proyectos de desarrollo sustentable. - Descentralización total del IESS 	<ul style="list-style-type: none"> -Nuevo contexto de distribución para que se constituya un "FISS" para proyectos sociales, sujeto a distribución provincial según: el inverso de la renta por habitante de cada provincia, la tasa de población emigrada en los últimos años, el porcentaje de desempleo sobre la población activa y la superficie del territorio cantonal o provincial - Las transferencias del Estado deberán destinarse a inversiones que coadyuven a disminuir diferencias de renta y riqueza entre los habitantes del país; cada organismo seccional deberá dar cuenta anualmente a la Contraloría, así como al Estado de la realización de los proyectos.
3.2 Inversión pública y privada				No necesariamente el Municipio debe prestar servicios directamente, podrá concesionar, contratar o asociarse para la ejecución con el sector privado.

**ECUADOR 1999: PROPUESTAS DE DESCENTRALIZACION, AUTONOMIAS PROVINCIALES Y FEDERALIZACION
Ordenamiento Fiscal**

	CONCOPE	FUERZA ECUADOR	AUTONOMIA MANABI	AME
4.1 Agentes de recaudación	<ul style="list-style-type: none"> - Gobierno Provincial generará sus propios recursos por medio de a) formulación de proyectos autosustentables; b) creación de tributos especiales; c) participación en distribución 15% del PGE. - Recaudación propia 	<ul style="list-style-type: none"> - Cada cantón recauda impuestos y tasas nacionales; retiene parte de ellos y distribuye el resto. - CP: controlaran Indices de inversión de municipios para reducir NBI's en sus jurisdicciones y recibe fondos de cada municipio para FCP 	<ul style="list-style-type: none"> - CDP recauda IVA, ICC, ICE, Impuesto a Operaciones de Crédito, Matriculación de Vehículos, y los distribuye a cantones y localidades. 	<ul style="list-style-type: none"> - Municipios encargados de determinar y recaudar impuestos nacionales (IR e IVA). - Constituir "Fondo de Coparticipación Seccional" que asigne recursos con el fin de: a) nivelar el ingreso tributario y compensa a las provincias y cantones más deprimidos; b) combatir pobreza
4.2 Estructura impositiva	<ul style="list-style-type: none"> - Tributación para generar rentas propias: tasas especiales de mejoras, porcentajes sobre el valor comercial de la propiedad rural, sanciones tributarias - Impuestos compartidos: porcentaje de IR, ICC, IVA, ICE, aranceles, patrimonio vehicular, producción de recursos naturales renovables y no renovables. 	<ul style="list-style-type: none"> Reforma tributaria integral: 1% a CC, 10% IR, 10% IVA, 10% arancel único para importaciones. 		<ul style="list-style-type: none"> - Reforma integral del sistema tributario local

ECUADOR 1999: PROPUESTAS DE DESCENTRALIZACION, AUTONOMIAS PROVINCIALES Y FEDERALIZACION
Ordenamiento Fiscal

	CONCOPE	FUERZA ECUADOR	AUTONOMIA MANABI	AME
4.3 Criterios de distribución	<p>Constitución de un Fondo de compensación provincial en función de:</p> <p>a) número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas,</p> <p>b) capacidad contributiva</p> <p>c) nivel de ingresos per cápita.</p>	<p>- Todo impuesto está sujeto al reparto de la canasta tributaria entre cantón, provincia, país, según NBI's de cada cantón</p> <p>- Los impuestos no sujetos de esta distribución se repartirán entre FCP y GN</p> <p>- Concesión (por ley) de petróleo, gas natural y riquezas minerales a sector privado: ingresos e impuestos de estas actividades para GN y FCP</p> <p>- FCP, dos partes: a) ayuda a cantones más pobres dentro de la provincia; b) ayuda a provincias más pobres</p>	<p>- Principios de igualdad y solidaridad.</p> <p>- ICE a entregarse a la provincia donde se consume y origina el tributo, al igual que las tasas de servicios prestados, peajes, concesiones de vía pública y otras establecidas en las leyes de régimen provincial y municipal</p> <p>- Ingresos estatales por venta de combustible, petróleo, aranceles, IR y otros percibidos por exportación se distribuirán según a) contribución de la provincia al PIB, b) número de habitantes y c) NBI's</p> <p>- 10% de presupuesto municipal a entregarse para administración directa de las comunidades barriales o de recintos</p>	<p>- PGE elaborado desde la demanda. Procurar la mayor proporción posible de recursos susceptibles de ser usados en cualquier fin -flexibilizar asignación</p> <p>- Todos los recursos deben ir al PGE y en base a un proceso de análisis anual realizar estudios beneficio/costo de la mayoría de programas.</p> <p>- Presupuesto descentralizado: PGE y el de c/institución del sector público, contendrá todas las asignaciones necesarias para que los entes descentralizados. PGE por programas y resultados y estructurado de manera provincial y cantonal.</p> <p>- Mecanismo de transferencias a transformarse en mecanismos de acreditación automática sin depender de Tesorería de la Nación (crear proyecto de ley que crearía los Fondos de Desarrollo. Prov. y Municipal, en lugar del FODESEC y Ley Especial del 15%)</p> <p>- Incorporar al PGE ingresos y gastos públicos hoy excluidos por cuanto distorsionan cálculo del 15% a organismos seccionales</p> <p>- Dividir en 2 grandes fondos los recursos tributarios y no-tributarios y otras transferencias y rubros del PGE: 1) el presupuesto del Gob. Central, con el que se cubrirán las operaciones de Ministerios, entidades adscritas, aplicación delegada a nivel provincias de los sectores funcionales como salud, educación, oopp; 2) Fondos de Desarrollo Municipal y Provincial para crear Fondo de Inversión Social Seccional (FISS) para combatir pobreza.</p> <p>- Nuevo contexto de distribución para que todos los recursos de leyes que preasignan recursos a organismos seccionales se constituyan en "FISS" para proyectos sociales a favor de los más pobres y sujeto a distribución provincial según indicadores de pobreza.</p>

**ECUADOR 1999: PROPUESTAS DE DESCENTRALIZACION, AUTONOMIAS PROVINCIALES Y FEDERALIZACION
Ordenamiento Fiscal**

	CONCOPE	FUERZA ECUADOR	AUTONOMIA MANABI	AME
4.4 Transferencias				<ul style="list-style-type: none"> - Revisar métodos para asignar el gasto: introducir al sistema presupuestario mecanismos de análisis y evaluación - Dar absoluta claridad a las transferencias implícitas en las leyes que reglan los impuestos con destino específico - Racionalizar y automatizar por la vía del BCE las transferencias que perciben los gob. seccionales, creando cuentas diferenciadas del GN y de organismos seccionales.
4.5 Variantes		<ul style="list-style-type: none"> - Aranceles aduaneros en puertos serán excepción a recaudación/retención tributaria en el nivel cantonal. Serán recaudados por la Corporación Aduanera Ecuatoriana y sus recursos se distribuirán entre GN y FCP. - Desembolsos para deuda externa serán hechos en partes proporcionales por cada provincia según contribución al PIB nacional (+ porcentaje del GN). Provincias pobres no están sujetas a esto. 	<ul style="list-style-type: none"> - Para efectos de recaudación y distribución de impuestos debe dotarse de capacidad legislativa al máximo organismo de carácter provincial en su condición de gobierno intermedio entre el gobierno central y los seccionales o locales. - Pago de la deuda externa en forma proporcional a la inversión realizada en cada provincia; reestructuración de la deuda, que se castigue a los acreedores especuladores, con lo cual se disminuiría su monto y amortización 	

ECUADOR 1999: PROPUESTAS DE DESCENTRALIZACION, AUTONOMIAS PROVINCIALES Y FEDERALIZACION ESTRATEGIAS

	CONCOPE	FUERZA ECUADOR	AUTONOMIA MANABI	AME
5. ESTRATEGIAS	<ul style="list-style-type: none"> - Gradualidad, subsidiariedad, concurrencia y flexibilidad - Estimular la fusión y mancomunidad de provincias y cantones a través del incremento de recursos económicos y de la administración de competencias compartidas. - Buscar consensos para viabilizar propuesta. - Elaborar y gestionar la aprobación de Ley Orgánica del Régimen Seccional Autónomo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Transición lenta - Fijar mínimo poblacional para ser cantón: 20.000 - Pasos: 1) Autonomía provincial: orden jurídico independiente; 2) Creación de regiones (asociación de provincias) por consulta popular - Transferencia de capacitación administrativa de órganos nacionales a municipios y prov. - Capacitación de personal (sobre todo en sector salud) - Consulta Popular Provincial en Guayas 	<ul style="list-style-type: none"> - Comité Cívico Interinstitucional de Manabí (CCIM) se declara en sesión permanente hasta obtener respuesta sobre la propuesta (período máximo de 6 meses); en caso de no obtener respuesta se convocará a Consulta Popular sobre el tema - Mientras se discute la autonomía, el CCIM demanda la aprobación por parte del CN de la Junta de Desarrollo de la Zona Norte de Manabí que se financiaría con el 2% de lo recaudado por el Estado con la venta de combustibles y derivados. 	<ul style="list-style-type: none"> - Municipios como núcleos de la descentralización - Criterios para definir actividades a ser descentralizadas: 1) dispersión geográfica de la prestación del servicio: a mayor distribución territorial de usuarios, mayor prioridad para proveer servicios descentralizadamente. 2) escalas de operación del servicio mínimas para asegurar una acción efectiva y eficiente en el nivel local 3) la capacidad gerencial de los niveles municipales individualmente o a través de asociaciones municipales, privadas u ONG's. - Gradualidad del proceso: 1) fortalecer a los gobiernos. Municipales en capacidad gerencial y financiera; 2) hacer preparativos correspondientes en Ministerios para transferir ordenadamente sin afectar prestación de servicios; 3) posibilidad de programas pilotos de transferencia. Instrumentos: 1) transferencia de servicios del GN a municipios, 2) Convenios o contratos del GN (preferentemente de sus dependencias desconcentradas) con entes locales (ONG's, empresas) para entregar servicios a cambio de una concesión. - Reformulación de PGE y luego descentralización gradual de recursos fiscales - Impulsar a la par de la descentralización, otras formas complementarias: autonomías provinciales, federalismos, regionalizaciones. - Desarrollo diferenciado del proceso según la heterogeneidad y magnitud poblacional.

ECUADOR 1999: PROPUESTAS DE DESCENTRALIZACIÓN, AUTONOMÍAS PROVINCIALES Y FEDERALIZACIÓN ORDENAMIENTO TERRITORIAL

	Fernando Carrión	Franklin López B.	Ricardo Noboa
1.1. Jurisdicciones	<ul style="list-style-type: none"> - Provincias, cantones, parroquias. - Creación de 7 niveles departamentales (3 especiales: Quito, Guayaquil, Galápagos; y 4 regionales: norte, sur, este, oeste). 	<ul style="list-style-type: none"> - Regiones federales, cantones. - Distrito electoral (uno por cada 100 ó 200 mil ciudadanos) 	<ul style="list-style-type: none"> - Regiones, provincias, cantones - Crear 2 regiones autónomas: a) Región Litoral: Costa y Galápagos; b) Región Centro-Oriental: Sierra y Oriente.
1.2. Institucionalidad - Composición	<ul style="list-style-type: none"> - Consejo Provincial, Municipio, Junta Parroquial - Consejo Provincial: contará con un Ejecutivo (presidido por Prefecto y un gabinete sectorial) y un Consejo con fines legislativos y de fiscalización. (elecciones) - Las autoridades deberían ser de elección cruzada: electas y delegadas (para establecer intermediaciones del caso) 	<ul style="list-style-type: none"> - Concejos municipales - Región federal: (formada por varias provincias o una de las existentes; plebiscitos para decidir uniones) con Gobierno regional. - Cantón: estructura política actual - Región federal: 3 poderes: <u>Legislatura</u>, integrada por dos representantes de los distritos electorales diseñados, elegirá -de su seno o convocando a ciudadanos notables de la región- dos representantes ante el Congreso Nacional. - Ejecutivo: gobernador, elegido por votantes registrados en cada región, conformará gabinete y formulará presupuesto regional; supervisará sistema educativo/salud. - Judicial: mismas atribuciones que las actuales. Registro civil será agencia de la región federal. - Gobierno Nacional: Senado compuesto por "Consejo de Ancianos", 12 ciudadanos prominentes, ex-presidentes, ex-rectores universitarios, intelectuales/escritores reconocidos en el exterior; CN con congresistas elegidos para 6 años por las legislaturas de las regiones federales; Ejecutivo: presidente electo, tres ministerios (Relaciones Exteriores; Defensa; el del Interior), cuerpo consular concesionado a empresarios privados; Judicial: CSJ compuesta por 5 miembros vitalicios elegidos por votación nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> - Consejo de Administración; municipios. - Consejos de Administración regional compuestos por Gobernadores (designados) y alcaldes cantonales (elegidos). - Municipios, igual que en el régimen vigente

**ECUADOR 1999: PROPUESTAS DE DESCENTRALIZACION, AUTONOMIAS PROVINCIALES Y FEDERALIZACION
ORDENANAMIENTO TERRITORIAL**

	Fernando Carrión	Franklin López B.	Ricardo Noboa
1.3. Competencias	- Consejo Provincial: función de intermediación	- <u>Cantón</u> : establecer sistema para cobrar IVA e ICC (1%); manejar policía, cárceles y seguridad ciudadana. Podría concesionar servicios de agua potable, alcantarillado, recolección de basura y otros que actualmente administra. - <u>Reg. Federal</u> : decidirá sobre el sistema educativo, de salud, seguro social, previsión social, y otras, por medio de leyes específicas para cada región. Formulará presupuesto regional. - <u>Gobierno Nacional</u> : senado velará por unidad/soberanía del país y paz entre regiones; el congreso decidirá los porcentajes de repartición de las recaudaciones tributarias (IVA e ICC); velará por integridad del país; el ejecutivo tendrá a su cargo las FFAA y relaciones exteriores; CSJ con dos papeles, la constitucionalidad de los actos de gobierno y la Casación de sentencias de las cortes regiones federales.	- Cada región tendría autonomía para planificar su desarrollo; recaudar, administrar sus tributos y atender directamente la educación, salud, tránsito, seguridad interna y saneamiento ambiental.
1.4. Articulaciones	- Provincia: cumple función de intermediación. Por medio de Consejo Provincial o Gobernación o fusión de las dos	- Por medio de Comisiones interregionales -nombradas por el legislativo o el ejecutivo federales- para temas puntuales	
1.5. Regímenes Especiales	- Quito, Guayaquil, Galápagos.		

**ECUADOR 1999: PROPUESTAS DE DESCENTRALIZACION, AUTONOMIAS PROVINCIALES Y FEDERALIZACION
ORDENAMIENTO POLÍTICO**

	Fernando Carrión	Franklin López B.	Ricardo Noboa
2.1 El Estado		- Estado mínimo; tema más delicado es el de adjudicación de Petroecuador; podría quedar bajo el comando del Gobierno Central	
2.2 Sistema de Planificación	- Provincia - Eliminar órganos subnacionales (gobiernaciones, corporaciones de desarrollo, direcciones, subdirecciones y secretarías de los Ministerios)	- Cada región federal decidirá los mecanismos de planificación	- Cada región tendría autonomía para planificar su desarrollo; recaudar, administrar sus tributos y atender directamente la educación, salud, tránsito, seguridad interna y saneamiento ambiental.
2.3 Democracia, participación y diversidad	- Democracia local: participación social, representación y legitimidad; cambios institucionales con criterios territoriales. - Transparencia, rendición de cuentas. "Democracia territorial". - Respeto a la diversidad		- Regiones son naturales e históricamente estructuradas; agrupaciones histórico-culturales.
2.4 Sistema Electoral	- Las autoridades deberían ser de elección cruzada: electas y delegadas (para establecer intermediaciones del caso)	- Fijar distritos federales (de entre 100 y 200 mil habitantes)	

**ECUADOR 1999: PROPUESTAS DE DESCENTRALIZACION, AUTONOMIAS PROVINCIALES Y FEDERALIZACION
MODO DE DESARROLLO**

	Fernando Carrión	Franklin López B.	Ricardo Noboa
3.1 Pobreza y políticas sociales			- Crear fondo para compensaciones provinciales.
3.2 Inversión Pública y privada			

**ECUADOR 1999: PROPUESTAS DE DESCENTRALIZACION, AUTONOMIAS PROVINCIALES Y FEDERALIZACION
ORDENAMIENTO FISCAL**

	Fernando Carrión	Franklin López B.	Ricardo Noboa
4.1 Agentes de Recaudación	- Municipios recaudan tributos nacionales (IVA, IR, aranceles)	- Existirán 3 impuestos (cualquier otro será inconstitucional) - El Gobierno nacional recaudará el arancel; los impuestos a las empresas transregionales (Petroecuador), las telefónicas y las de distribución eléctrica. -IVA e ICC serán recaudados por cantones.	- Cada región recauda y administra sus tributos
4.2 Estructura Impositiva		- Arancel: no excederá del 5% -IVA: no excederá del 10% con exoneraciones a las medicinas y alimentos. -1% a transacciones de capital	
4.3 Criterios de distribución	- Creación de un Fondo para la autonomía (surgido de recaudación local de tributos nacionales.) - Creación de un Fondo de redistribución nacional (equidad y solidaridad) - Fondo para administración de competencias centrales	- Congreso Nacional decidirá los porcentajes de distribución de IVA e ICC	- Tributos serán repartidos entre GN (para gastos en sus competencias no delegables) y un FONDO para las provincias con mayores índices de NBI's.
4.4 Transferencias			
4.5 Variantes	- Las regalías petroleras y la deuda externa serán nacionales.	- Ejecutivo formulará el gasto fiscal bajo la aprobación del CN - Sistema monetario se dejará al arbitrio de los ecuatorianos; se liberarla al sucre de ser la moneda nacional - Sin sucres no habrá necesidad de BCE; crear SIB regionales y una nacional para regular banca según su conformación regional o nacional.	

**ECUADOR 1999: PROPUESTAS DE DESCENTRALIZACION, AUTONOMIAS PROVINCIALES Y FEDERALIZACION
ESTRATEGIAS**

	Fernando Carrión	Franklin López B.	Ricardo Noboa
5. ESTRATEGIAS	- subsidiaridad, concurrencia, solidaridad, flexibilidad	- Para la transición: sucre sustituido por el dólar o el euro - Se deberá elaborar un inventario de activos y pasivos de cada región federal y el actual CN adjudicará lo que le toque a cada región	- No autonomías provinciales; propiciar la creación de comunidades autonómicas regionales

Documentos Consultados

AME, "Descentralización del Estado" (Conferencia del Secretario General de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas), mimeo,

AME, Propuesta Global de Descentralización del Estado en el Ecuador, mimeo, 1999.

CARRION, Fernando, 1999, "La descentralización desde el Gobierno Intermedio", Estudio para el Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador, mimeo, 1999.

CONCOPE, "Propuesta de Reformas Constitucionales. Para conocimiento de la Asamblea Constituyente", y "Resoluciones y Acuerdos del Seminario Internacional Realizado por CONCOPE", mimeo, 1998.

CONCOPE, "La reorganización administrativa del Estado en el ámbito provincial", Resumen Ejecutivo, Quito, mimeo, Agosto de 1999.

LOPEZ BUENAÑO, Franklin, 1999, "Un Ecuador Federal", p p 21-23, en Revista Propuestas, Escuela Superior Politécnica del Litoral, año 2, No. 4, abril de 1999.

MATA ESPINEL, Humberto 1999, "Proyecto de autonomías provinciales ecuatorianas" (Movimiento Fuerza Ecuador), pp. 183-203, en Descentralización, Francisco J. Muñoz (compilador), Editorial Trama Social, Quito-Ecuador.

NOBOA, Ricardo, 1999, "Ecuador: la crisis de la república unitaria y sus alternativas", pp. 225-237, en Descentralización, Francisco J. Muñoz (compilador), Editorial Trama Social, Quito-Ecuador.

capítulo 4

Fragilidad y estridencia (el campo discursivo de la descentralización en el Ecuador)

En este capítulo, se busca reflexionar y documentar las características y el nivel de conformación del campo discursivo, levantado desde el primer trimestre del año de 1999, relativo a la descentralización, regionalización o autonomía del país. Así, se identifican los principales sujetos portadores de estas demandas, las estrategias discursivas y políticas con las que las elaboran, los objetos en disputa dentro de tal campo y los ejes argumentativos dominantes y subalternos sobre el problema. A modo de cierre, se realiza una lectura de los primeros indicios de resolución del problema (consultas populares, formación de comisiones paraestatales) de la reforma del Estado.

Tratar con la elaboración discursiva de la descentralización en el Ecuador puede contribuir a la comprensión, en general, de todo el campo de construcción política sobre el tema de la reforma del Estado.

1. Propósitos, indicios

Desde los primeros meses del año que termina, el Ecuador se vio estremecido y paralizado por la más fuerte crisis económica, financiera, política y social que se haya registrado desde el retorno a la institucionalidad democrática.

En lo económico las “marcas” dominantes presentan índices inflacionarios que sobrepasan el 55%, cuentas bancarias bloqueadas (impedimento de disponer libremente de los ahorros depositados en los diferentes bancos del país), sistema financiero al borde del colapso, recesión del aparato productivo y déficit fiscal crónico; en lo político, severa pugna entre los principales partidos políticos del país (el partido gobernante no cuenta ya, a un año de su administración con un bloque de mayoría en el seno del poder legislativo), amenazas de golpe de

estado, demandas de revocatoria del mandato presidencial y un intenso resurgimiento de propuestas autonomistas, descentralizadoras o de regionalización del país; en lo social, constantes aumentos de los indicadores de pobreza, desempleo y violencia. Todo ello, sumado a la continua postergación de la firma de los acuerdos con los organismos crediticios internacionales, constituyen -entre otras- las angustiosas señales de a) el deterioro total del Estado como instancia reguladora de las relaciones entre el mercado y la sociedad, y sobre todo como espacio de representación de la diversidad política, social, regional del país; y b) el agotamiento de un modelo de desarrollo económico y social basado la re-programación de las responsabilidades del Estado -se busca que sea “mínimo en lo social y subsidiario en lo económico” - de forma que posibilite el proceso inserción de la economía nacional en el mercado internacional y que establezca el marco operativo que garantice la competitividad de las empresas en función de dicho mercado.

No resulta apresurado ubicar detrás de este escenario de descomposición las huellas de un proceso de cambio político irresuelto. En efecto, la transformación, democratización y modernización del Estado -transición que se inicia desde los primeros años de la década de los noventa- no termina de cristalizar en una formación institucional consolidada, en nuevos modos de relacionamiento entre la sociedad y el Estado, y en esquemas estables de regulación y garantía para el funcionamiento eficiente, estable y equitativo del mercado.

Precisamente, en este apartado se tratará de evidenciar la relación que existe entre el empanamiento del proceso de reforma del Estado y la (re)aparición de demandas de descentralización, autonomía o regionalización de la sociedad y el Estado ecuatorianos, teniendo como telón de fondo a la crisis económica desatada desde el mes de marzo de 1999.

Tal lectura puede abrir el terreno para comprender las formas en que la “clase” política nacional procesa, entiende, moldea y favorece o bloquea las vías de cambio político. Así, la cuestión de la descentralización en el Ecuador, las formas en que se ha manejado discursiva y técnicamente el problema, debe ser estudiada más allá de los contenidos argumentales con que diversos actores se han posicionado en el debate, y pasar a ser analizada además como una sugestiva metáfora del tipo de racionalidad política que los actores estatales, políticos y sociales han desplegado en el largo proceso de modernización del Estado y la sociedad.

Una entrada como esta supone una comprensión teórica que se desdobra en -al menos- dos niveles:

- a) una perspectiva neo-institucionalista (“State-central approach”) que entiende a los Estados como “actores y como estructuras institucionales autónomas y configuradoras de la sociedad” (Skocpol, 1989: 82), es decir que los estados contienen conjuntos de organizaciones a través de las cuales ciertos colectivos de funcionarios pueden formular y aplicar estrategias o políticas orientadas al logro de determinados objetivos. Ello de-

riva en una estrategia de análisis que apunta a la disección de los instrumentos o políticas de Estado y sus modalidades o posibilidades de aplicación³⁵.

- b) un enfoque de corte hermenéutico, que comprende a lo político como un espacio de antagonismo, hostilidad, diferencia e identidad discursivas en que diversos sujetos políticos compiten, dirimen y luchan por fijar, de forma perentoria, nexos de sentido o principios de articulación mínimos que dirijan (dan forma, moldean) una determinada agenda social en un período dado. Se trata de una perspectiva que presta especial atención a la posicionalidad de los sujetos de acuerdo a los regímenes discursivos dominantes y las relaciones de poder (hegemonía y subalternidad) que ponen en juego en diferentes contextos.

A saber, se pone en circulación la imagen de lo político como un juego dialógico y conflictivo durante el cual las incorporaciones y marginalizaciones efectuadas entran a formar parte del plexus social resultante. La dirimencia reconfigura las entidades sociales y políticas de tal manera que en su constitución incorporan necesariamente fragmentos de los opuestos. Así, como señala Chantal Mouffe, toda objetividad social (identidades colectivas, diseños institucionales, etc.) es política por cuanto absorbe consigo “los actos de exclusión que gobiernan su constitución” (Chantal Mouffe, 1996:13).

Tal lectura obliga a un tipo de análisis que ubica y descompone las configuraciones discursivas desplegadas por diferentes sujetos sociales en función de un tópico específico (en este caso el problema de la descentralización/regionalización del Estado) en un contexto determinado (la crisis económica marzo-julio) con miras a determinar las relaciones de poder que se establecen entre ellos, los sedimentos temáticos dominantes y los ámbitos de conflicto recurrentes.

En el relato que sigue se busca dar cuenta de las demandas por descentralización, regionalización o autonomización que emergieron en torno de la crisis económica marzo-julio, a fin de entender su alcance, la lógica de su constitución, los ejes argumentativos sobre los que se sostienen, los principales sujetos políticos y sociales que han activado tales propuestas y sobre todo los tópicos discursivos dominantes y subalternos que se pueden leer detrás de su emergencia en la opinión pública.

2. Problematización

2.1. Campo de estudio

Desde inicios de 1999, el problema de la descentralización/autonomización funciona en el país como tópico de tratamiento público, es decir, ha existido una abundante tematización al

³⁵ Esta aproximación, que implica una estrategia investigativa de largo plazo, no pudo ser realizada debido a los plazos planteados por el proyecto. Por ello, en lo que sigue, se privilegia una lectura sobre todo interpretativa de la política.

respecto. El “acceso” de un problema a la esfera de lo público se constituye en cada discusión de múltiples actores sociales con miras a expresar y publicar libremente opiniones que tengan que ver con asuntos de interés colectivo (cfr. Habermas, 1973: 53). La esfera pública genera publicidad, visibiliza, ilumina los espacios, los elementos, los símbolos bajo los cuales convivimos.

La cuestión de la descentralización, entonces, aparece como una temática iluminada, extendida, tematizada por diversos sectores de la sociedad, su ingreso a la esfera estatal -todavía oscura, incipiente- por ejemplo, podría ocurrir sea por una absorción indiscriminada de las agendas globales de organismos internacionales o por presiones “desde abajo” provenientes de movimientos sociales, partidos políticos, organizaciones no gubernamentales, asociaciones civiles, etc. En cualquier caso, a pesar de que el acceso del problema de la descentralización al ámbito estatal-público todavía no adquiere claros contornos, ya ha originado un intenso “ruido social”: se trata de un tópico que ha permeado las agendas políticas de organizaciones sociales, partidos, movimientos; en la propia vida cotidiana de amplios sectores de la población el problema ha adquirido relevancia simbólica y práctica.

La construcción de cualquier tópico como problema público alude a la posibilidad de una elaboración dialógica colectiva, múltiples sectores sociales se involucran y posicionan frente al tema, y al mismo tiempo el estado (o los niveles organizacionales pertinentes) implementa agendas específicas para su administración. De esta forma, el tema en cuestión entra en una “fase expansiva”, distintos actores sociales modifican sus programas políticos, sus interpretaciones del objeto, sus perspectivas de reforma y sus propias identidades, al ser afectados por la discusión del problema.

Al plantear la descomposición analítica de la elaboración y de los relatos sobre la descentralización en el país, se alude al reconocimiento de la vida social como una confluencia de discursos que validan nociones de verdad y a la correlación de los discursos con el poder, así como el carácter conflictivo de las nociones y de las interpretaciones desplegadas sobre el tema. En este trabajo la descomposición de la producción discursiva se relaciona con la búsqueda de las temáticas dominantes, las discontinuidades y conflictos inherentes a la noción de descentralización como cambio político, re-diseño institucional, o crítica del sistema político imperante.

Cabe precisar que la idea de descomponer un determinado discurso alude a encontrar bajo qué marcos normativos se ha establecido. Todo cuerpo discursivo se construye en un diálogo con ciertos órdenes de pensamiento y práctica, es un ejercicio de múltiples confrontaciones y citas que puede condensarse y estabilizarse de una determinada manera.

En el Ecuador existirían al menos dos órdenes discursivos que estarían siendo activados a la hora de tratar el problema de la descentralización: a) por un lado un discurso anti-centralista que ve en la burocracia asentada en la capital de la república la explicación de los diver-

esos males que aquejan al país en su conjunto y a cada periferia en particular; y b) un discurso modelado a partir del imperativo de reducir el tamaño y las funciones del Estado en favor de una esfera mercantil des-regulada, en esta última el problema del cambio político por la vía de la descentralización se presenta sobre todo como una desconcentración administrativa y financiera en favor de los gobiernos locales. En este nivel se observa una articulación con las narrativas “neo-liberales” sobre la reforma del Estado.

Tales discursos han debido permear, obstruir, moldear, y limitar la visión, y las ideas sobre las posibilidades, las formas y los sentidos con que la descentralización puede tomar cuerpo en el país.

Por otro lado, uno de los interrogantes ejes que atraviesa este relato tiene que ver con la determinación del nivel de conformación de un campo discursivo en torno al cual se han elaborado imágenes acerca de la descentralización; en segundo nivel se tratará de identificar los objetos de disputa en tal campo, o en caso contrario, reflexionar sobre si se ha difundido en la sociedad una versión monolítica viabilizada a través de actores e instancias específicos a ser desentrañados; esto nos lleva a preguntar si existen visiones o posiciones alternativas de otros actores. En suma, ¿se puede hablar de un campo discursivo con ejes temáticos acotados y actores diversamente posicionados?, ¿existe una competencia discursiva y política sobre el tópico de la descentralización? Si fuera así, ¿qué actores, y con qué estrategias discursivas y políticas están elaborando éstas?.

Además de ubicar los componentes discursivos bajo los cuales se ha/n construido el/los discurso/s sobre la descentralización, se pondrá énfasis en descomponer las imágenes que tales discursos han elaborado acerca del Estado, la nación-lo regional-lo local, la democracia y en torno a las nociones de cambio político implícitas en tales lecturas. Del mismo modo, se reflexionará sobre la ubicación de los actores claves en la constitución de tal conjunto de enunciados y prácticas sociales (movimientos regionales, asociaciones civiles, partidos políticos, el estado, etc.), con el fin de visibilizar las relaciones de poder que han determinado su formación.

En términos más precisos, los cuestionamientos centrales de la investigación apuntan a determinar: a) el ciclo político del discurso-descentralizador en la crisis marzo-julio; b) las características temáticas con que se representa, se significa, y se interpreta la descentralización del Estado ecuatoriano; c) los principales actores políticos y sociales que activan las propuestas descentralizadoras; y d) los ejes argumentativos dominantes y subalternos sobre el problema.

Se trata de un ejercicio interpretativo que consiste en explicar las posiciones de los diversos actores que se han relacionado con las propuestas de descentralización, y en determinar su campo social de producción y alcance. Al estudiar la elaboración discursiva de la descentralización en el Ecuador se puede dar luces, en general, acerca del campo de construcción política sobre el tema de la reforma del Estado.

2.2. Aproximación teórica

Con miras a precisar el nivel analítico y conceptual sobre el que se apoya el trabajo –y que en gran parte justifica el acceso metodológico seleccionado- conviene aclarar los sentidos de: a) los enfoques hermenéuticos de lo político; y b) el concepto de opinión pública.

a) Política, ciudadanía y hermenéutica

Al considerar a lo político, como un campo significativo en torno al cual los actores sociales desarrollan diversas interpretaciones, relatos o discursos, asumo en esta propuesta una concepción hermenéutica sobre lo social. En este sentido, la capacidad de interpretación de la realidad política por parte de los sujetos sociales, constituye uno de los ejes centrales a partir de los cuales se ejercitan las ciudadanías, se visibilizan las diferentes identidades políticas y sociales, y se vislumbran las perspectivas de resolución de determinado conflicto político en el orden democrático.

Lo político no es un lugar en el cual los ciudadanos buscan significados predeterminados, sino más bien, lo político puede ser concebido como un terreno donde los intérpretes (actores estatales, políticos y sociales) construyen significados y al hacerlo posibilitan la interconexión entre ellos y las circunstancias que los rodean. Así, las relaciones políticas y la ciudadanía pueden concebirse como un diálogo y como una práctica interpretativa puesta en juego constantemente por los individuos. Diálogo y práctica en los que participan diversas tradiciones, leyes e instituciones, así como una mezcla de discursos abiertos a distintos significados (Roberto Alejandro, 1989:14). La perspectiva hermenéutica permite considerar a la ciudadanía y a la propia política como un campo abierto de construcción de significados y prácticas sociales. De esta forma, en lugar de homogeneizar a los individuos mediante una abstracción (la del ciudadano liberal, individualista y auto-referido, por ejemplo), aislándolos de sus respectivos contextos culturales, económicos, sociales y políticos, este enfoque asume la heterogeneidad y diversidad de la sociedad y la existencia de una capacidad histórica de los actores sociales para asimilarlos (Alejandro, *ibid.* 1989)³⁶.

De allí que, esta visión, plantea la necesidad de asumir a la política como un espacio de y en conflicto, y un lugar donde se visibilizan relaciones de poder y dominación: al ponerse en competencia diferentes horizontes interpretativos -modalidades de comprensión y los mismos significados construidos- los diversos conflictos políticos y la propia concepción de lo ciudadano, se resuelven en torno de las líneas argumentativas de actores políticos determinados y en contra o a pesar de las formulaciones de otros.

Puesto que la capacidad de interpretación se desarrolla por agentes sociales concretos, histórica y socialmente situados, por individuos que pertenecen a grupos sociales específicos en

³⁶ Tal perspectiva, asentada sobre todo en los postulados de Gadamer. Habermas y Bernstein, coloca al fenómeno de la interpretación y de la comprensión como ejes de la condición humana, una condición en la cual el lenguaje figura como un reservorio de la tradición y como un “medium” para la comprensión del presente. La comprensión de lo ajeno, extraño, novedoso y de lo familiar o cotidiano tanto como del presente y del pasado está siempre activándose en este enfoque. (cfr. Gadamer, 1989)

los que se procesan diversos intereses y que tienen agendas políticas distintas, podemos concebir al ejercicio discursivo como un espacio de luchas de sentido y de transformación política que se resuelven, según las formas de gestión y articulación de la diferencia, en torno de ciertos discursos y sujetos hegemónicos (ibid:39).

El campo dialógico, entonces, está atravesado por modelos discursivos dominantes³⁷ que son activados o citados diferenciadamente por ciertos actores sociales -según sus intereses políticos, de clase, etnia, y género- en una forma tal en que se posibilita su consolidación y extensión hacia los campos interpretativos de otros actores (portadores potenciales de ordenes discursivos opuestos, disidentes, subalternos).

Una advertencia adicional, de suma utilidad para estudiar el caso ecuatoriano, tiene que ver con que, la interpretación pone en relación permanente a los ciudadanos con su entramado social y comunitario: la memoria y la comprensión del presente ocurren dentro de corporalidades sociales que finalmente validan las lecturas que se hacen sobre el mundo, y en este caso sobre la política. En este enfoque entonces, los ciudadanos aparecen como gente que vive y desarrolla sus representaciones dentro del contexto provisto por sus comunidades, asociaciones o grupos políticos de pertenencia.

Esta propuesta de investigación pretende indagar sobre las diversas significaciones construidas por distintos sujetos sociales y políticos en torno del proceso descentralizador en el Ecuador, a partir de acontecimientos (los eventos suscitados en torno a la “crisis económica marzo-julio”) que por su trascendencia social y política, intensificaron la acción interpretativa ciudadana. Estos significados informan, a la vez, el campo de disputas semánticas, los intereses en juego y las probables formas de resolución de las propuestas de reforma del estado.

b) Opinión pública y publicada

El enfoque propuesto, entonces, enfatiza en la relación entre prácticas y discursos entendidos como productos políticos sujetos a múltiples interpretaciones y desde las cuales se incide en la ampliación, reducción o cambio de la esfera de lo político y de las formas institucionales de hacer política. En otras palabras, tanto las acciones concretas de los distintos grupos sociales interrelacionados, como el poder de interpretar la realidad social, son elementos cruciales para comprender las formas de la política, y las diversas modalidades de visibilidad, reconocimiento o anonimato que buscan ejercer dentro de los regímenes discursivos dominantes. Es en este sentido que las “luchas sociales pueden ser vistas como guerras de interpretación”: los significados son constitutivos de procesos que, implícita o explícitamente, buscan redefinir las relaciones de poder. (Alvarez, Escobar, Dagnino, 1997; Ramírez, 1999).

Ahora bien, para entender el abordaje investigativo desarrollado cabe aclarar que se ha privilegiado, dentro de todo un espectro de producciones discursivas y prácticas, aquellas que

37 Cuyo despliegue tendría un efecto regulatorio sobre otros ordenes de comprensión e interpretación: Judith Butler caracteriza a tales relatos dominantes como “normas interpretativas regulatorias”(1997).

han aparecido en los medios de comunicación escrita de tres ciudades del país (Quito, Guayaquil, Cuenca). Sin duda la expresividad discursiva de los distintos actores sociales involucrados en el tema de la descentralización va más allá de aquello que aparece en la prensa escrita -incluso debe admitirse que ésta selecciona, filtra y silencia ciertas narrativas, sin embargo tal elección metodológica obedece a la comprensión de que en el Ecuador la política no puede entenderse por fuera de la gestión pública que los actores políticos hacen de su retórica: los medios de comunicación son el escenario —en el sentido original del término- privilegiado en donde se despliega la farsa de seducción y conquista de adeptos. Se trata de una comprensión del discurso político nacional bajo los términos de juegos de persuasión asentados en el despliegue de poderes retóricos y no de poderes lógicos (Bustamante, 1996)³⁸.

Estamos en el terreno del concepto de opinión pública que remite directamente al campo de estudio, al escenario en torno al cual se han extraído, ubicado y descompuesto las diversas prácticas y discursos de los actores políticos y sociales respecto al tema de la descentralización.

Cabe precisar el sentido de los dos términos que componen el concepto de opinión pública. Así, el vocablo “opinión” hace referencia a: a) expresiones de carácter relativo y que suelen ser objeto de fuertes disensos, lo cual hace que sea preferible hablar siempre de “opiniones” en plural; b) tales opiniones son susceptibles de cambios históricos y de influencias de agentes externos; y c) su correcta apreciación indica que expresan más juicios de valor que juicios de hecho. (Freidemberg, 1999: 132). La noción de “público” alude al proceso de elaboración de determinada expresión, es producto de debates o discusiones públicas, a las formas y lugares en que se manifiesta - “ninguna cuestión puede ser considerada pública si los sujetos opinan acerca de ella en ámbitos privados” (ibid: pp. 135)- y a la capacidad de politización de un tema por fuera de la esfera íntima.

De esta forma, la opinión pública puede definirse como “la expresión de cualquier colectivo que tenga la capacidad de expresarse acerca de un objeto de origen público o privado pero de manifestación pública, en un ámbito visible” (Freidemberg, D’Adamo y García, 1999: 133).

La noción de opiniones públicas -a diferencia de la de cultura política- alude a pautas interpretativas elaboradas en coyunturas particulares, su carácter es por tanto perentorio y debe ser precisamente acotado en función de los tópicos tematizados, y de las particulares circunstancias políticas, económicas, sociales y culturales en las que se producen.

Dentro del contexto de la crisis económica de marzo-julio de 1999 uno de los tópicos que sensibilizó de forma particular a diversos actores sociales y políticos del país es el relativo a la necesidad de descentralizar, regionalizar o desconcentrar el Estado ecuatoriano. Los me-

38 Bustamante ha caracterizado al discurso político nacional como enmarcado en la lógica de la liturgia: sus sentidos no pueden ser juzgados en función de una verdad objetiva o de su consistencia ideológica, por el contrario se debe privilegiar la observación de los efectos anímicos que provocan en los espectadores (1996: 30-31). Por ello la insistencia en analizar la artesanía de confección de la retórica pública (sobre la descentralización) por medio de su cristalización en los medios de comunicación escrita.

dios de comunicación escritos, uno de los ámbitos más importantes de concreción de la opinión pública, otorgaron especial atención al tema e hicieron un seguimiento constante de las diversas lecturas del problema. Precisamente, este es el ámbito en el que se concentró el presente estudio.

2.3. Apunte sobre la metodología

La estrategia investigativa adoptada busca a reconstruir las interpretaciones de los diversos actores sociales y políticos en torno a las representaciones que elaboraron sobre la descentralización y la crisis económica, desatada en su máxima expresión, desde los meses de marzo-julio del año en curso. En la vida política de un país existen determinadas situaciones “extremas” que propician una particular sensibilización de la opinión pública sobre el tópico que tal situación afecta.

En efecto, para el caso estudiado se parte del supuesto que la crisis económica, social y política registrada en los últimos meses ha re-activado, de modo contundente, el problema regional en la formación y desarrollo del estado y la sociedad ecuatorianas. Se trata de un particular ciclo político que evidencia, con especial énfasis, las formas en que el tópico regional se ha desenvuelto, visibilizado y obscurecido en el país.

La crisis marzo-julio es tratada entonces como un tipo de “evento” problemático y conflictivo que tiene especial relevancia a la hora de estudiar las interpretaciones que diversos sectores sociales tienen del problema de la descentralización por cuanto agudizó, intensificó y condensó (y lo sigue haciendo) una multiplicidad de opiniones, que en su momento fueron tematizadas cotidianamente, que son apropiados como problemas públicos y que generan posicionamientos muchas veces polarizados en la ciudadanía.

Para el efecto se realizó un levantamiento exhaustivo, en un periódico de Quito, otro de Cuenca y otro de Guayaquil, de las demandas de descentralización, regionalización, autonomización o federalización del país, así como de ciertas lecturas e interpretaciones que explicaban la crisis a partir de variables regionales. Es decir se combinó la reconstrucción detallada del ciclo crítico marzo-julio con la irrupción del “reclamo regional”³⁹ en la opinión pública del país.

Con esta entrada metodológica se busca ensayar una mirada desagregada de las propuestas descentralizadoras a la hora de su puesta en escena en la opinión pública, con el fin de matizar la relación entre las pautas interpretativas establecidas, y las nuevas ofertas comprensivas, aportadas por distintos sectores y bajo originales vías de expresión.

39 Alfonso Oramas Gross, El Universo, 15 Marzo 1999.

3. Breve recuento del “ciclo crítico” marzo-julio: la reactivación del conflicto regional⁴⁰

Antes de pasar a detallar los principales sucesos que dieron forma a la crisis resulta conveniente advertir que, precisamente, los meses de marzo y julio constituyen los dos “momentos” claves del proceso: en el primero de ellos se evidencia dramáticamente la crisis del sistema financiero y bancario nacional -se decreta un feriado bancario de cinco días- que cul-

Fecha	Evento
20-1-1999	El presidente de la república incrementa el precio de combustibles, suprime el impuesto a la renta e impone el 1% a la circulación de capitales. Con tales medidas se inicia el conflictivo ciclo político de protestas, paralizaciones, bloqueos y el acelerado deterioro de la economía nacional. Los primeros días de febrero tienen lugar la huelga nacional general convocada por sindicatos y movimientos sociales. El gobierno decreta feriado laboral hasta la culminación de la protesta.
Primera semana de marzo	El dólar alcanza la cotización record de 17000 sucres, se genera una ola especulativa incontenible y aumentan los rumores de incautación de divisas. Diversas empresas empiezan a cerrar y la economía se dolariza.
8-3-1999	El gobierno decreta un asueto bancario de dos días en vísperas de una nueva paralización nacional convocada para los días 10 y 11 del mismo mes. El régimen impone, nuevamente, un Estado de Emergencia para sofocar la huelga. Luego de los dos días de protestas, fuertemente reprimidas, el Presidente Mahuad aprovecha el feriado bancario y congela los depósitos e inversiones en la banca nacional, introduce nuevamente el impuesto a la renta, mantiene el IVA y el 1% a la circulación de capitales, aumenta los precios de gas y gasolina, extiende el asueto bancario hasta el lunes 15, y envía proyectos económicos urgentes al Congreso. Mahuad condiciona la reducción del precio de los combustibles a la aprobación del alza del IVA en el congreso.
Desde el 12 de marzo 1999...	Los sindicatos, los indígenas y demás movimientos sociales, así como las cámaras de la producción del litoral declaran la guerra frontal al régimen; el sector del “taxismo” bloquea la mayoría de las ciudades del país. El Partido Social Cristiano rompe su alianza con el gobierno y decide pasar a la oposición. Se intensifican los rumores de golpe de estado y los pedidos de dimisión al mandatario.
18-03-1999	<ul style="list-style-type: none"> • El Presidente revisa los precios de los combustibles, anuncia nuevos impuestos para corregir el déficit fiscal (que ya supera el 7% del PIB) e inicia acuerdos con los transportistas; días después termina el paro indígena. • En los mismos días el alcalde guayaquileño efectúa un llamamiento al levantamiento de la Costa y las cámaras productivas de la misma región rompen el diálogo con el gobierno. Tales sucesos, sumados a la masiva marcha de apoyo a la re-apertura del Banco del Progreso constituyen poderosas señales del perfil “regionalizado” que adquire el conflicto político en el período marzo-julio.

⁴⁰ Para la reconstrucción de los eventos ocurridos en el país desde marzo del presente año se ha utilizado, combinadamente, la información de los periódicos “El Comercio” y “El Universo”.

<p>Entre abril y junio...</p>	<p>Período de “tensa calma”: los problemas financieros y económicos no son controlados, no termina de firmarse el acuerdo con el FMI, los pactos políticos del gobierno nacional con la centro-izquierda son frágiles y no constituyen sustento suficiente para estabilizar el escenario político. Por otra parte, continúan las protestas de maestros, trabajadores de la salud y policías por la falta de pago de sus salarios. En la costa el inicio del año escolar se retrasa y se produce un cierre generalizado de los hospitales.</p>
<p>Primera semana de julio...</p>	<p>Se incrementan los precios de los combustibles y se inicia un nuevo esquema tributario. Se repite el mismo escenario de protestas, bloqueos y paralizaciones de sectores públicos y movimientos sociales. En esta ocasión el bloqueo político llega a tal punto que se demanda la mediación de la Iglesia.</p> <p>Luego de doce días el gobierno anuncia el congelamiento de los precios de los combustibles hasta diciembre, a pesar de lo cual los sectores paralizados no cesan sus acciones de protesta. Sólo tres días después empiezan a vislumbrarse ciertos acuerdos con indígenas y transportistas.</p>
<p>17 y 18 de julio de 1999</p>	<p>Se fijan los puntos del acuerdo: mantenimiento de los precios de los combustibles hasta julio del 2000, descongelamiento gradual de los ahorros y subsidio eléctrico a los más pobres (decisiva participación del sector indígena en estas negociaciones).</p>
<p>Fines de julio...</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El mes termina con una masiva marcha, convocada por el PSC, León Febres Cordero, y respaldada por las cámaras de la producción, en la que se condiciona al régimen: “Mahuad tienen hasta el 10 de Agosto para rectificar, sino habrá acciones de guerra”. El conflicto regional queda latente en la escena política nacional con el rechazo frontal del Gobierno a pronunciamientos de sectores políticos y empresariales guayaquileños. • La culminación del ciclo marzo-julio está atravesada por el anuncio de los resultados de las auditorías bancarias y por la puja entre el Congreso Nacional y el Gobierno por las reformas a la ley de la Agencia de Garantía de Depósitos; este bloqueo retrasa, por enésima vez, la firma del acuerdo con el FMI.

mina con el cierre del Banco del Progreso debido, según su presidente, a “preferencias regionales” en el manejo estatal de la banca. El lunes 22 de marzo, en Guayaquil, tiene lugar una multitudinaria concentración de respaldo a la institución, que culmina al pie del Municipio y se plantea una lucha frontal contra el regionalismo, con demandas de autonomía provincial.

Durante el segundo momento, en el mes de julio, el Gobierno Nacional toma medidas económicas que incrementan drásticamente el precio de los combustibles y pone en juego un nuevo esquema impositivo. Las protestas en contra de tales políticas tienen su punto más álgido a mediados del mes de julio cuando los sectores indígenas se “toman” la capital para pedir la revocatoria del paquete económico y el PSC convoca a una gran marcha cívica de los guayaquileños para exigir rectificaciones en la gestión gubernamental.

En los dos momentos se intensifican los reclamos regionalistas sea como una de las principales variables causantes de la crisis, sea como una de sus posibles salidas, por la vía de la descentralización, las autonomías provinciales o regionales.

4. El ciclo político del discurso descentralizador

Para entender la intensidad de la cuestión regional en los últimos meses cabe mencionar un dato aportado por los análisis desarrollados en la Revista Ecuador-Debate sobre la Conflictividad socio-política del país: allí se puede constatar que a partir de la evaluación y gestión de los efectos causados por el fenómeno del Niño en la región Litoral empieza a perfilarse una “costeñización” del conflicto político y social. En efecto, desde mediados del año 1998 casi la mitad de los conflictos ocurridos tuvieron lugar en la región más afectada por el fenómeno climático; esta tendencia de localización del conflicto se ha mantenido hasta la fecha y la capital del país y la región serrana en general se han visto desplazadas como principales escenarios de generación de turbulencia social. (Ecuador Debate # 43, 44, 45, 46)

Este hecho resulta por demás sintomático puesto que los conflictos registrados en la región litoral fueron protagonizados por actores locales, y organizaciones barriales y no exclusivamente por los actores tradicionales (partidos, cámaras); la perversidad de un sistema de poder administrativo centralizado cuajó en una ineficiente administración de los efectos del fenómeno climático lo cual despertó un profundo malestar en las autoridades provinciales y en las fuerzas vivas locales. La presencia de altos dirigentes de la provincia del Guayas en el seno de la Asamblea Nacional para presentar un proyecto de descentralización del Estado habla a las claras de los elementos catalizadores del conflicto regional en el Ecuador durante el último año.

Precisamente, y ya en el ciclo marzo-julio 1999, se puede observar que desde los primeros días del mes de marzo el tema de la descentralización se activa en torno de dos grandes variables: a) la acusación a diversas entidades públicas sobre el centralismo financiero: “sólo el 37% de las inversiones del sector público se realizaron en la Costa”⁴¹; y b) los reiterados reclamos de los organismos seccionales -encabezados por AME y CONCOPE- al Gobierno Central por la no cancelación de las asignaciones presupuestarias fijadas en la constitución.

Cabría enfatizar que durante el mes de febrero, por fuera de los aislados reclamos de las instancias arriba mencionadas, el tema de la descentralización, como parte de una propuesta integral de reforma del Estado, apenas si es mencionado: actores como el PSC, las Cámaras, el Gobierno Nacional e incluso el FMI, no mencionan en ningún momento el asunto en sus diversas lecturas sobre las modalidades de reactivación económica y política del país.

El mes de marzo, por el contrario, ve emerger de manera contundente el tema de lo regional y sobre todo diversas propuestas de descentralización. El llamamiento del alcalde Guayaqui-

41 El Universo, 25-2-99, sección 1, pag. 3.

leño al levantamiento de la Costa, pronunciado el 19 de marzo, activa el debate y compone el escenario de conflictividad política a través de una lógica dualista-antagónica que confronta sierra y costa sin observar la dimensión nacional del problema.

La cuestión regional como filtro catalizador del conflicto político surgido en torno de las medidas económicas aparece directamente ligado a la gestión del tema bancario por parte del Gobierno Nacional. Se levanta un discurso, propiciado por sectores políticos, financieros y productivos de la Costa, que responsabiliza al Banco Central del Ecuador por la debacle de algunas instituciones de la costa. Con la marcha de apoyo al Banco del Progreso se evidencia la instrumentalización del tema regional por parte de las élites económicas y políticas de la ciudad de Guayaquil.

En el mes de abril el debate descentralizador toma cuerpo en función del tema del aumento de los impuestos: los sectores empresariales y productivos de la Costa del país elaboran un discurso anti-centralista al presentar a la burocracia estatal (quiteña) como una máquina que absorbe impuestos sin considerar para su redistribución la zona donde estos se originan. Así, el 8 de abril las Cámaras de la Producción de Guayaquil y los trabajadores de sus empresas salieron en una marcha pacífica para reclamar un giro total en el modelo económico que rige en el Ecuador.

Los meses de mayo y junio ven multiplicarse desde diversos frentes, concentrados en las provincias de la Costa y del Austro, una gama de propuestas de descentralización, regionalización o autonomización provincial. Se realizan diversos foros convocados por municipios, actores productivos y desde el Estado por medio del CONAM.

Finalmente, en el mes de julio el debate sobre la descentralización tiene un perfil mucho más bajo. AME y CONCOPE insisten en reclamos por el no pago de las asignaciones adeudadas, y el PSC busca afirmar y consolidar su liderazgo en el puerto principal por medio de la marcha cívica por el “guayaquileñismo” que tuvo lugar el 20 de julio. Algunos partidos políticos, con bases electorales eminentemente serranas (ID sobre todo) califican a tal marcha como regionalista e inoportuna.

4.1. ¿Quiénes activan y bloquean el tema regional en el Ecuador?

Para visibilizar con mayor facilidad el tipo de actores sociales que han producido lecturas “regionalizadas” sobre el conflicto político y propuestas de descentralización del estado en la coyuntura marzo-julio resulta conveniente agruparlos en torno de tres categorías: actores (sub)estatales, actores políticos, y actores sociales.

- a) *Actores sub-estatales:* En este grupo se encuentran, de manera recurrente, tanto la Asociación de Municipalidades del Ecuador como el Consorcio de Consejos Provinciales. Sus reivindicaciones pasan directamente por ajustar el sistema de descentralización financiera y consolidar la ley del 15%.

En este mismo nivel se encuentran, con una intensidad considerablemente menor, organismos burocráticos estatales como el Consejo Nacional de Modernización, que únicamente ha propiciado eventos de discusión sobre el tema de la descentralización y asesora en las líneas de desconcentración administrativa y reducción de personal en la burocracia central. Cabría precisar que se trata de un actor que aparece muy esporádicamente en la opinión pública.

Finalmente habría que mencionar en este nivel las reiteradas declaraciones del Presidente de la República sobre la necesidad de descentralizar el sistema educativo.

- b) *Actores políticos*: En este orden sobresalen nítidamente las interpretaciones regionalizadas del conflicto político realizadas especialmente por el PSC y sus líderes, León Febres Cordero y Jaime Nebot. Tales lecturas no se traducen en propuestas de descentralización concretas sino que se constituyen como pisos de crítica y reivindicación política frente al régimen y como mecanismos de re-legitimación frente a sus electores. En esporádicas intervenciones Jaime Nebot se refirió a la necesidad de asignar y transferir fondos diferenciadamente según el desarrollo de cada una de las regiones.

Además, existen algunas propuestas de descentralización elaboradas por alcaldes de la región austral del país (sobretudo en Loja y Cuenca) y de ciertas alcaldías pequeñas de la Costa. Emergen también diversas agrupaciones sociales y los diputados amazónicos que estudian una propuesta de autonomización para la región.

- c) *Actores sociales*: En este ámbito se ubica -con una contundente presencia en la opinión pública- el movimiento cívico regional denominado Fuerza Ecuador. La particularidad de este actor es que su mirada sobre la descentralización se levanta desde Guayaquil.

De igual forma, desde Manabí se ha elaborado una propuesta de autonomía provincial en cuya construcción han concurrido todas las fuerzas sociales y políticas de la provincia (desde sectores empresariales, hasta federaciones de trabajadores, diputados, universidades, etc.). Como fruto de tal proceso se conformó el Comité Cívico Interinstitucional pro-autonomía de Manabí que negocia la propuesta, fijando plazos para la concreción de la reforma, con el Estado⁴².

Finalmente -a nivel de los actores sociales- destacan nítidamente las lecturas regionalizadas de la crisis económica y del conflicto político y las propuestas de descentralización administrativa y financiera realizadas por los sectores productivos de Guayaquil (cámaras de industriales, cámaras de comercio y algunos sectores bancarios).

42 Después del mes de julio, se presentó la propuesta de autonomía de algunas federaciones y organizaciones negras (ubicadas, sobre todo, en Esmeraldas), bajo el auspicio de organizaciones no gubernamentales que apoyan trabajos en el área de conservación y sostenibilidad de áreas naturales donde se asientan tales grupos sociales.

Dentro de este sector, aparecieron también algunos aportes de las universidades de Manabí, Cuenca, Guayaquil y de ciertos actores académicos interesados en la temática.

- d) *Voces “opositoras”*: En otro nivel debemos ubicar a los actores que se oponen e incluso bloquean el surgimiento de la problemática regional y de propuestas de descentralización del Estado Ecuatoriano.

En primer término se pudieron registrar reiterados llamados de atención por parte de altos mandos de las FFAA en contra de las autonomías regionales y de propuestas federalistas⁴³. Solicitaron preservar la unidad nacional y construir propuestas técnicas de descentralización. En el mismo tono unificador se han pronunciado sectores de la Iglesia Católica.

Del mismo modo cabe destacar la actuación política del Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito: hizo reiterados pronunciamientos para encauzar las propuestas de descentralización por fuera de interpretaciones regionalistas del conflicto político⁴⁴, realizó varios llamados de atención al Alcalde de Guayaquil por su actuación en la crisis bancaria de marzo.

4.2. Los ejes argumentativos

En esta parte del argumento quisiera prestar atención a los contenidos discursivos con que ha emergido en la opinión pública el problema “descentralización-regionalización” en el ciclo crítico marzo-julio.

Para el efecto cabe señalar en primer lugar que tal período, que incluso podría extenderse en su inicio a la etapa post-firma de la paz con el Perú, puede ser innegablemente caracterizado como uno de exacerbamiento de la conflictividad social, y de hiperpolitización de las agendas-tópicos y mecanismos de negociación tanto en lo relativo a las medidas de ajuste económico como en general, a todo el proceso de reforma del Estado.

Se trata de una dinámica de relacionamiento, entre los principales actores políticos del país, en que cada uno de ellos activa su presencia en el diálogo político por medio de la defensa y reivindicación de intereses -económicos, financieros, sociales, culturales- corporativos o privados. Es una situación en la que cualquier ámbito de cambio y negociación es procesado por encima de su especificidad temática y por fuera de su dimensión pública. Las agendas y proyectos particulares son parte insoslayable e intrínseca de la negociación política. Término éste último que incluso peca de excesivamente generoso para caracterizar las reales formas de interlocución que se establecen entre los principales actores políticos y sociales del país.

43 El Gral. Telmo Sandoval señaló su desacuerdo con federalismo y autonomías regionales, llamando a la unidad nacional y a presentar propuestas con contenidos que las respalden. (Universo, 29-03-99. Sección 1 p.5).

44 El Universo, 1-04-99, Sección 1 p.5.

El tema del presupuesto del Estado, por ejemplo, ha revelado más que nunca el resultado de tácticas políticas corporativas y, sobre todo basadas en éticas esencialistas-principistas: el juego del todo o nada habría conducido a la formación de un espacio político saturado de ghettos, parcelas de intereses económicos y sociales alambradas e impenetrables, de actores políticos amurallados en núcleos identitarios mono-causales que, en suma, impiden la elaboración de cualquier principio de articulación (el slogan nebotcista, “no impuestos”, aparece como el ejemplo par excellence de una política fijada a partir de agendas privadas y pre-definidas, es decir, elaboradas y empaquetadas con anterioridad a cualquier negociación política), peor aún de deliberaciones programadas donde se puedan tematizar los disensos y los acuerdos⁴⁵.

Es posible concluir que en la discusión sobre las medidas económicas, la proforma presupuestaria, los mecanismos para superar el déficit y diversos tópicos de la reforma del Estado, los partidos y otros gremios, sindicatos y corporaciones, han sobre-politizado un conjunto de temas que, además, podrían resolverse dentro de un orden discursivo prioritariamente técnico. No se ha desarrollado un tratamiento especializado, amparado en las racionalidades propias de la economía y la administración pública, y por el contrario este énfasis ha sido violentamente desplazado por una racionalidad político-electoral de corto plazo y por la defensa de intereses particulares. El resultado de ello es la producción de una sociedad ultrapolitizada que no consigue resolver, gestionar, administrar tales diferencias como elaboraciones destinadas a perseguir el interés público, es más, ni si quiera lo suponen⁴⁶.

En este escenario el Gobierno Nacional, absolutamente imbuido en la lógica pretoriana de la política, debilitado por una evidente desestructuración de los pactos políticos logrados a inicios de su período de mandato y acosado corporativamente por la mayoría de sectores sociales organizados (a mediados del mes de Marzo la crónica política del periódico El Universo contabilizó a diez sectores sociales paralizados y con un pliego de demandas al GN: taxistas, indígenas, petroleros, eléctricos, profesores, minoristas, etc.), entra en una estrategia de negociación en la que automáticamente termina por ceder antes las presiones de los sujetos políticos con mayores espacios de poder político y económico.

En suma, el espacio político ha sido colonizado por una gama de intereses particulares y corporativos que, a manera de efecto acumulado, han terminado por opacar la dimensión dialógico-pública (en su aspecto procedimental relativo a generar negociaciones comunicativas no-secretas ya sea dentro o fuera del estado y en su lado normativo, como escenario de búsqueda del interés colectivo) del debate democrático.

45 Cfr. Ecuador Debate, Análisis de Conflictividad, # 44, 45.

46 En términos de César Montúfar, estamos frente a una “situación pretoriana” a saber, un ambiente en el cual todos los sujetos políticos -el gobierno nacional obviamente incluido- se inscriben en el debate público bajo la lógica de demandas corporativas, es decir, los diferentes sectores se movilizan exclusivamente de acuerdo a sus intereses privados. El concepto hace referencia -a partir de los trabajos de Huntington- a las situaciones de decadencia política generadas por los procesos de modernización: “su característica principal es la fragmentación del poder y la baja institucionalización de la participación política, acompañada por altos grados de movilización. En estas condiciones el sistema político...es devorado por intereses y ambiciones particulares que se imponen a la autoridad pública” (1999: 225).

Con este entramado político-pretoriano en mente, hacen sugerir dos ideas conductoras del análisis que sigue:

- durante el ciclo en cuestión, el tema regional no puede ser analizado por fuera de las características del conflicto político producido;
- la interrogante central a ser tematizada alude a determinar si a) el tópico regional aparece, precisamente, como parte del pliego de temas “privados” activados por determinados actores políticos -a ser precisados- para la negociación de sus (otros) intereses particulares -muchas veces ajenos o distantes del tema en cuestión y de la propia problematización del carácter del Estado; o, b) como parte de “concretos y desagregados” proyectos de descentralización o nueva territorialización del Estado-nacional .

En el primer caso se podría hablar de una instrumentalización de lo regional con miras a colocar, negociar y conquistar en la mesa de discusión con el Gobierno Nacional un conjunto de demandas que pueden trascender o pasar por encima el propio tema del cambio político, institucional o estatal en el país. Es decir, 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.

En el segundo caso, se alude a la posibilidad de entender el problema de la regionalización o descentralización del Estado como un tópico con contenido temático “propio”, con actores sociales y políticos que buscan otorgar un peso político e instrumental específico a sus propuestas, y por tanto generar procesos de negociación política y discusión temática/técnica que permitan avanzar en la reforma del Estado.

Al plantear una pregunta como esta no se niega la existencia de una “cuestión regional” en la conformación, consolidación y cuestionamiento del Estado-nacional, sino que se trata de visibilizar las formas en que el conflicto regional es activado, usado y gestionado por los diferentes sectores sociales y políticos concernidos en el tema. De allí que la respuesta a la interrogante planteada solo pueda resolverse mediante la caracterización de los discursos políticos sobre el problema descentralizador y sobre todo, por medio de la ubicación de sus portadores.

4.3. La apelación instrumental de lo regional

Al trabajar el tipo de discurso “regionalista” activado como artefacto de visibilización o canalización de otro tipo de intereses cabe identificar la movilización argumentativa realizada, principalmente desde la ciudad de Guayaquil, por el Partido Social Cristiano, las Cámaras de la Producción y ciertos sectores bancarios de la mencionada ciudad.

En efecto, los sectores mencionados aparecen como los principales catalizadores del conflicto regional en el país durante el ciclo analizado. Su lectura de la crisis ha estado atrave-

sada por la idea de un perjuicio sistemático, premeditado y constante por parte de la burocracia-central serrana (y más específicamente quiteña) a los intereses de los sectores productivos, bancarios y público-estatales de la Costa ecuatoriana, sobre todo de la ciudad de Guayaquil.

De esta forma, no resulta apresurado hablar de una “sobre-regionalización” del debate político producido en torno de la crisis económica marzo-julio, la cuestión regional activada por medio de la polarización Sierra-Costa y Quito-Guayaquil coloca de frente a las élites económicas y políticas de los dos espacios del debate.

En efecto, en el período inmediatamente anterior a los “días negros” del mes de marzo, prácticamente no se levantan lecturas regionalizadas del conflicto político y menos todavía propuestas de reforma del Estado con miras a su descentralización, regionalización o federalización. Por el contrario, desde los primeros días de marzo y directamente ligado al tema de la desigualdad en la distribución regional de los recursos públicos y al problema del cierre de ciertas instituciones bancarias, León Febres Cordero, alcalde de Guayaquil, amenaza con un levantamiento de la Costa en contra de la “bancocracia quiteña que atenta contra intereses guayaquileños”⁴⁷.

Por su parte, los sectores productivos, empresariales, exportadores y demás rompen unilateralmente el diálogo que venían manteniendo con el Gobierno, aduciendo que sus propuestas económicas no eran tenidas en cuenta y que el nuevo recetario impositivo del régimen atentaba contra los futuros rendimientos económicos del sector productivo costeño. La marcha de los “crespones negros” es expresiva del conflicto político entre el régimen y tales sectores productivos.

Con el cierre del Banco del Progreso, el tema regional adquiere matices dramáticos: la marcha de apoyo a la institución en la ciudad de Guayaquil, auspiciada directamente por LFC, pone en juego una lectura en la cual los problemas técnicos, legales y financieros de la entidad bancaria quedan invisibilizados y su paralización se explica únicamente como parte de una conspiración estatal-serrana en contra de los intereses locales.

En concreto, la marcha del 22 de marzo perseguía que el Gobierno Nacional no decrete el estado de quiebra del Banco del Progreso sino que otorgue un período de re-estructuración, capitalización y saneamiento del mismo. El Gobierno accedió a estas demandas. [Tal como señaló LFC: “hemos triunfado! el presidente Mahuad conmovido por expresión popular amplió el espacio de negociación con el B.P.”]⁴⁸.

Así las élites económicas y políticas de la ciudad lograron activar una protesta masiva de carácter regional, como estrategia de negociación y protección de sus intereses particulares. La

47 El Universo, 19-03-99, Sección 1 p.5

48 El Universo, 24-03-1999, Sección A, pag. 1.

sociedad fue instrumentalizada por medio de la puesta en juego de un discurso regionalista que propició inmediatas adhesiones a la causa del Banco del Progreso, construido en tal retórica como símbolo de la guayaquileñidad. En otras palabras, la cuestión regional emerge como parte de una estrategia de visibilización o como un mecanismo de negociación política de otras temáticas que para los actores que la movilizan tendrían más trascendencia.

Así, la construcción de un discurso autonómico, derivado de esta movilización, respondería a estrategias de reafirmación y relegitimación de las élites locales que, en el uso de una retórica confrontacionista, se instituyen a sí mismas como representantes indiscutibles de los sentidos simbólicos e históricos de la memoria y la identidad locales.

Al margen de denunciar el uso político del tema regional como mecanismo de presión en la defensa de intereses económicos de un sector de la banca guayaquileña, cabe resaltar que la fácil y rápida movilización de los sentidos de pertenencia locales hablan a las claras de la existencia de “identidades regionales” fuertemente consolidadas.

A esta altura resulta pertinente la definición de Giménez (1993) quien plantea que se puede distinguir grados de pertenencia socio-territorial -según el nivel de involucramiento o de compromiso de los ciudadanos con su espacio- que pueden ir del simple reconocimiento del propio “status de pertenencia”, al compromiso ideológico activo y militante. En este último caso habla de regionalismo o de movimientos regionales. Tal figura parecería pertinente para caracterizar la movilización política de la ciudad de Guayaquil en el mes de marzo.

Precisamente, la marcha convocada por el PSC -y concretamente por su máximo líder, el alcalde Febres Cordero- para el 20 de julio y que tuvo una masiva respuesta de parte de la población local e incluso de delegaciones de otras ciudades de la Costa, puede ser leída en un doble sentido: a) como una estrategia de apuntalamiento y de legitimación de la actuación política del partido ante sus bases electorales locales; y b) como una forma de asedio al Estado-central para incidir en su proceso de reforma institucional. El condicionamiento del PSC al régimen para que “rectifique o se atenga a las consecuencias” evidencia la forma en que la cuestión regional aparece y es activada premeditadamente para consolidar, afirmar y medir la co-relación de fuerzas políticas entre los dos partidos políticos más grandes del país.

Como expresión de lucha política, como respuesta a la ausencia de resolución de los puntos nodales en materia de reforma del Estado y readecuación de las relaciones entre éste y la sociedad, la cuestión regional aparece en esta coyuntura como factor visibilizador de las contradicciones entre las clases regionales dominantes, su pugna por el poder y sobre todo la debilidad de las élites políticas para propiciar convergencias entre las distintas tendencias económicas y políticas mediante un proyecto económico-político de carácter hegemónico.

Con respecto a las características del discurso sobre lo regional levantado por los sectores productivos, bancarios y el PSC se puede señalar que en general, se trata de una retórica anti-serrana, anti-quiteña, anti-estatal y anti-burocrática, pero que no se expresa en un sentido fuerte como anti-nacional o contra-unitaria.

El Estado-central quiteño aparece -en esta “retórica productivista”- como una entramado burocrático con un exceso de atribuciones, con demasiada capacidad de regulación e intervención en temas de carácter estrictamente económico-local, y que además concentra abusivamente recursos públicos recaudados, en gran parte, en la zona de influencia de estos sectores (Guayaquil y la Costa) sin que, por otra parte, su redistribución se compadezca con tales recaudaciones. La región Litoral y Guayaquil concretamente emergen en este discurso como zonas de importancia secundaria, defraudadas por el Estado-central y sistemáticamente bloqueadas en sus posibilidades de crecimiento económico debido a la estructura tributaria de una institucionalidad, todavía, enorme. La noción política de autonomía para la provincia - a ser reproducida por medio de sus élites económico-políticas- queda colocada frontalmente en el escenario político nacional.

Por lo anterior, las propuestas e ideas sobre las formas de descentralización contemplan sobre todo reordenamientos en la cuestión fiscal, posibilidad de autogestión -recaudación y distribución- de los impuestos por parte de los gobiernos locales, transferencias directas para los municipios y otros gobiernos seccionales, y una des-concentración de las funciones administrativas del Estado, de la mano de un proyecto económico de tipo neo-liberal que posibilite una drástica reducción del Estado.

Queda visto que las alusiones a los mecanismos de descentralización en el discurso analizado tienen 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-comprensión del estado, la nación y la sociedad en su conjunto.

4.4. Discursos descentralizadores

Antes de revisar las características de un tipo de formación discursiva que, deja en segundo término la interpelación regional del cambio político, debe quedar claro que su emergencia no puede desligarse de la retórica “productivista” activada desde inicios del mes de marzo por los actores sociales y políticos ya considerados en las páginas anteriores.

Se trata de un discurso que, en términos generales, puede ser calificado como más propositivo, técnico-jurídico y localizado fundamentalmente por fuera de la polarización Quito-Guayaquil. Con frecuencia, se precisan las estrategias, los tiempos y las modalidades de concreción de procesos de descentralización, federalización o regionalización del Estado.

Los actores que lo han conducido pueden ser agrupados en dos grupos: a) movimientos cívicos-locales; y b) actores sub-estatales: ciertos municipios en Provincias intermedias, y las asociaciones de municipios y consejos provinciales.

- a) En el primer grupo, el caso más relevante es el protagonizado por Fuerza Ecuador. Ha tenido una intensa participación y apareamiento en la opinión pública (prensa, foros, cartas abiertas) con su proyecto de generación de autonomías provinciales. Tal estrate-

gia, difundida por medio de su mentalizador H. Matta, buscaría además una suerte de legitimación política del movimiento en la opinión pública nacional⁴⁹.

Su discurso combina un apuntalamiento de la identidad guayaquileña, visualizada en términos de su homogeneidad como zona productiva-exportadora, y un frontal rechazo a un Estado-central de corte intervencionista que absorbe demasiados impuestos y no los redistribuye en función de su espacio de recaudación. Enfatizan en la necesidad de promover gobiernos seccionales autónomos y encaminar una estrategia de cambio político desde la sustentación o decisión plebiscitaria que cada provincia deberá ejecutar. Su propuesta de descentralización está estrechamente ligada con una visión neoliberal del modelo de desarrollo adecuado para el país. Así, postulan la necesidad de reducir el tamaño del Estado, finalizar el proceso de privatizaciones, dolarizar la economía, flexibilizar las relaciones laborales⁵⁰, entre otros.

La difusión de la propuesta no ha sido acompañada de una fundamentación técnica ampliada. La convocatoria a una consulta popular para legitimar la validez y oportunidad del proyecto parecerían funcionar, entonces, como una salida que canaliza adhesiones rápidas pero que no contribuye a la formación de un espacio discursivo especializado en torno de discusiones técnicas y participativas.

En este mismo nivel se encuentra la propuesta de autonomía provincial de Manabí cuya elaboración ha sido responsabilidad de un Comité Cívico Interinstitucional que articula a una diversidad de actores políticos y sociales locales y que, en general, enfatiza en el cambio del modelo administrativo del Estado por cuanto “no distribuye la riqueza en toda la geografía y los segmentos sociales”⁵¹, por lo que se plantea la posibilidad de que la propia provincia recaude y administre los tributos generados por el consumo local (IVA, ICC, etc.).

Se observa, y este es uno de los ejes recurrentes en las propuestas descentralizadoras, que la visión de la descentralización se restringe a una agregación de desconcentración y demanda de más recursos (transferidos o recaudados localmente) para los gobiernos locales.

- b) En el segundo nivel se encuentran los poderes locales (articulaciones informales de alcaldes, universidades, ong's, sectores productivos) de ciudades y provincias de “rango intermedio” como Loja, Azuay, Ambato, El Oro, y algunas ciudades amazónicas. Tales sectores esbozan propuestas que oscilan entre visiones de fortalecimiento munic-

49 En los primeros días del mes de octubre/1999, Fuerza Ecuador anunció que ya había recolectado las 400.000 firmas de respaldo para convocar un plebiscito sobre su propuesta de autonomía provincial. Resulta interesante observar que, en tal coyuntura, el PSC apoyó públicamente tal propuesta.

50 Confrontar al respecto el “Análisis comparativo de propuestas de descentralización”, en este volumen.

51 Declaraciones de Medardo Mora, presidente del mencionado Comité, publicadas en el periódico HOY el 25 de octubre de 1999 (5-B).

pal y otras de corte autonómico. Sin embargo, uno de los ejes recurrentes en sus apariciones discursivas en la opinión pública tiene que ver con la necesidad de crear, conformar y diseñar nuevas institucionalidades locales (regionales, cantonales o comunitarias) para que establezcan sus propios mecanismos de planificación, ejecución de servicios públicos y sobre todo de recaudación y distribución de impuestos.

Al interior de este grupo cabe diferenciar la existencia de matices/tonalidades específicos sobre el problema:

- Al localizar (territorializar) la emergencia de los discursos descentralizadores se puede apreciar que en las Provincias de Azuay y Manabí han emergido relatos autonomistas sobre la base de la visibilización de cierta -la vaguedad del término dice mucho respecto de como se activa esta idea- especificidad regional⁵².

El Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (Concope) emerge también en el debate con una propuesta en esta línea: reforma del Estado por la vía de autonomías provinciales que posibiliten una adecuada articulación entre lo nacional y lo local.

- Del mismo modo cabe apreciar la emergencia de un relato descentralizador asociado directamente a los constantes atrasos en las transferencias de fondos de parte del Gobierno Nacional a los municipios y a la escasez de recursos financieros del mismo. Además de las constantes paralizaciones y amenazas de CONCOPE y AME respecto del incumplimiento de la ley del 15% (distribución presupuestaria del Estado a los gobiernos seccionales), un conjunto de municipios más pequeños (Jipijapa, Manta, en Manabí, Bucay en Guayas, y otros en Los Ríos y Chimborazo) han emergido en la opinión pública como portadores de programas de descentralización y fortalecimiento municipal destinados a superar la dependencia con respecto al Estado-central; además, insisten en la necesidad de entrar en el proceso de forma gradual y con la previa capacitación técnica a las autoridades locales.

En este mismo nivel cabe enfatizar la activación de la variable espacial como pre-texto para encausar demandas descentralizadoras. En efecto, como ya se apuntó en páginas previas, el deterioro de las carreteras, la infraestructura económica y grandes zonas agrícolas a causa del fenómeno del Niño abrieron paso a que en diversas Municipalidades de la Costa surja un discurso que imputaba al Estado-central⁵³ la ausencia de acciones para la reconstrucción de las zonas afectadas. Concretamente, tales municipios (y otros de la Provincia de Chimborazo en

52 En este nivel resulta por demás interesante el proceso de concertación política llevado a cabo en Manabí para la presentación de su "Propuesta Interinstitucional de Autonomía Provincial", que empezó a difundirse en los primeros días de septiembre.

53 El 4 de julio de 1999, El Universo publica un reportaje titulado "Nadie se apáda de la Costa" alusivo al abandono de la región desde El Fenómeno del Niño. Según tal trabajo la provincia más afectada sería la de Manabí. Se trata de señales elocuentes sobre el profundo malestar que el retardo y poca eficiencia en la reorganización del medio-ambiente provocó en numerosos sectores de la región litoral del país. El estado-central aparece de esta forma como una instancia distante, lejana, fría e indolente frente a problemas que, en este relato, se ubicarían por fuera de su "espacio de gestión".

la Sierra) levantaron demandas en este sentido e incluso generaron experiencias concretas de auto-gestión, muchas veces con ayuda de las comunidades⁵⁴.

Podría pensarse que en esta nueva oleada de movimientos y discursos descentralizadores la cuestión regional se activa no sólo mediante filtros discursivos clasistas, y políticos, sino que además lo espacial, la territorialidad, la gestión de lo geográfico pasa a ser un componente adicional de la morfología del conflicto asociado al tema.

En cuanto a la visión de “lo central” en el conjunto de actores descritos en este nivel (sobre todo en aquel de los municipios de ciudades y cantones pequeños) se construye una visión que amplía el margen de localización de la espacialidad-centralizadora; así, no se habla solamente de Quito como ciudad productora y beneficiaria de tal tendencia sino que se incluye como “enemigo a vencer” a la ciudad de Guayaquil. El denominado bi-centralismo es activado como recurrente estrategia de visibilización de la polarización económica y política de estas dos ciudades con respecto al resto del país. Incluso el Alcalde de Loja habla de la necesidad de una “regionalización horizontal para romper el triángulo concentrador Quito-Guayaquil-Cuenca”⁵⁵.

Una segunda imagen del centralismo proviene de su descripción como causante de toda una red de entorpecimientos y obstáculos burocráticos o administrativos que hacen que cualquier trámite de los poderes locales con el Gobierno Central se dilate temporalmente y se des-calice de su contexto de concreción.

En lo que se refiere a la específica actuación político-discursiva de la Asociación de Municipalidades y del Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador se observa que sus apariciones en la opinión pública -además de aquellas que denuncian la falta de recursos de sus unidades- están ligadas a la visibilización y discusión de sus respectivas propuestas (en términos de descentralización administrativa para la AME y de autonomías provinciales para CONCOPE). De esta forma emergen en la escena pública con proposiciones articuladas y sistemáticas sobre el tema, lo cual contribuye a iniciar el recorte, especialización y delimitación del debate.

Al visibilizar la actuación discursiva de estas dos instancias se puede apreciar más que una regionalización del debate y del conflicto político -como en el caso de los “discursos productivistas”-, una politización y especialización (precaria y frágil todavía) del tema descentralizador-regional. Tal especialización se nutre con demandas de fortalecimiento administrativo de las institucionalidades locales y reivindicaciones por mayor control sobre los tributos locales, y mayor celeridad y eficiencia en la transferencia de fondos desde el Estado.

54 El Comercio relató los casos de Santa Ana, 24 de Mayo y Olmedo en Manabí como comunidades que ante la falta de recursos de las entidades seccionales, iniciaron un proceso de autogestión para la reconstrucción y mantenimiento vial. Lo mismo habría sucedido en algunas municipalidades de la provincia de Chimborazo (24 y 25 de abril 1999).

55 El Universo, 24-03-1999, Sección 1, pp. 5

En suma el discurso regulatorio dominante, citado y reproducido de forma diferenciada pero recurrente por los distintos actores comprometidos con proyectos de descentralización, sería aquel que postula el imperativo de la reducción del tamaño del estado por la vía de su desconcentración administrativa y financiera en favor de los gobiernos locales.

Se trata de una configuración discursiva hegemónica desde, al menos, los inicios de la década de los noventa en que desde los organismos multinacionales de crédito y los sectores políticos dominantes, muy afines a una lectura neo-liberal del modelo de desarrollo, se ha difundido la idea de modernizar, privatizar, reducir, desburocratizar y descentralizar los remanentes del Estado de Bienestar con miras a facilitar el acceso de la economía nacional en el circuito global de acumulación capitalista. En estas proposiciones la idea básica apunta a la conformación de una organización social que sea flexible y tenga cobertura global: “el Estado-nacional como institución y como área geográfica de las mutaciones debe desaparecer a favor de lo mundial y lo local” (Lipietz, citado en A. de Mattos, 1989:4).

Las propuestas de descentralización/regionalización que ven en ella la posibilidad de contribuir de fortalecer la democracia, generar mayor participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones, equilibrar las desigualdades productivas regionales y generar procesos de desarrollo local sostenidos, entre otros elementos, aparecen marginadas, invisibles o excluidas en la activación pública del problema de la reforma del Estado por la vía de la descentralización. El tipo de descentralización preconizada y que hoy día tiene mayor aceptación política está estrechamente ligada con versiones neoliberales sobre el Estado, el mercado y las relaciones sociales.

4.5. La apatía estatal

La gaseosidad del campo discursivo analizado se evidencia cuando se observa la actuación pública de ciertos actores estatales en la concreción y difusión de ideas e imágenes sobre la descentralización. No resulta posible hablar de ellas en términos de agendas, propuestas, diseños o -al menos- de mediaciones políticas definidas. En este nivel más bien se evidencia la ausencia discursiva, simbólica y política del Estado y del gobierno central como actores políticos claves del proceso de reforma institucional. Las consecuencias de esta deserción calculada en el debate y en la administración política del tema son la opacidad, indefinición e incertidumbre en el proceso de reforma del Estado.

Las escasas intervenciones provienen de funcionarios del poder Ejecutivo (el Presidente de la República, sus ministros y asesores cercanos) y de instancias organizativas diseñadas al interior del estado para encaminar los procesos de reforma del Estado (principalmente el CONAM). Su presencia en el debate público, sin embargo, ha sido en extremo marginal, y como se verá más adelante adquiere un tono “defensivo/reactivo”.

Uno de los ejes recurrentes en la actuación discursiva de los actores estatales tiene que ver con entender el proceso de descentralización fusionándolo con el imperativo de reducir el ta-

maño del Estado, términos como des-burocratización, disminución del aparato estatal, entre otros, son reiteradamente usados por tales instancias a la hora de referirse al proceso de rediseño institucional del estado.

En efecto, tanto el Presidente como sus ministros se han referido al problema en los términos de una descentralización administrativa, a saber, reducción y fusión de un cierto número de ministerios, desconcentración y delegación -emanada desde el Presidente- de funciones a instancias seccionales y actores "comunitarios", sobre todo en la gestión de las áreas de salud y educación.

Esta visión de re-ingeniería del Estado puede leerse como un proyecto de fortalecimiento de las atribuciones del ejecutivo tanto en los lineamientos del proceso y los mecanismos de su viabilización (el Presidente delega qué y cuanto descentralizar) como en el tipo de institucionalidad que resultaría de una reforma como la imaginada en este nivel: ejecutivos pequeños (cuerpos de diez funcionarios, el presidente, el vicepresidente, y los superministros) controlando todo el proceso de toma de decisiones públicas pero fundiendo (sin distinciones precisas) lo sectorial con lo regional, e instancias seccionales y/o comunitarias encargadas de la gestión y ejecución de políticas previamente definidas⁵⁶. En suma el tema de la descentralización del Estado se vuelve un problema de des-concentración administrativa y reforzamiento de los poderes del ejecutivo.

Parece pertinente, para aclarar lo anterior, traer a colación las declaraciones del Ministro de la política al referirse al proceso de delegación-descentralización del Estado: "voy a trabajar cada quince días en una capital de provincia al menos un día" (El Comercio, 1-03-1999, A-12). La imagen de uno de los íconos, par excellence, del sistema centralista de manejo de lo político -el ministro de gobierno- circulando, rodando, emergiendo intermitentemente en espacios y sociedades locales constituye una metáfora certera de la forma en que desde el estado se entiende a la descentralización: dispersar de modo perentorio al Ejecutivo hacia geografías escasamente gubernamentalizadas, relocalizar -y al mismo tiempo hacer evidente- la presencia del centro sin constituir nuevas institucionalidades y nuevas formas de relacionamiento con los poderes locales, y desplegar lo estatal por medio de corporalizaciones (caras y cuerpos concretos) encarnadas en las figuras de sus principales funcionarios.

En suma, se trata de una multiplicación -regulada y monitoreada desde el centro del sistema político- de la parafernalia estatal (íconos, símbolos, ritos que prefiguran la idea de lo estatal) por fuera de su locus habitual -Quito, Guayaquil- y de una comprensión personalista del entramado organizativo estatal y, por tanto, de los mecanismos y formas con los que debería surgir la descentralización.

⁵⁶ El propio presidente -noticia publicada en El Universo el 27-07-1999- decidió crear dos unidades del Consejo de Modernización del Estado (CONAM) en Guayaquil. Con ello, señaló, se "inicia el proceso de descentralización: se podrá dirigir desde esta ciudad los trámites necesarios para la concesión de vías, privatización y gestión de aeropuertos, agua potable, etc". El CONAM es una entidad directamente adscrita a la presidencia de la República, se evidencia así que la concentración decisional no será "tocada" con tal cambio institucional y que ella pone en juego, únicamente, un desplazamiento o re-localización de la centralidad estatal hacia otras ciudades. Delegación de funciones, entonces, rima perfectamente con concentración y re-centralización del poder político-administrativo.

Algunos estudiosos califican a esta vía de reconstrucción del estado como una que propicia un reforzamiento indiscriminado de los presidencialismos, regímenes hiper-presidencialistas (Cavarozzi, 1998) o la instauración de democracias delegativas (O'Donnell, 1993), muy afines y funcionales a los procesos de reforma del estado necesarios para extender y profundizar la globalización económica y financiera capitalista. En cualquier caso, queda claro, que se trata de una visión vertical, restringida, personalizada y minimalista de la descentralización en cuanto mecanismo de redefinición y democratización de las relaciones entre sociedad, mercado y Estado.

Del mismo modo, el Presidente de la República ha manifestado en algunas ocasiones que la descentralización y modernización del Estado debe estar estrechamente vinculada con, e incluso formar parte de, los procesos de privatización de diversos sectores económicos públicos: servicios eléctricos, telefónicos, carreteras, puentes, aeropuertos, etc. Además de evidenciar la asociación directa entre descentralización y ajuste neoliberal de la economía y la sociedad, que a duras penas riñe con una instrumentalización del tema en favor de la consolidación de tal modelo de desarrollo, se puede pensar que el tipo de cambio político-institucional previsto se asienta en una dicotomía esencialista de lo público-privado que arroga todas las perversidades y culpas de la actual crisis al Estado y que ve en el mercado a una institucionalidad virtuosa capaz de apuntalar por sí sola la economía nacional⁵⁷.

En lo que respecta a la actuación pública de actores “intra-estatales”, como el CONAM, se aprecian dos características particulares: a) su participación se expresa por medio de la organización de foros y discusiones acotadas sobre el tema; b) el relato descentralizador desplegado -en torno del campo discursivo de la modernización del Estado- asocia la concreción del proceso con la consecución de eficiencia administrativa y económica en la gestión del Estado.

Así, ante el “ruido social” producido desde marzo por diferentes sectores sociales y políticos del país en torno al problema regional, el Estado procedió a monitorear el debate, y con ello reducir los escasos márgenes de participación con que había permanecido en la opinión pública con respecto al tema. Sin embargo, en lugar de una tarea de mediación y confrontación de las propuestas elaboradas a nivel nacional, la estrategia del CONAM apuntó a despolitizar el debate por medio, por ejemplo, de la invitación a especialistas extranjeros para que transmitan las experiencias al respecto. En tal sentido, esta actuación no puede ser leída como una forma de afinar o propiciar un debate más sólido sobre el problema, sino sobre todo como una forma de diferir, aplazar, postergar la resolución del problema y, sobre todo, dejar incierta la posicionalidad del Estado dentro del debate.

57 En tal medida, la dimensión pública -como posibilidad de control de la sociedad sobre el estado y sobre el mercado y, además, como lógica no-lucrativa de producción de servicios sociales- del estado y la democracia queda absorbida por intereses, medios y lógicas de conducción particulares, rentistas y des-reguladas. No existe posibilidad de pensar en la construcción y participación de un “tercer sector” público-no-estatal en la reforma del Estado (Cunnill, 1998).

Precisamente, una de las recurrentes acusaciones de parte de las municipalidades y otros sectores políticos en contra del régimen, alude a la no existencia de planes concretos y estrategias definidas originadas desde el Estado, para su reforma⁵⁸.

En el debate público, en efecto, la participación estatal se restringe a pronunciamientos sobre la necesidad de pensar el proceso descentralizador o autonómico sin encaminar visiones o ensayar prácticas que atenten contra la unidad nacional⁵⁹. La confrontación o negociación pública que emerge desde el Estado en contra de las invocaciones anti-centralistas, regionalizantes, y pro-descentralización activadas en torno de la crisis bancaria de marzo, se ha construido en torno de apelaciones a imaginarios nacionalistas, a saber, elaboraciones simbólico-políticas que se sustentan, sobre todo, en factores emotivos (el “amor-político” a la nación, en términos de Benedict Anderson) y en elementos diacríticos que unificarían los sentidos de pertenencia a la patria (lengua, bandera, historia de liberación colonial, territorio, frontera, etc.).

Se trata de una estrategia discursiva que asocia, sin distinciones, las diversas propuestas de descentralización del Estado con la posibilidad, temida, de una fragmentación de la nación. Tal interpretación puede ser leída no simplemente como un llamado a la presevación del statu-quo institucional sino sobre todo como una alteración, borramiento o desplazamiento -premeditado, intencional- de los límites discursivos en torno a los cuales ha operado (o debería hacerlo gracias, en lo principal, a la mediación del Estado) el problema regional/descentralizador (lineamientos políticos, propuestas técnicas, estrategias, etc.), hacia una campo temático -el de los sentidos de lo nacional- alusivo pero distante de este problema central.

Este disipamiento de los límites del debate implicaría un ensayo de disolución de las propuestas de descentralización, y simultáneamente un bloqueamiento y postergación de la negociación de una agenda de cambio político al respecto. El Estado asume así una actitud apática, pasiva, defensiva y reactiva en torno del malestar regional que (él mismo) ha contribuido a reactivar en la coyuntura crítica marzo-julio.

Así, el 24 de Marzo y el 5 de abril de 1999, el Ministro de Gobierno y el Secretario de la Administración Pública respectivamente, manifestaron que se debe pensar el proceso de descentralización “siempre y cuando se enmarque en un proceso de unificación nacional”⁶⁰ giro discursivo que vuelve a poner en el debate público las ideas de necesidad y plena existencia de un proceso de construcción del Estado-nación, todavía pendiente. Se aprecia además

58 Incluso se ha hablado de una falta total de voluntad política del régimen para ancausar el proceso de reforma. En una noticia aparecida en el periódico cuencano “El Mercurio”, Susana González -diputada social cristiana en representación del Azuay- afirma que el ejemplo del traspaso de la DINAC al Ministerio de Vivienda evidencia que “no hay interés en descentralización” por parte del poder central. Se bloquea el cambio de funciones que bien podrían cumplir los municipios (20-Mayo-1999, 2-A).

59 A partir del mes de marzo, durante los momentos más álgidos de la crisis, tanto el Vice-presidente de la República, como el Ministro de Gobierno y otros funcionarios cercanos a la presidencia hicieron reiterados alegatos en favor de la unificación nacional. La actuación, ya antes mencionada, de las FFAA como un agente de preservación del orden estatal-nacional vigente es también parte de la “estrategia defensiva” del estado central.

una mirada etapista en la cual el proceso descentralizador sólo podría efectuarse si es el corolario de un momento superior de soldadura de las diferencias al interior de la nación. Sin embargo, nunca se otorgan contenidos plenos -íconos, propuestas, estrategias- de como llegar a tal “proyecto nacional”, sino que más bien éste queda disuelto en ideas ambiguas, gaseosas, etéreas sin que por ello pierda una dimensión imperativa y un sentido teleológico-normativo que como efecto final tiende a generar adherencias cohesivas en el conjuntos de los actores sociales.

Volviendo a la actuación pública del CONAM, en sus pocas alusiones al tema, tal como ya se advirtió, se pone en juego un entendimiento del proceso desde un discurso formalista y empresarial: la reforma política se expresaría en ajustes institucionales intra-sistémicos conducidos bajo la égida de una lógica eficientista de corte administrativo. La modernización del Estado aparece entonces como un asunto exclusivo de las burocracias estatales creadas para tal fin, se trata de afinar los instrumentos de gestión política, dotar de nuevas racionalidades a los funcionarios estatales y hacerlo con estricta austeridad fiscal⁶¹.

En tal perspectiva queda negada la posibilidad de discusión política sobre los contenidos del proceso, y sobre las imágenes del modelo de sociedad al que se quiere llegar desde/con/a partir de tal Estado. Quedan invisibilizadas las relaciones del proceso de reforma con la sociedad y la economía.

Por último, el hecho de que en el debate público sobre le tema, la participación de los partidos políticos más relevantes, PRE, ID, Pachacutik, e incluso del propio partido de gobierno, sea por demás marginal, constituye una poderosa señal de dos factores: a) el déficit crónico de representación política, la desconexión entre la sociedad política y la sociedad civil, pero sobre todo, pone en evidencia b) que el tema de la descentralización no es una prioridad, en el proceso de reforma del Estado, para el gobierno actual⁶² y los principales actores políticos del país.

En suma, parece necesario insistir que en el ciclo crítico marzo-julio el actor que en menor medida a contribuido a la tematización ampliada de la cuestión regional y de las diversas propuestas de descentralización aparecidas, ha sido el Estado. Incluso se puede descubrir cierta tendencia a tratar de conducir el tema hacia un campo discursivo distinto -el de los imaginarios nacionales- y por tanto no resulta sorprendente que no se hayan generado agendas estatales específicas para el procesamiento y administración del problema. Por lo tanto, se puede afirmar que 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.

61 En una noticia difundida el 20 de mayo en El Universo (sección II, pp. 10) un funcionario del CONAM expresa que la modernización del estado debe procurar la reducción de los costos administrativos, el menor uso de burocracia e incluso la posibilidad de ahorrar recursos a los gobiernos. Puso como ejemplo de ello la estrategia del “bono solidario” creada por el régimen de J. Mahuad.

62 En los días en que se escriben los ajustes finales de este análisis, el Gobierno Nacional ha presentado la proforma presupuestaria para el año 2000. Se observa claramente que el tema de la descentralización ha sido evacuado de tal agenda económica (incluso se insiste en no cancelar a los municipios el 15% del total del presupuesto tal y como fue acordado en las últimas enmiendas constitucionales).

5. ¿Disputas discursivas?

Para indagar acerca del nivel de homogeneidad o conflicto discursivo respecto del problema de la descentralización, o en otros términos para saber si se trata de un campo en disputa, propongo tener en mente la caracterización que se hiciera sobre el conflicto político emergido en el país a raíz de la crisis marzo-julio.

En efecto, se puede sugerir la hipótesis de que la intensa corporativización del espacio político nacional, la no asunción institucionalizada o participación reguladora por parte del Estado en el debate del tema de la descentralización, y el escaso sustento técnico/instrumental de los proyectos, han conducido a que la conformación del campo discursivo sobre el problema sea frágil, incipiente, precaria, con límites y contenidos difusos, en suma, sin puntos articuladores en torno a los cuales los actores se posicionen políticamente.

La estridencia pública, el ruido social, la multiplicación de voces en busca de autonomías provinciales, descentralización, federalización o regionalización del país no han sido suficientes para permear las agendas de reforma de los actores estatales (el ejecutivo y el legislativo sobre todo), y por tanto configurar un campo discursivo-político acotado en que se discutan técnicamente las modalidades, estrategias, esquemas, efectos y límites de tal proceso de cambio político.

En otras palabras, estamos frente a un campo temático en conformación: existen relatos, propuestas y discursos sobre la descentralización pero su confrontación -y este es el elemento indispensable para hablar de la constitución de un campo dialógico-político definido- es mínima, y sobre todo, ocurre en torno de elementos que se colocan por fuera o al margen del régimen discursivo descentralizador.

Por otro lado, la actuación de las instancias centrales del poder ejecutivo no ha contribuido a la formación de un debate público pragmático-racional, a dotarlo de contenidos técnicos y acotados, y menos aún a mediar, conducir y procesar “la cuestión regional”. El uso de la diada nación/unidad para confrontar aquella de región/fragmentación bloquea la discusión de la reforma política por la vía de la descentralización y termina por disipar la constitución de identidades, espacialidades, territorios, historias regionales y proyectos políticos específicos constituidos al margen del problema de la unificación nacional. Su escueta aproximación al problema ocurre por medio de apelaciones generales y abstractas a los principios de sentido que deberían fijarse en todo el proceso de reforma del Estado: des-burocratización, austeridad fiscal, eficiencia administrativa.

Del mismo modo, los diferentes actores sociales y políticos que se han pronunciado sobre el tema se refieren a él activándolo como un mecanismo para sostener y defender sus intereses particulares:

Municipios y consejos provinciales persiguen las rentas adeudadas y consolidar el sistema de distribución presupuestaria existente, para ello se sirven de relatos descentralizadores en los que emergen -respectivamente- como los principales agentes del proceso y de la nueva institucionalidad propuesta.

Las provincias de Guayas, Manabí y, en menor medida, Azuay proclaman la necesidad de autonomías provinciales como formas de descentralización administrativa que conferiría potestades políticas regionales a los sistemas de poder local previamente constituidos y consolidaría las relaciones de poder a favor de las élites locales.

Los sectores productivos de la Costa, ubicados sobre todo en la ciudad de Guayaquil y articulados principalmente en torno del PSC y de la figura del alcalde de la ciudad, utilizan el discurso regional como mecanismo de presión para la negociación de concretos intereses productivos y bancarios.

Finalmente, los partidos políticos grandes (ID, DP, PRE, Pachacutik) han mantenido un perfil bajo en el debate sobre el tema; si a ello se suma que el único actor de carácter nacional, las Fuerzas Armadas, conserva un discurso defensivo frente a los posibles efectos de una abierta descentralización del Estado ecuatoriano, el campo temático de la descentralización aparece claramente como restringido a propuestas aisladas que no se confrontan entre sí y que todavía no acceden al ámbito de maniobra y procesamiento del sistema político.

El tema de la descentralización, en suma, es activado en función de intereses corporativos y no aparece disuelto en la opinión pública en términos de los contenidos bajos los cuales debe encararse el proceso, las estrategias a ser utilizadas y sus relaciones con otros temas como las condiciones de vida de la población, el modelos de desarrollo, la democracia, la diversidad cultural, etc. Así, la disputa sobre la descentralización opera por fuera de los campos temáticos que debería suscitar -la nueva institucionalidad estatal, el nuevo esquema fiscal y tributario, el re-diseño territorial, las articulaciones entre lo nacional y lo local, los sujetos políticos portadores de tales proyectos- y se limita más bien a determinar en torno a qué nivel político (corporativo) o institucional (niveles sub-estatales) deberán funcionar las instancias descentralizadas.

Cabe visibilizar que la estridencia autonomista y descentralizadora proviene y ha sido difundida públicamente sobre todo en tres o cuatro provincias (Azuay, Guayas, Manabí, y recientemente en la región amazónica), en el resto del país la indiferencia⁶³ sobre el tema constituye también un impedimento para estabilizar y delimitar el debate político sobre el tema.

Con todos estos elementos por delante, se puede afirmar que el tema de la descentralización constituye no un campo discursivo por sí mismo sino un nudo articulador, un tópico sub-al-

63 Confrontar al respecto los comentarios de Jorge León en el Foro de Descentralización organizado por CEDIME y el diario HOY el día 21 de octubre de 1999. Algunas ideas son reproducidas en la sección B del periódico el 25-octubre-1999.

terno, de un debate de más largo alcance, a saber, aquel de la distribución económica y política, material y simbólica, de los recursos y fragmentos de un Estado en descomposición institucional, precariedad económica y pérdida de legitimidad simbólica. En otros términos, la ola autonomista viene a constituirse sobre todo como un efecto del derrumbe del Estado (que ha agotado su capacidad distributiva), por lo que abre la posibilidad de constitución de gobiernos locales autónomos, independientes entre sí y sin mediaciones políticas e institucionales de carácter global.

Se trata de una descentralización, en la que el acento se coloca en las nuevas institucionalidades locales/regionales -por lo que tal vez sería más preciso hablar de un proceso de formación de múltiples centralidades al interior del país- y no en el rediseño conceptual de los roles que el Estado debería desempeñar en el nuevo marco económico internacional. No se puede hablar entonces de una descentralización del Estado, que posibilite su reconstrucción, sino de una descentralización en contra del Estado; una descentralización pensada desde los espacios locales y en exclusivo beneficio de aquellos⁶⁴, en suma, una descentralización a expensas de las mediaciones y regulaciones políticas que permitan que el proceso tenga un efecto acumulado y equitativo en todo el entramado institucional y el espacio nacional.

En suma el campo temático no se consolidaría porque se abstrae de reflexionar sobre el sentido, los contenidos y las funciones que el “nuevo” Estado debería desempeñar como instancia de representación política, agente de (coordinación) regulación económica e instancia de re-distribución y coordinación social. Sugerente metáfora de una reforma política en que el objeto de intervención -el estado- tiende a diluirse como cuerpo en revitalización y emerge una vez cada tanto como un espectro, al que hay que enterrar, crucificar o simplemente ignorar.

¿En torno a qué elementos, a pesar de lo anterior, puede hablarse de una conformación del campo discursivo de la descentralización?

Los elementos discursivos recurrentes que empiezan a perfilar la acotación del campo temático sobre la cuestión analizada serían los siguientes:

- la visión generalizada y compartida de que el Estado centralista es ineficiente administrativamente, lejano políticamente y depredador económicamente.
- la acumulación -por la vía de una suerte de efecto “bola de nieve”- de propuestas autonomistas y descentralizadoras que emergen desde distintos ámbitos políticos y territoriales del país.

64 Dos elementos indican esto: a) la monotemática insistencia de las demandas de descentralización por mayores recursos transferidos y por apuntalar los procesos de desconcentración administrativa del Estado; y b) la ausencia propositiva de mediaciones, articulaciones y vínculos entre los espacios locales, regionales, nacionales y globales.

- la insistencia en que el proceso de reforma en una perspectiva descentralizadora debe asentarse en una des-concentración administrativa hacia niveles provinciales y locales y en una auto-gestión fiscal/tributaria autónoma por parte de los gobiernos seccionales.
- el surgimiento, de forma aún marginal, de una suerte de politización del espacio local por la vía de la activación de reivindicaciones identitarias.
- la emergencia y presión política que ciertos actores autonomistas (pensamos en los casos de Fuerza Ecuador y del Comité Cívico Interinstitucional de Manabí) han efectuado a los actores estatales por la vía de presentar proyectos, postular plazos, y plantear posibles consultas populares para que sus propuestas sean analizadas públicamente.

POST-SCRIPTUM

Estado, partidos y plebiscito en la conformación del campo de la descentralización

La presente investigación contempló el análisis de las demandas de descentralización, regionalización o autonomía en el Ecuador (bajo la metodología de estudiar la actuación pública discursiva de diversos actores sociales en la prensa escrita nacional) desde marzo hasta julio de 1999. En los meses posteriores, sin embargo, el tema de la reforma del estado por la vía de su descentralización no ha perdido fuerza, por el contrario, se han multiplicado los actores involucrados en el tema, han aparecido nuevas propuestas, se han activado novedosas argumentaciones sobre las particulares reivindicaciones de actores locales, provinciales y regionales, en suma, el campo discursivo de la descentralización ha tendido a densificarse. En lo que sigue se observan las transformaciones, continuidades y posibles perfiles de resolución del problema.

A) Densidad y complejización del debate

La primera etapa del conflicto regional pudo ser caracterizada nítidamente bajo la figura del ataque pertinaz de ciertos poderes locales, provinciales y regionales al Estado central sin que éste último haya generado estrategias de negociación, intermediación o proposición de salidas frente al problema. El nuevo ciclo adquiere, precisamente, la condición de novedad, por la emergencia y participación de diversas instancias estatales en el procesamiento del debate sobre la descentralización, regionalización o autonomización.

En efecto uno de los puntos nodales que prefiguran una posible estabilización del campo discursivo de la descentralización es el ingreso de los poderes ejecutivo y legislativo a la escena del debate público sobre el tema. Desde finales del mes de noviembre el Gobierno nacio-

nal decidió crear una instancia de intermediación y procesamiento de las diferentes propuestas levantadas en los últimos meses. Tal instancia –cuyo gaseosidad institucional dice mucho respecto de la dificultad del poder central para posicionarse dentro del debate- está compuesta por el Presidente de la República, algunos ministros y ciertos actores que desde diversas trayectorias han pensado el problema de la descentralización en el Ecuador.

Lo anterior no debe hacer pensar que los actores estatales irrumpen en el procesamiento del debate con agendas definidas, sea en términos de las estrategias de interlocución o sea en lo relativo a lineamientos de propuesta, por el contrario su incursión en el campo discursivo en cuestión obedece al desbordamiento de propuestas de descentralización (autonomía o regionalización) producidas desde diversos actores locales, provinciales o regionales. Se trata de una participación forzada por la nítida efervescencia de demandas de re-estructuración de la institucionalidad estatal.

Como en una suerte de “efecto-contagio”, los últimos meses han visto el ininterrumpido acceso a la opinión pública de nuevas demandas de descentralización o autonomía. Los cortes argumentativos sobre los que se asientan son múltiples y responden, cada vez más, a intereses específicos y acotados según las posicionalidades –espaciales, políticas, identitarias- de los implicados. De este modo, han aparecido propuestas de autonomía política (Los Ríos), de distritación provincial (Junta Cívica de Santo Domingo), de circunscripciones territoriales para los pueblos afroecuatorianos, e incluso de autonomía regional con nueva distribución de los ingresos petroleros (las provincias amazónicas).

Otro hecho que merece ser resaltado es el ingreso de las Universidades en el Debate. Tras su conformación, la Red Universitaria sobre Descentralización –constituida por académicos e investigadores de varios centros de educación superior de Guayaquil, Quito, Cuenca y Machala - ha hecho conocer un documento que se presenta como un primer acercamiento; allí se enfoca el contexto del debate actual y las propuestas en escena; y, en la parte afirmativa, se pronuncia por un proceso de descentralización y de afirmación de autonomías que cuide el desarrollo y la democracia. Es interesante señalar que la discusión del documento se está realizando en un conjunto de talleres y encuentros de los académicos con la comunidad que se realizan en varias ciudades del país.

Esta diversidad de puntos de encadenamiento de demandas autonómicas o descentralizadoras revela la característica multifacética del conflicto regional en el Ecuador. Sus canales de expresión trascienden narrativas de afirmación de soberanía política o particularidad identitaria y se conjugan con la invocatoria a la promoción, defensa y apuntalamiento de intereses disímiles pero acotados y especificados localmente.

B) Desplazamientos discursivos y mecanismos de resolución del problema

En términos generales cabe sugerir que la incursión de nuevas demandas de descentralización en el debate público ha ocasionado un giro narrativo, o para ser más precisos, un des-

plazamiento argumentativo que contribuye a la estabilización, consolidación, y complejización del campo discursivo de la descentralización. Se hace referencia a la movilización del énfasis retórico fiscalista y administrativo (la descentralización como dispositivo des-concentrador de recursos y funciones estatales hacia instancias subnacionales) hacia un tópico como el de las autonomías y los auto-gobiernos locales. Se trata de una agregación de sentidos dentro del campo de la descentralización del estado ecuatoriano.

En efecto, los relatos autonomistas han puesto sobre la mesa de debate un elemento adicional que, en los primeros momentos del ciclo de activación del conflicto regional, no aparecía de forma tan nítida: se trata de cierta alusión a nuevas modalidades de gestión del poder en el nivel provincial y/o local. La idea de auto-gobierno coloca el énfasis en la posibilidad de inéditas formas de relacionamiento entre el estado y la sociedad civil sobre la base de nuevas intermediaciones políticas que procesen bajo otros esquemas las demandas sociales y sus potenciales capacidades de control sobre el sistema político en general. Estamos frente a un elemento, de eminente corte político, que prefigura una principalización de nuevas élites locales (o el reposicionamiento de las tradicionales) con mayores márgenes de movilidad en la toma de decisiones sobre la gestión pública y el desarrollo local. Parece que la figura de un sistema político policéntrico empieza a emerger claramente dentro del campo temático de la descentralización.

Sin embargo, en este desplazamiento argumentativo se observa una incipiente elaboración de los perfiles del nuevo ordenamiento estatal y de sus funciones dentro del régimen de acumulación nacional y global. Si las propuestas emergentes insisten en la idea de la descentralización como vehículo de fortalecimiento de la unidad nacional (por la vía del reconocimiento de las diferentes expresiones políticas, económicas y culturales subnacionales) y no han insistido en la disolución del Estado y de la nación -al menos esa es la retórica dominante- cabe interrogarse sobre las implicaciones que tiene la carencia de posicionamientos que piensen al Estado como un sistema político autónomo que, en modo alguno, se identifica o surgiría partir de la reestructuración de sus fragmentos.

El rediseño del aparato estatal sobre la base de argumentaciones ancladas en la recomposición de las institucionalidades locales (provinciales o regionales) no da cuenta del nuevo rostro del estado -como unidad política de coordinación, regulación, planificación, o control. La agregación de fisonomías institucionales locales (aunque remodeladas) no reemplaza ni produce los sentidos, conceptos y contenidos para la configuración de una instancia política mayor como es el estado.

En suma, el problema de la instauración de un régimen de autonomías y/o descentralización del Estado no ha visibilizado las ligazones que ello puede tener en relación a: i) fijar y reconceptualizar el modelo de estado; ii) incidir en la conformación de un determinado modo de desarrollo y iii) configurar las formas, ritmos y agendas de articulación en la economía global. La “economía política de la descentralización” queda pendiente y ello debilita las posibilidades de entender y moldear al proceso en términos de cambios políticos y sociales -y no sólo institucionales- de largo alcance.

En otro orden de ideas cabe reflexionar sobre los significados de la actuación de los partidos políticos en el procesamiento del tema, y al mismo tiempo, sobre las implicaciones de las convocatorias a resolver el problema de la reforma del estado sobre la base de mecanismos de consulta / plebiscito a las ciudadanía locales o nacionales.

El caso más significativo respecto de la participación de los partidos políticos en el debate sobre la descentralización alude al desenvolvimiento del Partido Social Cristiano. Así, en el primer momento del conflicto regional (ciclo marzo-julio) su perfil de desenvolvimiento respecto al tema se había restringido a denunciar las perversidades del esquema centralista de gestión estatal, a sostener la debacle del Banco del Progreso –cuya crisis habría sido, desde esta óptica, producto de un manejo regionalista de la política bancaria- y finalmente a ejecutar convocatorias regionales de repudio a las medidas económicas del actual gobierno. La idea de generar propuestas de descentralización o autonomía provincial no había sido parte de su agenda política⁶⁵.

En las últimas semanas, por el contrario, el PSC ante la evidente estridencia del tema decide apuntalar la propuesta elaborada por el Movimiento Fuerza Ecuador y se apropia de la idea de una consulta popular provincial para legitimar y garantizar la viabilidad de la autonomía provincial del Guayas. Claramente, se evidencia un uso instrumental del malestar regional en vías a reconstituir las bases electorales locales del partido y a un desbordamiento temático del problema de la descentralización por la (fácil) interpelación simbólica al pronunciamiento de “las masas” como mecanismo central de resolución de la reforma.

Las inmediatas adhesiones simbólicas que suscitan las referencias esencialistas a las identidades nacionales, regionales, provinciales o locales contribuirían a oscurecer la comprensión de los objetivos, los fines y los sentidos del proceso de descentralización. La instrumentalización del problema identitario sobre la que puede basarse la idea de consultas populares provinciales o nacionales resulta desde esta perspectiva un peligroso artefacto para disimular la carencia de formas dialógicas de construcción de consensos.

En efecto, la idea de una consulta popular (cualquiera sea el nivel en que esta se ubique) como estrategia de procesamiento de la reforma del estado pone en juego una lectura elitista, escasamente técnica y estrechamente participativa de la política en general. La discusión de los tópicos relevantes, de los mecanismos y los contenidos para instituir la descentralización queda, desde esta visión, supeditada al libre albedrío del legislador público que, solo como instancia de legitimación final, acude a la plebe para extraer de ella la aceptación sumisa - por desinformada, puntual y efímera- de un proyecto político previamente empaquetado. Las élites políticas aparecen como vanguardias iluminadas que copan todo el espacio de gestión del quehacer público y de la reforma política: desde encaminar el malestar regional en tér-

65 La escasa relevancia que el tema de la descentralización ha tenido en determinados partidos políticos es documentada por Ricardo Noboa: “los partidos fuertes de la Costa no le daban mayor importancia al tema, pues no se preocuparon de tener una fuerte presencia en la Comisión Quinta de la Asamblea Constituyente (encargada de estudiar el tema)” (Citado en el artículo de opinión “A mi pana” de Pablo Ortiz García. El Comercio, sección A, pag. 5, Miércoles 8 de diciembre de 1999).

minos de demandas de descentralización y autonomía hasta la elaboración, secreta y vertical, del paquete de preguntas frente a las cuales la ciudadanía deberá pronunciarse.

La función y las visiones de la sociedad civil aparecen situadas en términos de espectadores pasivos de un juego en el que la celebración y el consentimiento serían los límites de su expresividad sobre el tema. La idea de la apropiación societal de los diversos proyectos y/o de la conformación de sujetos sociales que soporten, sostengan y encaminen su concreción, queda drásticamente cancelada. No hay perspectivas de generación del encadenamiento político, entre élites y actores sociales, requerido para la sostenibilidad regional/local del proceso.

Los efectos que, a primera vista, emergen de esta metodología política plebiscitaria no pueden ser más perversos: a) acotar los espacios y los tiempos de deliberación pública, abierta e informada sobre un tema de interés colectivo; b) restringir la participación ciudadana al instante procedimental del sufragio; c) sobre-politizar un tópico de discusión que requeriría un énfasis más técnico (asentado en la racionalidad de la administración pública por ejemplo); y d) consolidar una visión clientelista de la democracia.

De ahí que, la apelación a la consulta popular (planteada tanto por los partidos como por el gobierno central) como forma de gestión del cambio político puede ser leída más que como una consolidación de los mecanismos formales de consulta democrática, como una sugerente señal del reconocimiento de las élites políticas de la obsolescencia de los mecanismos de intermediación entre el estado y la ciudadanía, de su incapacidad de procesar de forma oportuna las demandas de la sociedad, y sobre todo de la permanente sensación de que los acontecimientos desbordan las agendas, cerradas e inflexibles, con que conducen la política nacional.

No se trata de negar la idoneidad de la consulta popular como uno de los escasos mecanismos de participación social, dentro del sistema político democrático, en la toma de decisiones públicas; sin embargo, se cuestiona su uso instrumental como dispositivo para acotar el debate y la difusión sobre los sentidos, los fines, y los contenidos del proceso de reforma estatal.

C) ¿Cómo se delinea el campo de la descentralización?

Tres aspectos marcan las posibles dificultades que el proceso de reforma del estado por la vía de la descentralización o las autonomías puede tener en el corto plazo:

- a) En primer nivel, el rol defensivo y reactivo que el gobierno central ha tenido durante las primeras semanas de funcionamiento de la “Comisión de Descentralización y Autonomías”, y sobre todo, su incierta capacidad de generación de una propuesta consensuada.
- b) La politización electoral del tema (el Partido Roldosista Ecuatoriano expulsó de sus filas a los consejeros que en la provincia de Los Ríos votaron a favor de la consulta provincial, auspiciada por el PSC, para la autonomía de la provincia⁶⁶).

66 Noticia publicada en el Diario HOY el día Miércoles 8 de diciembre de 1999 (Sección A, pag. 2).

- c) La (persistente) ausencia de actores políticos o sociales que encaminen el proceso de reforma desde una visión global del Estado, la economía y la sociedad, y no simplemente desde el rearmaje de las institucionalidades locales.

Si a ello se suma el efecto de comprensión de los tiempos y estrategias de debate y procesamiento de la reforma por las presiones de la metodología política plebiscitaria y de la opinión pública en general (¿en términos técnicos y políticos cuáles son las razones que impulsaron a fijar como fecha tope de resolución del problema el 27 de diciembre de 1999?), estamos frente a un escenario dialógico que no alcanzará un punto de maduración conveniente para equilibrar el juego de las negociaciones políticas del problema con la necesaria búsqueda del soporte técnico-especializado para viabilizar el rediseño del estado.

En cualquier caso, todo hace prever que el tema estará activado de forma regular en el mediano plazo (al menos durante los primeros seis meses del año 2000), que pueden emerger nuevos actores y propuestas en el campo de la descentralización y, sobre todo, que las formas y mecanismos que den forma a la resolución del problema estarán más determinadas por las estrategias políticas del gobierno nacional, las relaciones de fuerza entre los partidos políticos y las negociaciones que establezcan con los grupos de presión implicados en la reforma, que sobre la base de una ampliación del debate y deliberación públicos que den paso a discusiones participativas, técnicas e informadas que permitan a los diversos segmentos de la sociedad civil y a numerosos actores políticos posicionarse racionalmente en el debate.

capítulo 5

Economía y espacio en el Ecuador

Este capítulo presenta un análisis de la configuración espacial de algunas variables económicas en el territorio ecuatoriano.

Se trata de analizar los elementos que caracterizan y conforman a las regiones marcando sus especificidades, sus competitividades y también las disparidades regionales. En la primera parte se analiza la estructura del espacio ecuatoriano, en su aspecto físico, de organización territorial y de distribución espacial de la población.

En la segunda parte se exponen algunos elementos teóricos y metodológicos que sustentan el análisis de la configuración espacial de las variables económicas.

En la tercera parte se analizan las variables de la estructura económica provincial en las ramas agropecuaria, manufacturera, las cuales junto con los correspondientes coeficientes de localización permiten definir una tipología de dinamismo productivo provincial.

En la cuarta parte se analizan los flujos de capital financiero privado en el territorio nacional a través de las series estadísticas de las captaciones financieras y de las colocaciones de crédito de los bancos privados en los tres últimos años.

En la quinta parte se analiza el rol del Estado como asignador de recursos a través de las series de transferencias que han recibido, a nivel provincial, tanto las dependencias del gobierno central como las entidades seccionales autónomas: Municipios y Consejos Provinciales. Complementariamente se presentan las tributaciones de los diversos impuestos a nivel provincial, con la finalidad de presentar finalmente los índices de la relación asignaciones /tributaciones, que evidencian los niveles de autonomía regional.

1. Estructura del espacio ecuatoriano

La creación de un espacio de ocupación humana es un producto cultural que da lugar a un conjunto dinámico e interrelacionado de sistemas de objetos y sistemas de acciones. La creación de dicho espacio se encuentra condicionado tanto por las dinámicas directas de producción local (y las características del entorno) como por la influencia de los procesos de circulación y toma de decisiones.

Esta construcción da origen a lugares y regiones en donde se manifiestan espacios funcionales que expresan un acontecer homogéneo (solidario) de un número dado de mediaciones que poseen una configuración espacial propia y una norma (implícita o explícita). (Santos, 1993) El análisis de la estructura espacial presupone entender el territorio como un hecho social variable y cambiante propio de cada época, tal como se señaló en el capítulo 1.

1.1. Aspectos físicos del Ecuador

El territorio del Ecuador se encuentra localizado en el noroccidente de América Latina en la zona intertropical. El Ecuador continental está atravesado por la cordillera de los Andes. La presencia de este macizo montañoso es uno de los factores decisivos dentro de la organización del espacio y da lugar a la diferenciación territorial que distingue las tierras altas de las tierras bajas. El Ecuador posee un relieve y una geomorfología muy variada en la cual se encuentran cuatro grandes grupos de paisajes naturales: la región litoral, los paisajes andinos de la Sierra, la Amazonía y el archipiélago de Galápagos.

Dentro de los aspectos físicos relevantes a la estructura territorial se encuentra una diferenciación del potencial productivo del suelo en función del material de origen del mismo y de las características morfoclimáticas⁶⁷. El uso del suelo se encuentra condicionado por varios factores entre los que resaltan: los patrones de poblamiento, las características biofísicas y agroecológicas del medio y las infraestructuras y servicios. En base a estas consideraciones se pueden distinguir en el Ecuador cuatro grandes regiones de usos del suelo: las zonas urbanas y centros poblados, las zonas en donde la agricultura es la actividad predominante, las zonas de agricultura extensiva con presencia de formaciones vegetales naturales y las zonas de vegetación natural con bajos niveles de utilización para la producción agropecuaria.

Los suelos más fértiles se encuentran en la llanura litoral, en la cuenca baja del río Guayas y en los sectores húmedos de las cuencas interandinas. Estas zonas poseen materiales ricos en nutrientes y son aptos para la agricultura. Por otra parte se encuentran los suelos con limitaciones para la producción agropecuaria por falta de agua para riego, como en la península de Santa Elena, los valles secos de la Sierra y el sur de Loja. Los suelos pobres en nutrientes son aquellos sobre los cuales existe una sobreutilización y sobreexplotación, principalmente

67 La presencia de la corriente fría de Humboldt en el litoral ecuatoriano crea una gradiente pluviométrica en donde las zonas más secas se encuentran hacia el sur del país, cercanas a la franja costanera, particularmente hacia la península de Santa Elena.

en las pendientes de la zona andina de fuertes densidades, en donde predomina el minifundio y se evidencian procesos avanzados de erosión. La Amazonía tiene en su mayoría suelos arcillosos pobres en nutrientes, con mucha materia orgánica en superficie, pero su potencial productivo es reducido.

Los recursos naturales en el país deben clasificarse entre aquellos que tienen una utilización para la producción por parte de la población y aquellos que se preservan en su estado original⁶⁸. En el primer grupo, como recurso económico, se encuentran: el petróleo (norte de la región Amazónica); los yacimientos mineros (localizados principalmente al sur del país); el agua utilizada para la producción hidroeléctrica (las principales centrales son Agoyán, Paute, Pisayambo), para riego (siendo las principales cuencas de abastecimiento las de los ríos Pastaza, Guayas y Esmeraldas y el principal proyecto de riego es el trasvase Daule-Peripa para la península de Santa Elena) y para consumo humano (con especial importancia para las grandes ciudades); y existe un consumo limitado de los recursos marinos y la explotación maderera. En el segundo grupo se encuentran las zonas en donde aún se encuentra vegetación natural, principalmente los bosques húmedos de la zona noroccidental en Esmeraldas y los de la llanura Amazónica, las zonas de manglar (que últimamente han sido talados para la ocupación del suelo en camaroneras), los páramos y el archipiélago de Galápagos.

1.2. Evolución de la organización territorial

La organización territorial del espacio nacional refleja la herencia indígena de percepción y apropiación del espacio y el paso a una estructura territorial dependiente, vinculada a diversos centros de poder en distintas épocas. Durante la época colonial la transferencia de capitales se realiza hacia España, en la primera época de la República los centros de dominación son Gran Bretaña y Francia y actualmente es Estados Unidos –principal destino de los productos nacionales de exportación, de las importaciones y eje de la política económica nacional.

La ocupación indígena del espacio ecuatoriano se origina hace unos diez mil años, al término de la última glaciación. Sin embargo la ocupación efectiva del territorio solo se concreta hace cerca de cuatro mil años en donde se produce un considerable aumento demográfico, se consolida la agricultura con el desarrollo de nuevos cultivos y existen evidencias de intercambios intra regionales. La estructura de la ocupación indígena actual está fuertemente vinculada con el sistema de dominación impuesto por el Incario.

El Incario se impone en la región por un lapso relativamente corto pero logra integrar parcialmente a varias comunidades bajo una unidad lingüística y socio-organizativa: el Tahuantinsuyo. La unidad social y territorial se basa en un grupo poblacional estructurado y disperso con funciones agrarias (llacta) compuesto de varias familias (ayllu). Durante esta época había un control vertical del territorio con aprovechamiento de diversos pisos altitudinales que permitía el acceso a diversos productos, siendo los principales alimentos el maíz y la papa. La población se encontraba mayoritariamente en laderas y mesetas en el callejón interan-

68 Entre paréntesis se incluyen los lugares en donde se encuentran los recursos.

dino. La ocupación incásica buscaba controlar la población, asegurar la hegemonía del “imperio”, controlar la circulación de bienes y personas y acceder a nuevas zonas agroecológicas, que permitan asegurar los recursos alimentarios, humanos, técnicos y militares y al mismo tiempo garantizar el control del espacio desde los centros monumentales y de poder. (Ramón, 1990; Gómez, 1987)

La organización espacial durante la colonia modificó las relaciones de los habitantes nativos con su entorno mediante mecanismos de control territorial impuestos por los españoles. Las principales medidas fueron la fundación de ciudades, las reducciones de indios y la implantación de un sistema de producción basado en la explotación agraria (a través del sistema de haciendas), la minería y los obrajes. A ello se sumó la división del “Nuevo Mundo” en Virreynatos, Audiencias, Gobernaciones, Corregimientos y Partidos que permitían un mejor control político y administrativo por parte de la Corona española. En las ciudades se concentraba el poder de organización que permitía el manejo del campo, de la población indígena, de los recursos, de la producción y del comercio. (Gómez, en Ayala Mora, 1983)

Esta estructura se mantiene hasta la época republicana, en la cual se suman otros determinantes debido a la reorganización político-administrativa del nuevo Estado y la implantación de un nuevo esquema de división territorial. El Ecuador establece unos límites de frontera y ruptura con los países vecinos, principalmente con el Perú. A partir del conflicto de 1942, que culmina con la firma del Protocolo de Río de Janeiro, empieza un proceso de control efectivo del territorio amazónico ecuatoriano impulsado por el Estado, los procesos de colonización, las misiones religiosas y la exploración y explotación de empresas petroleras.

La ocupación del espacio se realiza en todo momento de una manera selectiva. Desde la época colonial las zonas de mayor presencia humana son aquellas vinculadas a la producción agropecuaria y a la manufactura y la industria (localizada en los centros urbanos dominantes). En la primera época republicana los procesos de colonización (como ocupación y control del espacio) estuvieron dirigidos a la cuenca baja del río Guayas y vinculados a la producción de cacao y banano; posteriormente a la llanura litoral alta para la producción de café y palma africana; y de manera más reciente a la Amazonía y el norte de Esmeraldas.

Dentro de esta organización espacial se manifiestan claramente dos polos desde donde se ejerce el control del territorio: Quito en el aspecto político y administrativo, con particular influencia para la Sierra y la región Amazónica y Guayaquil en los aspectos económicos vinculados a la dinámica agroexportadora de la Costa. En torno a estas dos metrópolis se agrupan una serie de zonas de producción y ciudades intermedias con funciones limitadas y altamente dependientes que configuran diversos niveles de interacción del territorio nacional con el espacio local, regional o mundial. Según Deler (1983) existen tres grandes grupos de “subespacios” o zonas en el territorio ecuatoriano:

- El espacio urbano: corresponde a las grandes metrópolis (Quito y Guayaquil), a los centros urbanos intermedios (regionales y provinciales) que ocupan un papel dominante dentro de la organización del territorio nacional, y los centros urbanos locales.

- Los subespacios muy bien integrados o la periferia “activa”: son aquellas áreas de economía “moderna”, densamente poblados, localizados en la zona influencia directa de la red urbana central la cual los provee de bienes y servicios y cuya producción se articulada al mercado nacional e internacional. En este subespacio se distinguen las zonas rurales orientadas al mercado interno, el espacio dedicado a la agroexportación y el subespacio minero-exportador.
- Los subespacios de aislamiento relativo o la periferia “pasiva”: corresponden a las zonas “marginales” que tienen pocos vínculos con el sistema urbano central ya sea por distancia, accesibilidad o por diferencias socioeconómicas y culturales. Estos espacios corresponden a los de los grupos selváticos, las comunidades indígenas y los latifundios tradicionales.

El Ecuador presenta una relación de conexiones entre las dos metrópolis, siendo las ciudades ubicadas en el trayecto entre las dos urbes las que se encuentran mejor articuladas al sistema. Dentro de la caracterización realizada por Deler habría que recalcar que no existen límites claros de transición entre una y otra zona y que éstas se pueden encontrar intercaladas o asociadas. Por otra parte cabe señalar que en el último período existe una diferenciación aún más fuerte de las disparidades regionales con un aumento de la concentración de indicadores de “bienestar” en los sectores urbanos debido a la falta de políticas territoriales y de redistribución que promuevan el desarrollo del sector rural.

Esto ocurre en un contexto de profundas transformaciones que tienen lugar en las últimas tres décadas, cuando el petróleo y la industria pasan a ser los ejes de acumulación. En los últimos años, el dinamismo económico se encuentra vinculado nuevamente al sector primario (camaroneras, flores de exportación, banano, frutas no tradicionales) y al sector terciario liderado por los servicios financieros y comerciales en donde las ciudades tienen un rol protagónico en la transferencia y captación de recursos. (Gómez y Portais en: León, 1997:48)

La integración del territorio se da en función de los intereses políticos públicos y privados, la presencia de vías y medios de comunicación (desde el ferrocarril, la red de carreteras a los nuevos medios de comunicación satelital), los procesos productivos y los intereses económicos de sectores industriales y agroexportadores.

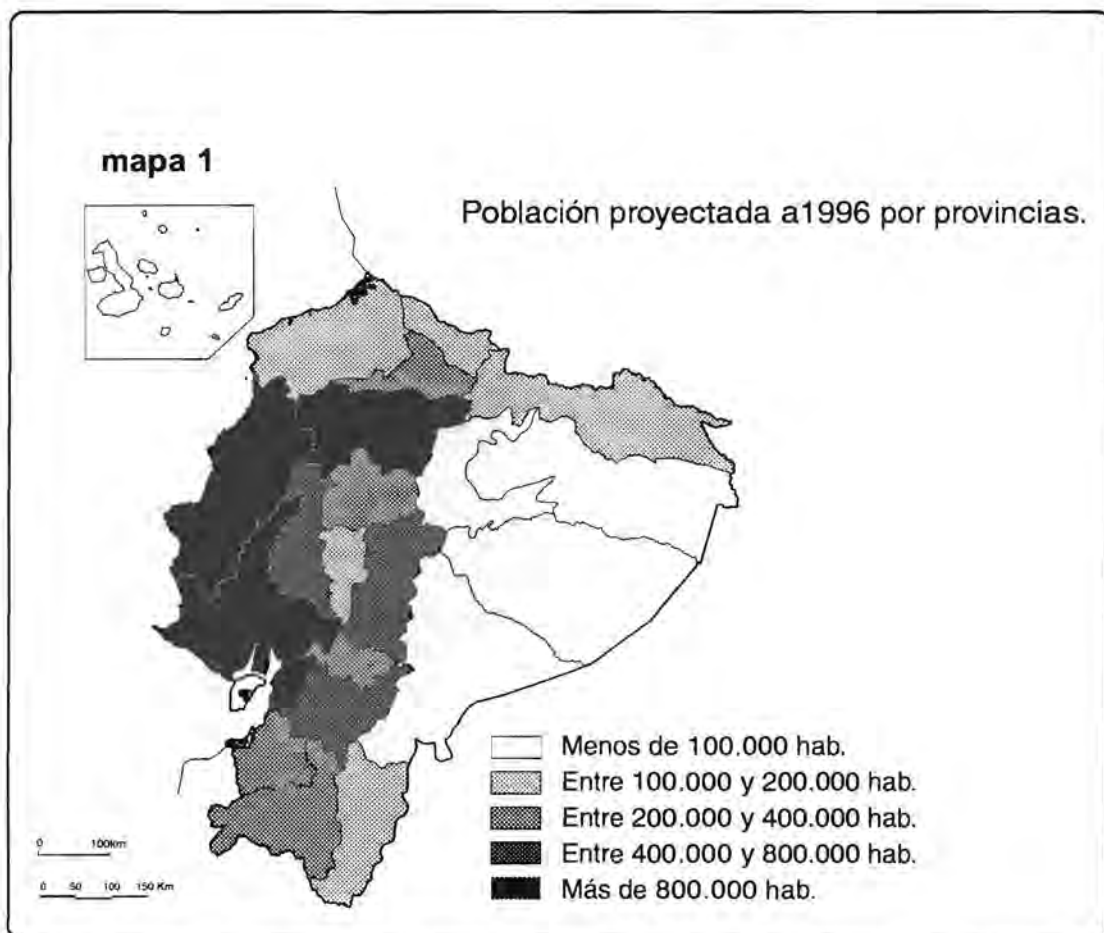
1.3. Distribución espacial de la población: la hegemonía de la red urbana

La población del Ecuador se encuentra distribuida de manera desigual a través del territorio nacional. Esta situación responde a factores de orden histórico, físico y económico.

En el primer grupo tenemos los patrones de poblamiento indígenas precolombinos de las zonas del callejón interandino, la franja litoral y en menor medida, en la Amazonía por grupos seminómadas. Por otra parte, está la influencia del sistema de dominación española cuyos principales ejes de acumulación eran la hacienda agropecuaria, la minería y los obrajes.

Entre los aspectos físicos que limitan la ocupación humana están los relieves irregulares y abruptos, el clima y la altura. Los aspectos socioeconómicos son quizá los más importantes, pues la población se concentra en torno a los centros de producción en donde existen mejores oportunidades laborales, educacionales y de condiciones de vida. La mayor concentración poblacional se encuentra en ciudades de la llanura litoral entre Quevedo y Machala y en los valles centrales de la región interandina entre los 2200 y 3200 m. Las zonas de menores densidades son la llanura Amazónica, el sector norte de Esmeraldas y las estribaciones de la cordillera de los Andes. En el Ecuador cerca del 61% (1996) de la población se encuentra localizada en centros urbanos. (Ver mapa No. 1 *Distribución poblacional*).

La red urbana del Ecuador se caracteriza por la bipolaridad de dos grandes ciudades que concentran al 29% (1996) de la población, los servicios, las inversiones, la administración y el comercio: Quito, en los aspectos político administrativos y Guayaquil en el caso económico. El proceso de urbanización que tiene lugar en el país a raíz de los procesos migratorios desde la Sierra hacia la Costa, a principios del siglo XX fomentó la constitución ciudades medianas y pequeñas en la región litoral.



Existen diversos grupos de ciudades que van desde las grandes metrópolis a pueblos de pocos habitantes y funciones restringidas. Dentro de esta gama existen las ciudades que son polos regionales, centros provinciales, centros locales y ciudades agrarias. A esta jerarquía se suma la presencia de conglomerados de ciudades y pueblos que forman conjuntos urbanos en: Quito–Cayambe–Sangolquí–Machachi, Guayaquil–Babahoyo–Milagro, Cuenca–Azuques, Portoviejo–Manta, Latacunga–Ambato e Ibarra–Atuntaqui–Otavalo. Sin embargo, existen fuertes disparidades ya que las ciudades que son polos de atracción regional no logran ejercer una influencia territorial que permita compensar y redistribuir la inversión y la concentración poblacional y de servicios, de manera local. (Allou, et.al., 1987)

2. Hacia un análisis de la configuración de la estructura económica en el territorio ecuatoriano

2.1. Variables económicas y espacio

Teniendo como perspectiva un proceso de descentralización que signifique repensar un nuevo modelo de organización económica y social del país, el trabajo que se presenta a continuación indaga las configuraciones regionales de la estructura económica.

El análisis sobre la forma espacial de configuración de la economía en el Ecuador, puede dar luces para una propuesta de descentralización que no sea la mera transferencia de funciones o recursos, sino la posibilidad de que el país genere dinámicas económicas integrales, redistribuidoras que garanticen el avance de tradicionales regiones rezadas y potencialice las productividades regionales

El desarrollo económico del Ecuador se caracteriza en general por un “bloqueo de las posibilidades de reproducción económica” (Conade-GTZ: 1992: 19-24) signado por un débil crecimiento económico, elevados niveles de desempleo y subempleo, bajos niveles de ingreso, una desigual distribución de la riqueza, segmentación y débil competitividad de los mercados. En el origen de estos problemas se encuentra la forma de acumulación de capital, que no se ha sustentado en la generación de excedentes en el proceso productivo sino en la captación de los ahorros públicos por parte de una burguesía rentista que ha privilegiado la producción en función de la demanda internacional, que no ha reinvertido los excedentes en los procesos productivos del país y que ha generado como contraposición un débil mercado interno y profundas segmentaciones del aparato productivo. De esta manera se ha dado origen a una específica configuración de la economía marcada por su heterogeneidad estructural, la cual se refleja en la sobrecapitalización de los segmentos modernos y la subcapitalización de los segmentos tradicionales; una limitada capacidad de las actividades productivas para generar encadenamientos dinamizadores; consecuentemente, existencia de mercados internos sumamente débiles.

La heterogeneidad estructural explica las grandes disparidades regionales y el desarrollo regional desigual que han generado la concentración de las actividades productivas en ciertos

polos y por otro lado, zonas y regiones totalmente rezagadas. Los niveles de producción y de inversión se han distribuido espacialmente de manera desigual en las distintas regiones y localidades. La heterogeneidad estructural que marca la segmentación de la economía, se expresa por tanto, también de manera espacial, a través de las profundas disparidades inter e intraregionales.

En este análisis se tratará de presentar la forma como se manifiestan estas disparidades regionales en el Ecuador. Para ello, se va a analizar la configuración espacial de algunas variables económicas. Coraggio (1987) marca los niveles que caracterizan al análisis de la “configuración espacial de un conjunto de elementos”. En primer lugar, se trata de definir su particular distribución sobre una superficie, luego es necesario considerar los diversos atributos de estos elementos y posteriormente se debe avanzar hacia la explicación de los flujos que genera su actividad. En el análisis es importante definir los atributos cuya distribución se analizará y a su vez caracterizar las formas de esta distribución.

En este estudio, la unidad de análisis regional será la provincia, pues se trata de un territorio históricamente marcado por procesos económicos y sociales de alguna manera específicos, de cierta densidad. Es además, una unidad político administrativa, para la cual existen algunos datos sobre su desenvolvimiento económico. De acuerdo con la caracterización de regiones⁶⁹ se estaría privilegiando un “criterio de planificación” dado por la división político administrativa del país y que ha su vez ha determinado una política de asignación de recursos, de promoción de inversiones, etc.

Sin embargo, existen restricciones para una consideración de las provincias como unidades de análisis económico, principalmente por el hecho de que no siempre las provincias constituyen regiones económicas. Por ejemplo, en la provincia de Pichincha, existen al menos dos configuraciones desde el punto de vista económico: toda la extensión de Santo Domingo de los Colorados y que se une a una parte de la provincia de Esmeraldas, en la que hay un predominio de la producción de palma africana y, la otra de la zona de Cayambe y Tabacundo especializada en la producción de flores. Además, al interior de las provincias existe diverso tipo de disparidades, que se obvian al tomarla como unidad de análisis. Igualmente, si bien, la mayoría de provincias son espacios configurados alrededor de un lugar central que es la capital provincial, existen algunas provincias, que de acuerdo con este criterio constituirían al menos dos regiones (Manabí y Pichincha, por ejemplo). Con estas limitaciones, se mantiene el análisis a través de los datos provinciales, pues son los únicos de los que se dispone, y cuando sea pertinente y se conozcan algunas estadísticas ó estudios, se introducirán las consideraciones sobre regiones económicas que no coincidan con las estructuras provinciales.

Sobre esta unidad de análisis, los atributos a considerarse son las variables de la producción económica en las ramas productivas agropecuaria y manufacturera especialmente.

69 Según Polese (1998:148), existen tres criterios para la caracterización de regiones: de nodalidad: áreas de influencia polarizadas por un lugar central; por homogeneidad: según determinadas características de reagrupamiento; y según criterio de planificación: en función de fronteras administrativas y políticas.

El análisis, parte por tanto, de una caracterización de las potencialidades y competitividades de cada provincia con respecto a las distintas ramas de la actividad económica. Son estas tradicionales especializaciones regionales, las que marcan procesos más ó menos dinámicos de desarrollo, especialmente en un país en el que, el modelo de desarrollo ha creado segmentaciones productivas y fuertes procesos de heterogeneidad económica. A pesar de las limitaciones objetivas para un análisis de esta naturaleza, tal cómo se verá más adelante en la explicación metodológica, es importante identificar lo que Bosier llama los factores del crecimiento económico regional.

Ello porque en nuestro país, en general, han existido dos tipos de análisis económico: aquel que se concentra en el estudio del desenvolvimiento económico global de país, con base en las variables macroeconómicas nacionales, explorando también en algunos casos, los comportamiento de los sectores económicos, pero sin mirar las especificidades productivas provinciales o cantonales. Si bien hay estudios de caso de específicas provincias y cantones, son limitados los estudios que miran al país como un todo pero desde sus especificidades regionales. El otro tipo de estudios trabajan desde la perspectiva regional pero se basan en el consumo y en las variables que enfatizan las carencias provinciales. Nuestro enfoque quiere aportar desde la visión del país como un todo y mirar como en este espacio se configuran las variables económicas y los flujos que ellas generan.

El análisis de las variables de producción y productividad provincial se complementa con el estudio de la especialización productiva provincial en base a las variables del índice de localización, con lo cual se llega a una tipología de dinamismo productivo provincial.

Las desigualdades en el crecimiento económico regional tienen que ver en gran medida con las formas de los flujos de capital financiero entre las provincias y a nivel nacional, que constituyen los siguientes atributos provinciales a analizarse. Se examina por tanto, las series sobre las captaciones de recursos que el sistema financiero privado realiza a nivel provincial y paralelamente, su distribución entre las provincias a través del crédito.

Finalmente, se presentan los flujos de recursos que el Estado destina a cada provincia, a través de las transferencias del Presupuesto general del Estado hacia municipios y consejos Provinciales, así como a las entidades del régimen seccional dependiente. Junto con ello se presentan los niveles de tributación provincial.

En la siguiente sección se presenta el desarrollo metodológico para las variables que se han mencionado.

La investigación no alcanza a realizar un análisis regional de cada una de las provincias, sin embargo, la presentación de la forma que adquieren las distintas variables económicas a nivel provincial, permiten realizar una inicial caracterización de las provincias, especialmente en cuanto a sus niveles de productividad, competitividad y dinamismo económico. Para sustentar este análisis, es necesario remitirse a la forma como algunos autores teorizan a la región como objeto de análisis económico.

De acuerdo con Polése (1998), la primera característica de la región como unidad de análisis económico es que, a diferencia, del territorio nacional, no tiene fronteras en el sentido económico. La intensidad de sus relaciones con el exterior, su apertura, es su característica fundamental. “La única condición de su existencia, como concepto económico, es su pertenencia a un espacio económico y político más amplio”.

Desde esta perspectiva se enfatiza la región como un concepto cuyas fronteras pueden variar de acuerdo a las circunstancias. Su criterio de existencia es su relación con un entorno económico y político. La interdependencia, la movilidad de los factores de producción son elementos importantes de análisis desde esta perspectiva. Metodológicamente, como analizaremos más adelante, esta conceptualización de la región como un espacio de interdependencia con el exterior lleva a establecer instrumentos de análisis que explican la actividad económica desde el modelo de la base económica que está compuesta por las actividades que permiten la entrada de ingresos a la región y del coeficiente de localización como un índice de la especialización económica de una localidad.

González Meyer, (1995), sitúa su perspectiva desde la conceptualización de los procesos económicos locales y afirma que la naturaleza local de un proceso económico se refiere a la “localización de los procesos de toma de decisiones que definen la dinámica económica de una localidad determinada” y un componente esencial de este carácter local es la presencia de agentes locales en estos procesos. Los agentes locales son sujetos, instituciones, tejidos, iniciativas e innovaciones locales que constituyan una “masa mínima crítica”. De acuerdo con este criterio, distingue entre procesos de desarrollo global que presentan componentes de localización territorial local respecto de procesos que, en términos de agentes y de localización de decisiones contienen un alto ingrediente local. Los primeros tienen una lógica de localización o deslocalización de acuerdo con criterios funcionales de agentes no comprometidos con el desarrollo de espacios locales específicos, mientras que los segundos, tienen como protagonistas a agentes locales que se conectan con espacios mayores, pero lo hacen desde un compromiso con la localidad pues dependen de ella. González Meyer postula el criterio de que el desarrollo económico resulta de la interrelación de los procesos de desarrollo global y de aquellos de carácter local.

Metodológicamente, se puede deducir que de acuerdo con esta conceptualización, al realizar un análisis económico de una región, sería importante determinar el grado de localización de los agentes de un proceso económico local ó regional. Aspectos como procedencia de los empresarios y de sus capitales, grados de acumulación local desde las actividades económicas asentadas en la región, tejidos sociales e interdependencias económicas construidas serían indicadores de este grado de localización.

Boisier (1992) enfatiza en la conceptualización de región como una “construcción social” en la cual la existencia de un “proyecto político regional” desde los agentes e instituciones de desarrollo regional constituye un aspecto fundamental. El desarrollo regional constituye el “proceso localizado de cambio social sostenido que tiene como finalidad última el progreso

permanente de la región, de la comunidad regional y de cada individuo”. Los requisitos de este desarrollo regional son: autonomía decisional; capacidad regional de captación y reinversión del excedente; procesos de inclusión social; sincronía intersectorial y territorial de crecimiento y percepción colectiva de pertenencia regional.

2.2. Algunas herramientas metodológicas para el análisis económico regional. Su aproximación en el caso ecuatoriano

Las variables macroeconómicas regionales: oferta y demanda globales

Los indicadores macroeconómicos básicos de una nación son el Ingreso y el Producto Nacional. Este, considerado como el valor monetario total de todos los bienes y servicios finales producidos por una economía ó la percepción total de las empresas a partir de la venta de todos los bienes y servicios producidos por dichas empresas; y, el Ingreso como los ingresos percibidos por las unidades económicas en pago por la producción de estos bienes y servicios ó el costo anual de generar la producción total de estos bienes y servicios finales, esto es salarios, rentas, intereses, utilidades.

En el caso de regiones de una nación, estos dos indicadores se aplican para las regiones específicas, aunque evidentemente, dada la interrelación entre las distintas regiones de una nación, resulta forzado en algunos casos, determinar como regionales ciertos tipos de producción que dependen económica y financieramente de otras ciudades. Tal es el caso por ejemplo, de las sucursales de cadenas en las ramas de alimentos ó de servicios en las cuales, una parte de los pagos realizados por consumidores locales, no se quedan en la región sino van hacia la ciudad donde esta cadena tiene su matriz.

En el caso ecuatoriano, las cuentas nacionales elaboradas en el Banco Central no realizan la contabilidad del producto provincial o cantonal, lo cual constituye una grave deficiencia para el análisis regional del país.

Para este trabajo, se ha elaborado una aproximación indicativa de la producción de cada provincia en base a las Encuestas de Manufactura y Minería, de Comercio Interno, de Restaurantes y Hoteles, de edificaciones de cada provincia realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Estas encuestas cubren sólo una parte de la producción provincial y son elaboradas en base a la información de las mismas empresas. Se han utilizado para tener un indicador de análisis interprovincial y no con la finalidad de obtener montos absolutos de producción provincial. Con los datos de estas encuestas se han elaborado indicadores de productividad por persona ocupada⁷⁰ en cada provincia y por la rama respectiva.

70 Para el caso de la Producción Agrícola, se toma como indicador de persona ocupada las estadísticas de la PEA por rama de actividad y por provincia del Censo de 1990, con las reservas correspondientes.

Para el sector agropecuario se han tomado los datos de la Encuesta Nacional de Superficie y Producción Agropecuaria del año 1995 que forma parte del Sistema Estadístico Agropecuario Nacional, que presenta la producción en toneladas métricas de cada producto agrícola por provincias. Se han agregado las producciones provinciales⁷¹ y se ha multiplicado cada producto por su valor a precio de finca, proporcionado por el Ministerio de Agricultura para el respectivo año. De esta manera se ha llegado a un valor de producción agrícola por provincia. El mismo procedimiento se ha seguido para la producción pecuaria, con los productos presentados por la Encuesta para obtener un valor de la producción agropecuaria provincial para 1995.

Estas cifras de producción agropecuaria, manufacturera, del comercio y de restaurantes y hoteles para el año 1996 nos permiten realizar una comparación del aporte provincial en cada rama productiva, de las competitividades provinciales y de los niveles de productividad.

La estimación de la actividad económica regional y de la especialización regional: coeficiente de localización y valores regionales exportados

Como se había explicado en páginas anteriores, una de las conceptualizaciones de región enfatiza en la intensidad de sus relaciones con el exterior, como su característica fundamental. De acuerdo con este criterio, un aspecto importante a tomar en cuenta para el análisis de actividad económica de la región es la determinación de aquellas actividades “exportadoras” que generan prosperidad regional, por su capacidad de generar ingresos en base a la demanda exterior.

Este modelo llamado de la “base económica”⁷² establece que el nivel de producción y empleo de una región dependen de las actividades de exportación, las que a su vez dependen de la demanda externa y de las ventajas de esa región para satisfacer esa demanda. Estas actividades se denominan “ actividades básicas”.

Una forma indirecta de estimar estas actividades básicas es mediante la utilización de las estadísticas del empleo en las distintas regiones. Se calcula para ello, el coeficiente de localización, que compara el empleo de una región en cada rama de actividad con respecto al empleo en esa rama en la totalidad del territorio de análisis, en nuestro caso, en todo el país.

La fórmula es la siguiente:

$$Q_{ij} = \frac{E_{ij} / E_j}{E_{ip} / E_p}$$

71 Para cada provincia se ha sumado la producción de los productos principales presentados en la Encuesta.

72 La explicación que sigue de este modelo se basa en Polese Mario, *Economía urbana y regional: introducción a la relación entre territorio y desarrollo*, 1998 y en Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara”, A.C., *Manual de Diagnóstico Económico Municipal*, México 1998.

Donde:

- Q_{ij} = Coeficiente de localización de la rama económica i en la región j
 E_{ij} = Empleo en la rama i en la región j
 E_j = Empleo total en la región j
 E_{ip} = Empleo en la rama i en el país
 EP = Empleo total en el país.

Este coeficiente expresa el grado de concentración de la rama económica en la respectiva región en relación con el país. Sería el grado de especialización productiva de una región en una rama específica en relación con el país. Un valor superior a 1 significa una concentración de esa rama en esa región ó que la economía local tiene una especialización en esa rama de actividad. Se asume que la producción excede a la demanda y por ello se exporta.

En este caso la fórmula puede escribirse así:

$$C_{ij} = E_{ij} - [E_j (E_{ip}/EP)]$$

Donde: C_{ij} = al número de empleos de la región j atribuibles a las exportaciones en la rama de actividad i .

Estas cifras sobre empleo pueden valorizarse con los datos sobre el valor del PIB por empleado en cada sector en la respectiva región. Usualmente se disponen sólo de datos a nivel nacional y la estimación ahí se basa en el supuesto de que las productividades son iguales en todas las regiones. Se obtiene de esta manera una estimación sobre el valor exportado de las ramas con coeficiente de localización mayor a 1 en una región determinada.

En el caso del Ecuador se han calculado los coeficientes de localización de cada una de las ramas productivas por provincias. Debido a que no hay datos sobre personas ocupadas en cada actividad por provincia, se ha utilizado la PEA por provincia del Censo de 1990. Lo que se obtiene por tanto, son valores aproximados, que marcan especialmente tendencias de especialización de las provincias en algunas ramas productivas.

En base al coeficiente de localización se ha calculado además, la población economicamente activa por provincia dedicada a las llamadas "actividades exportadoras" y en base al PIB generado por cada persona de la PEA en las respectivas ramas productivas, el valor exportado por cada región. Se ha obtenido un "índice de dinamismo productivo" de cada provincia en base a la relación entre la PEA dedicada a actividades exportadoras en cada provincia con respecto a la PEA total provincial.

Los flujos financieros

Un factor gravitante del desarrollo de una región es el capital financiero, que sostiene los procesos de crecimiento económico. En las regiones con menores índices de desarrollo, un as-

pecto usualmente escaso es la disponibilidad de crédito y las condiciones de tasas de interés, plazos y garantías del mismo.

Con la finalidad de conocer la forma como se dan los flujos del capital financiero en el caso ecuatoriano, en el análisis se presentan las series estadísticas de las captaciones financieras y las colocaciones de crédito de los bancos privados por provincias durante los tres últimos años.

El Estado como dinamizador del crecimiento económico

Se ha dicho que el Estado cumple con un papel fundamental especialmente en la ejecución de políticas regionales que impulsen un desarrollo interregional equitativo. Dos factores cumplen un papel dinamizador en este sentido: las políticas económicas regionales que tienen por finalidad promover el surgimiento o fortalecimiento de procesos productivos en determinadas regiones y reducir las disparidades regionales.. Complementariamente a ello y en ocasiones de manera específica por sí mismos, los flujos de recursos estatales hacia determinadas regiones constituyen factores evidentes de dinamización de las economías regionales o locales.

En el Ecuador, las dependencias del Gobierno Central tienen en cada provincia sus funcionarios e instancias representantes, que forman parte del régimen seccional dependiente. Igualmente existen los gobiernos seccionales autónomos, ejercidos por los consejos provinciales y los concejos municipales. Tanto para las instancias del régimen seccional dependiente como de los gobiernos seccionales autónomos el Presupuesto Nacional del estado determina transferencias, cuyo detalle por sector y por provincia es presentado para el análisis correspondiente.

Los indicadores de la desigualdad regional

Las Políticas regionales tienen por objetivo disminuir las brechas del desarrollo regional. Estas brechas se expresan usualmente en el producto per cápita regional ó en las productividades regionales. Otros indicadores son los explicados anteriormente: captaciones y colocaciones de recursos por región, asignaciones estatales, sin embargo, las disparidades regionales deben analizarse de manera más integral y para ello, se presentan en el Anexo 4 algunos indicadores demográficos, sobre educación, salud, distribución de la riqueza y pobreza. Estos indicadores provienen del Sistema de Indicadores de ODEPLAN -Oficina de Planificación de la Presidencia- y del SIISE -Sistema de indicadores Sociales del Ecuador. También se han elaborado indicadores sobre la Infraestructura que tiene relación con el crecimiento económico: vialidad, riego y electricidad por provincia⁷³.

73 La investigación contempló además el análisis de componentes principales (APC), relacionando datos de la producción y del consumo. Por razones de tiempo y espacio estos resultados no son publicados en la presente edición.

3. Estructura productiva provincial

3.1 La producción agropecuaria

Los paisajes agrarios

El Ecuador conserva cerca del 80% de la biomasa original de los ecosistemas naturales. En el nivel regional se estima que la transformación a ecosistemas controlados por el hombre (pastizales y tierras cultivadas) es del 15% de los ecosistemas húmedos tropicales, el 35% de los ecosistemas montanos (Suárez, 1992:35). En todo el país existen 8 millones de hectáreas de uso agropecuario que representan 31 % de la superficie nacional. (SEAN, 1996). Las tierras para uso agrícola se encuentran distribuidas en todo el territorio ecuatoriano; a continuación se señala la localización y uso de la tierra agrícola en cada región⁷⁴:

- La zona semi-árida de la franja costanera y de la península de Santa Elena se encuentra afectada por la corriente del Humboldt y la utilización agrícola de los suelos está condicionada a la dotación de agua de riego.
- La zona de Manabí, de clima seco, se utiliza para plantaciones de café y algodón. En ciertos sectores más húmedos existen pastos sembrados para ganadería y pequeñas propiedades de agricultura campesina de subsistencia.
- En la llanura interior, desde Santo Domingo hasta El Oro, predomina la agricultura de exportación. Los principales productos cultivados en este sector son el cacao, el banana, el plátano, el café, la caña de azúcar, el arroz, la palma africana y las frutas tropicales. Recientemente se han incorporado producciones de abacá, tabaco, soya, maíz duro y hortalizas.
- En la franja litoral de Esmeraldas, Manabí, el sur de Guayas y El Oro se encuentran camaroneras en zonas que antiguamente fueran ocupadas por manglar.
- Las tierras agrícolas de la Sierra se encuentran localizadas principalmente en los valles del callejón interandino en zonas de pendientes moderadas, la presencia de los diversos productos está condicionada a las características productivas de cada uno de ellos. En el piso templado se encuentra el maíz (2400 a 3200m), las hortalizas, los frutales, las leguminosas (fréjol, chocho, habas) y las empresas agroindustriales de productos lácteos y flores. En el piso frío (más de 3000m) se encuentran los tubérculos (principalmente la papa) y los pastizales y el páramo en donde existe una ganadería extensiva. En el piso subtropical (menos de 2400m) se encuentra caña de azúcar y frutas subtropicales, y localmente se encuentra yuca, café y tabaco.

74 Tomado de: Gómez, Nelson, 1989; Mapa de paisajes agrarios del Ecuador, 1990; SEAN, 1996.

- La región amazónica está compuesta por tierras agrícolas de tamaño mediano a grande con un uso para agricultura campesina y ganadería, producto de los procesos de colonización en el piedemonte andino. En la zona norte de la llanura amazónica ecuatoriana existen grandes empresas de palma africana, te y pastizales. La población indígena usa pequeñas parcelas de bosque de forma itinerante para el cultivo de yuca y plantas de tubérculos.

La intensificación del uso del suelo se encuentra marcada por: “la sobreexplotación de las zonas altas y de topografía irregular (en la serranía y en las estribaciones de la cordillera)[...], la colonización de los bosques tropicales de la Amazonía y la Costa norte; y, la explotación de la madera y de manglares.” (Suárez, 1992:36)

Producción agropecuaria y exportaciones

La producción agropecuaria representa el 17.3 %⁷⁵ del PIB total de la economía. Los principales productos agropecuarios de acuerdo a los montos de toneladas métricas producidas, según la Encuesta del SEAN, son el banano, la caña de azúcar, el arroz, el maíz duro, todos ellos cultivados en las llanuras interiores de la costa y las regiones subtropicales de la Sierra, dedicados en gran parte a la exportación. Otro producto importante es la palma africana que se cultiva en la región de Santo Domingo de los Colorados en la Provincia de Pichincha, en Esmeraldas, Los Ríos y Napo. Entre los productos de la Sierra tenemos a la papa, el tomate riñón, el maíz suave, el fréjol y la cebolla, todos ellos destinados en gran parte al consumo interno.

El aporte de las exportaciones agropecuarias al monto total de exportaciones del país ha crecido en los últimos años (del 48 % en 1988 al 57% en 1997), debido al dinamismo del banano, camarones y el atún enlatado, pero especialmente por el crecimiento de las exportaciones no tradicionales compuestas especialmente por flores y hortalizas. Las exportaciones del cacao y del café que ocupan una superficie importante de uso agropecuario se ha debilitado por problemas de competitividad. Los productos de la costa son entonces los que generan este dinamismo en las exportaciones. Durante los últimos años, algunos productores de la Sierra han abandonado la producción agropecuaria por rubros más rentables, pero que requieren fuertes inversiones, como en el caso de las flores.

Lo anterior permite destacar que en la producción agropecuaria ecuatoriana existen al menos dos segmentos diferenciados: a) una producción empresarial especializada en banano, maíz, palma africana, ganado de carne en la costa y en el oriente y flores, hortalizas, frutas, lácteos en la sierra ecuatoriana; un porcentaje importante de esta producción se dedica a la exportación, utiliza buena tecnología y se ha beneficiado en gran medida de las políticas del gobierno central en aspectos cambiarios, arancelarios, crediticios; b) el otro sector está conforma-

75 Las cifras de cuentas nacionales de este apartado son tomadas de: Banco Central del Ecuador, No. 18, 1996, Cuentas Nacionales del Ecuador 1972-1995.

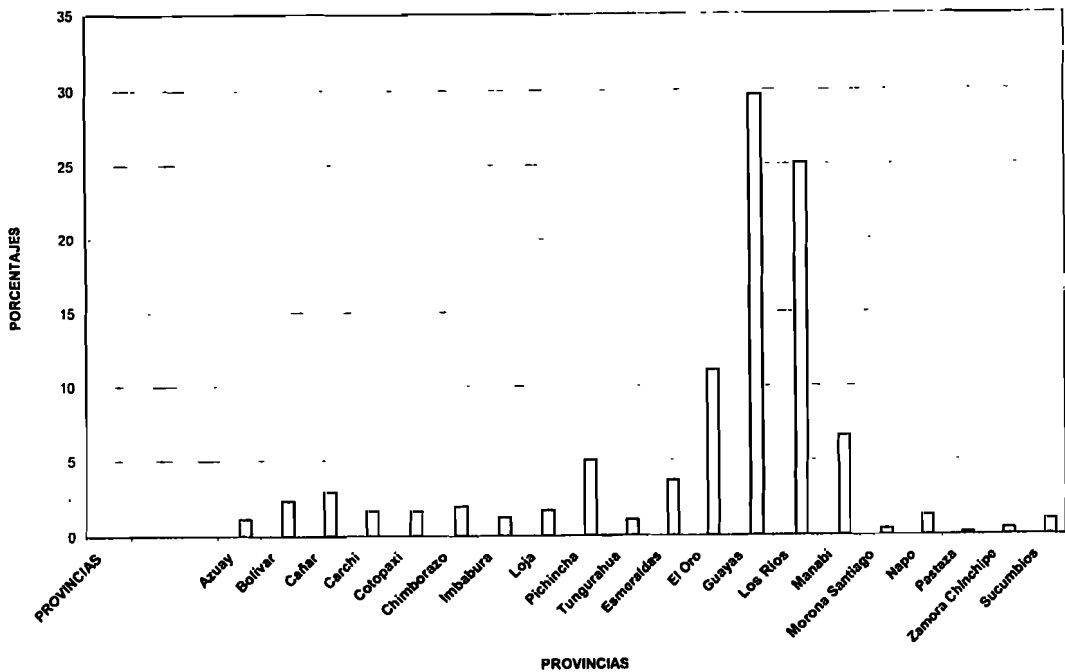
do por pequeños productores y es muy diverso, pero en general, tienen limitado acceso a la tierra, al riego, una buena parte de su producción está dedicada al autoconsumo y la mayor parte de sus ingresos provienen de actividades no agropecuarias.

Producción agropecuaria por provincias

a) Producción agrícola

El Cuadro No. 1 de este capítulo presenta las principales variables en cuanto a la producción agrícola por provincias para el año 1995 y en el gráfico No. 1 se presenta la estructura de la producción agropecuaria por provincias: se evidencian los altos niveles de producción de las provincias de Guayas, Los Ríos y El Oro, en las que, de acuerdo a la composición de su producción agrícola son el banano y el arroz, los productos que aportan significativamente a su peso en la producción agrícola nacional.

**Gráfico No. 1
ESTRUCTURA PRODUCCION AGROPECUARIA 1995**



Cuadro 1:
Producción Agropecuaria por provincias 1995 (4)

Provincias	Producción Agropecuaria Millones sucres	Producción Agrícola Millones sucres	% Prod. Agric(1)	Producción Ton. M.	Area Uso Agrícola Miles Ha.	Productividad Tierra Uso Agrícola (2)	PEA Agropecuaria	Productividad PEA Agropecuaria 3
Azuay	49,968.32	49,392.51	1.16	66,560.78	63.7	1,045	57,384.00	1.16
Bolívar	100,089.44	99,772.87	2.33	251,725.78	59	4,267	33,869.00	7.43
Cañar	123,585.51	123,355.80	2.89	965,407.63	48.9	19,742	32,633.00	29.58
Carchi	70,821.97	70,679.19	1.85	179,953.82	24	7,498	24,768.00	7.27
Cotopaxi	70,218.23	69,785.25	1.63	185,773.20	67.9	2,736	46,043.00	4.03
Chimborazo	83,990.66	83,380.31	1.95	291,155.31	122.9	2,369	68,047.00	4.28
Imbabura	53,432.99	53,233.07	1.25	108,788.27	40	2,720	30,251.00	3.60
Loja	72,193.84	71,659.58	1.68	282,074.17	63.2	4,463	62,350.00	4.52
Pichincha	214,238.45	213,295.00	4.99	592,727.46	166	3,187	74,317.00	7.98
Tungurahua	45,337.83	45,066.88	1.05	139,598.44	39.9	3,499	51,577.00	2.71
Esmeraldas	156,688.08	156,246.59	3.66	499,326.03	116.3	4,293	38,193.00	13.07
El Oro	472,496.91	472,177.59	11.05	1,390,629.05	92.9	14,969	45,390.00	30.64
Guayas	1,269,151.67	1,268,388.39	29.67	5,672,863.53	279.8	20,275	152,243.00	37.28
Los Rios	1,072,248.49	1,071,967.07	25.08	2,615,109.30	282.4	9,260	94,714.00	27.61
Manabí	284,938.37	283,775.08	6.64	605,084.01	273	2,216	134,477.00	4.50
Morona	17,738.62	17,498.28	0.41	49,670.41	21.7	2,289	17,215.00	2.89
Napo	55,939.44	55,828.22	1.31	172,577.34	60	2,876	23,824.00	7.24
Pastaza	7,323.21	7,285.81	0.17	29,983.18	11.4	2,630	6,460.00	4.64
Zamora	18,727.27	18,491.23	0.43	55,793.49	25.8	2,163	11,697.00	4.77
Sucumbios	43,350.98	43,291.81	1.01	130,994.52	40.1	3,267	15,534.00	8.43
TOTAL	4,282,480.27	4,274,564.51	100.00	14,285,805.72	1918.9		1,020,986.00	

(1) Producción agrícola provincial / Producción agrícola nacional

(2) Producción en toneladas métricas / área de uso agrícola

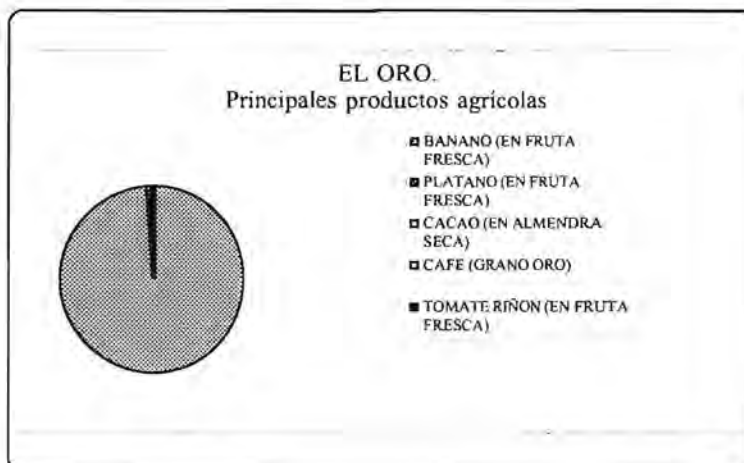
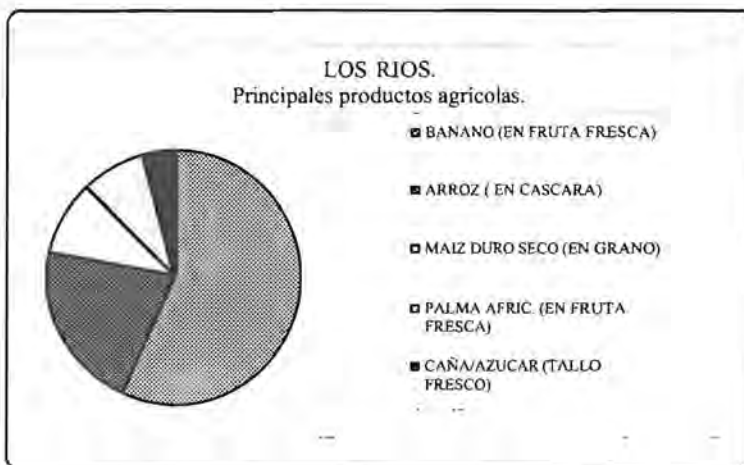
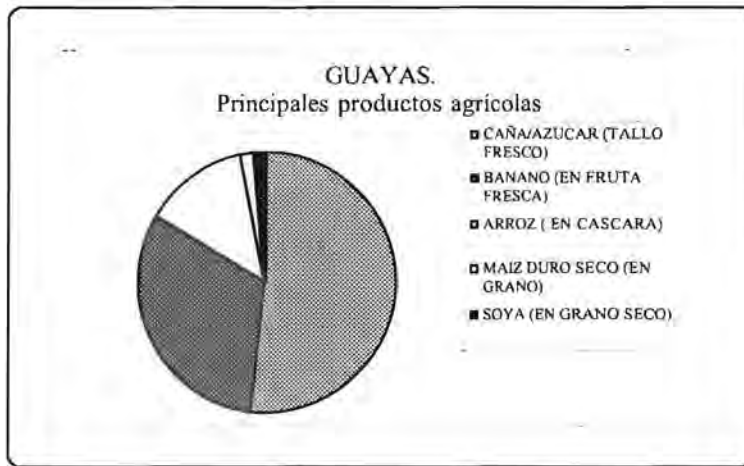
(3) Producción en toneladas métricas/ PEA agropecuaria

(4) La Producción agropecuaria total por provincias se ha obtenido en base a la Encuesta Nacional de Superficie y Producción Agropecuaria de 1995 del SEAN. Se han sumado todos los cultivos principales de cada provincia multiplicados por sus respectivos precios a nivel de finca. Para la producción pecuaria se sumaron los correspondientes números de cabezas de ganado multiplicados por sus respectivos precios.

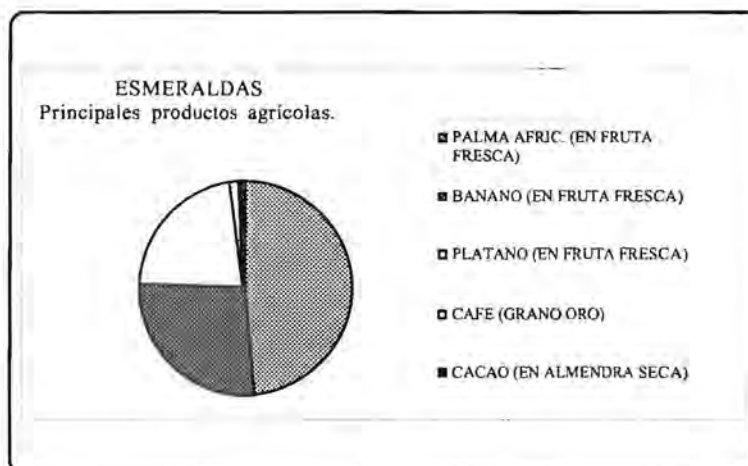
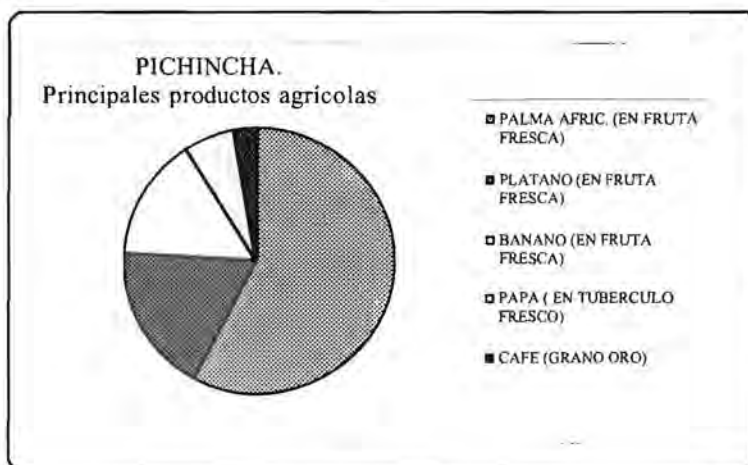
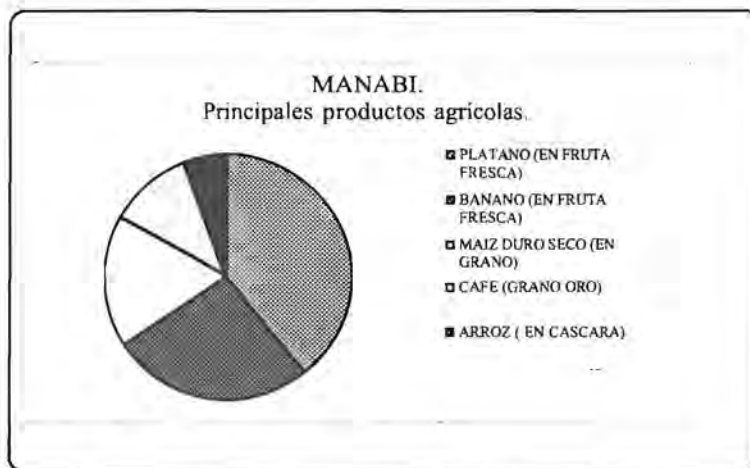
Fuente: SEAN.

Elaboración: Lourdes Rodríguez

Los siguientes gráficos presentan los principales productos agrícolas de las provincias de Guayas, Los Ríos y El Oro.

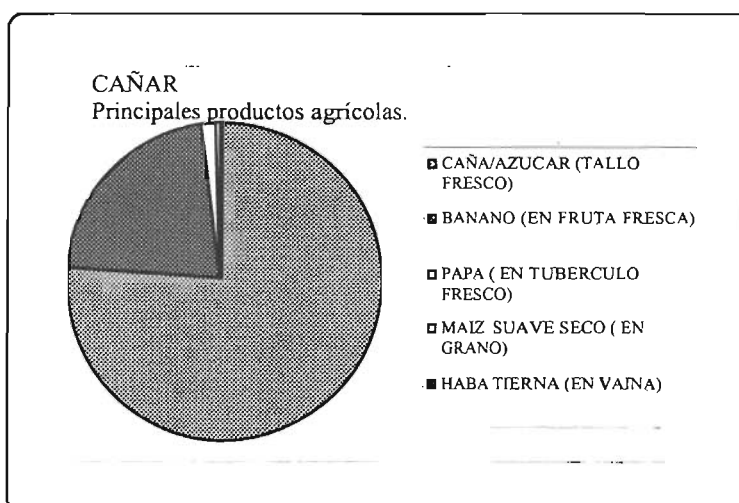
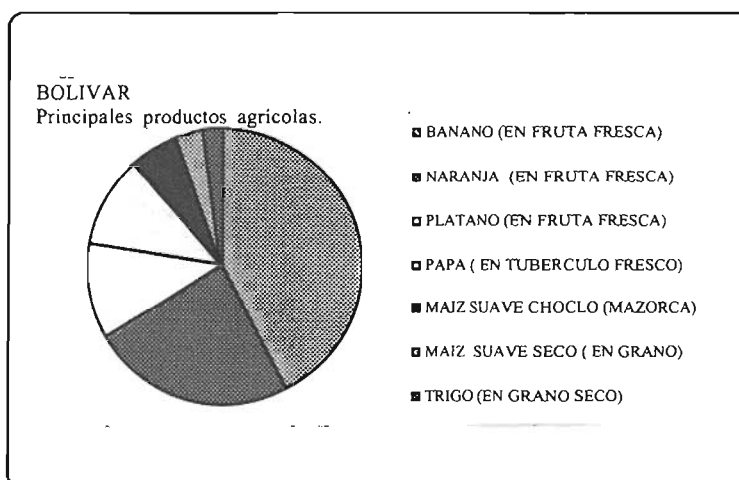


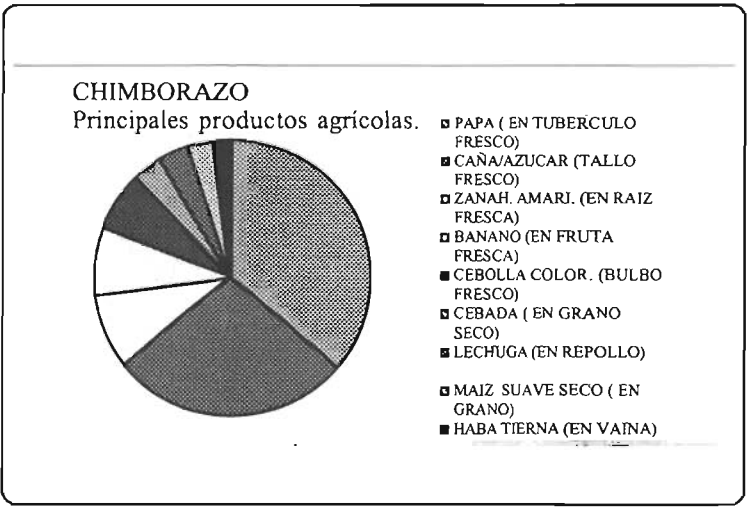
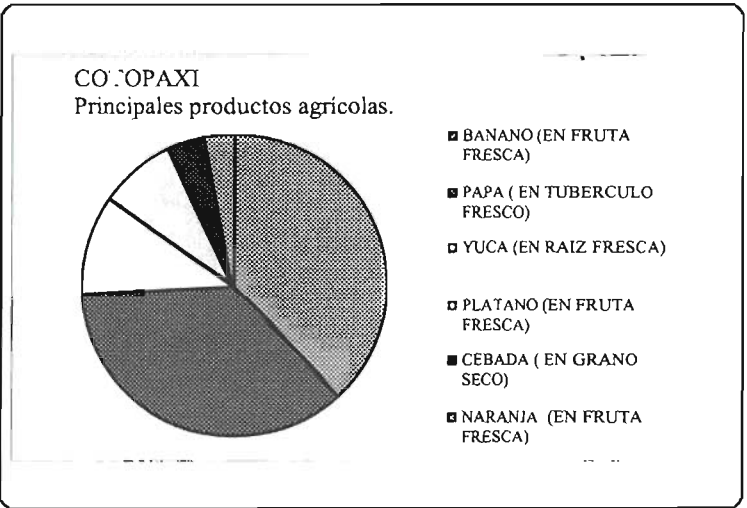
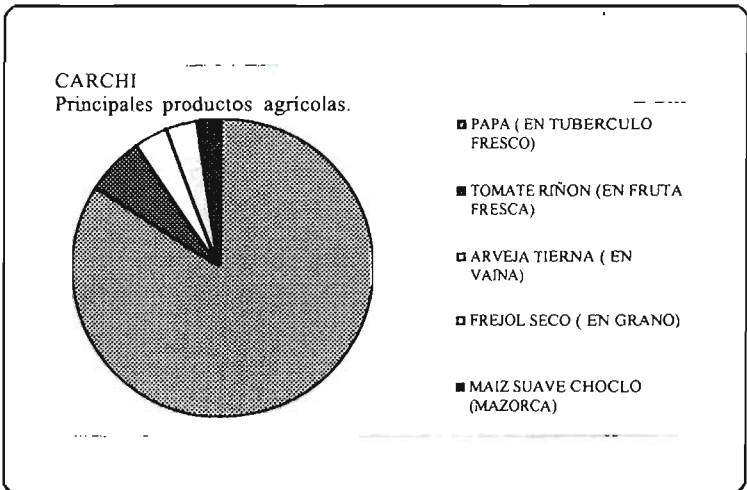
Un segundo grupo de provincias está constituido por Manabí, Pichincha y Esmeraldas que aportan con el 6.64% y 4.99% y el 3.66 % al total de la producción agrícola. La estructura de la producción de los principales cultivos en estas provincias es la siguiente:

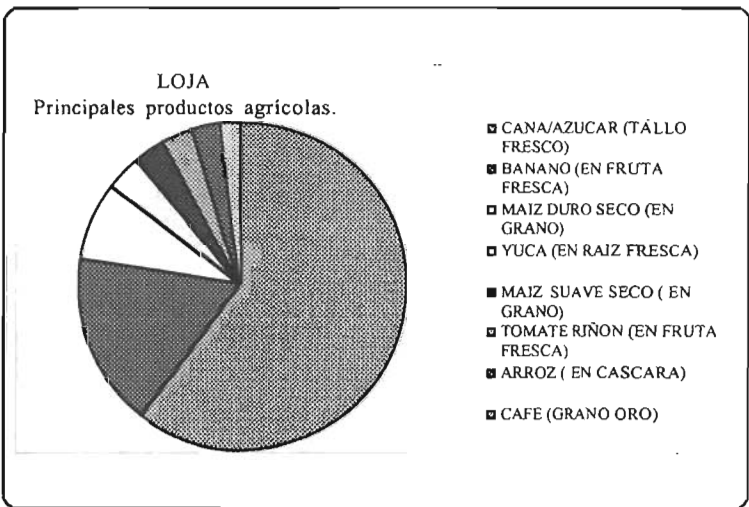
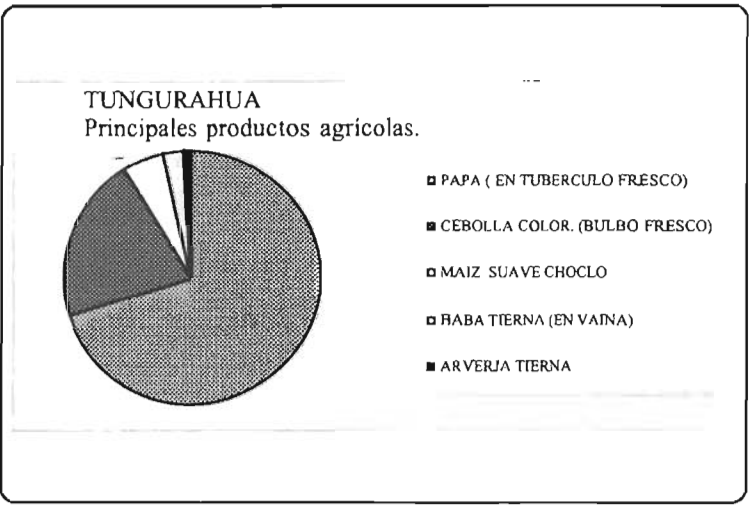
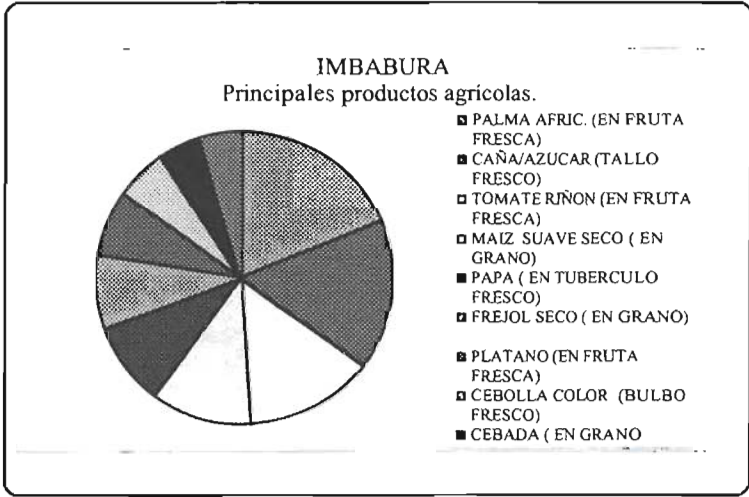


En el caso de Manabí se encuentra una producción más diversificada con una presencia importante del banano y maíz duro, mientras que en Esmeraldas y Pichincha, es el aporte de la palma africana la que determina el peso de estas provincias en la producción agrícola total.

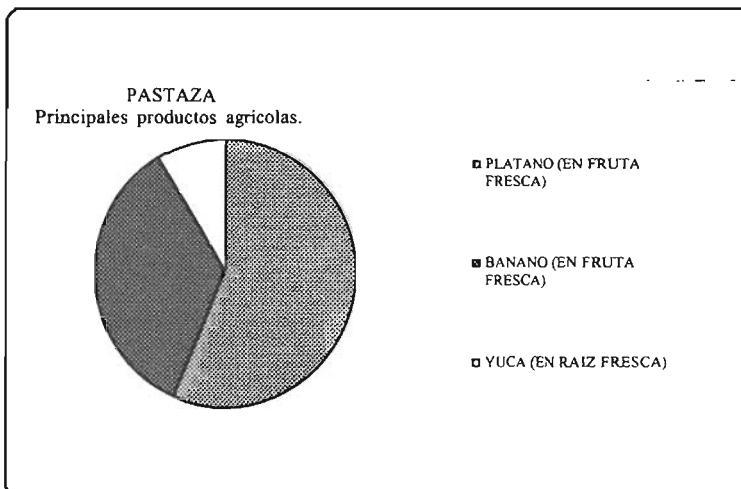
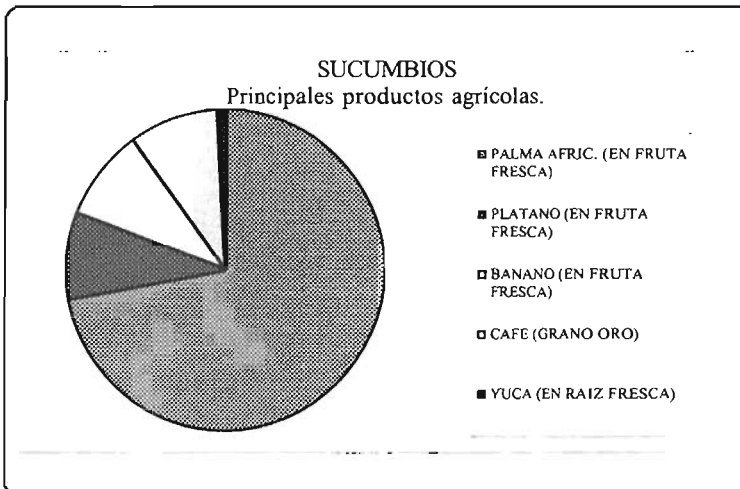
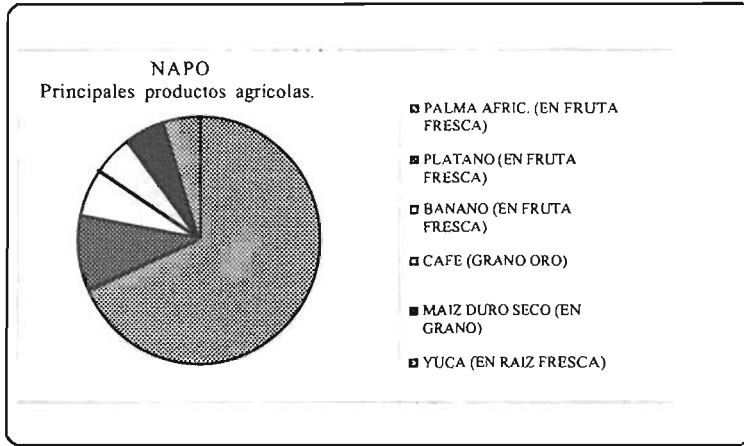
Un tercer grupo está constituido por las provincias de la Sierra, cuyos principales cultivos se detallan en los siguientes cuadros. Estas provincias se especializan en cereales, hortalizas y tubérculos para el consumo interno nacional. En la estructura productiva de Bolívar y Cañar, que tienen mayor aporte al total, se observa un importante peso del banano y de la caña de azúcar, cultivados en las zonas subtropicales de estas provincias. En general, en estas provincias, existe una mayor diversificación productiva a diferencia de las de la Costa. Un ejemplo significativo al respecto es la provincia de Imbabura. Se trata entonces de provincias cuyos cultivos se dedican al autoconsumo de las unidades campesinas y que abastecen las necesidades alimentarias de la mayoría de la población del país.

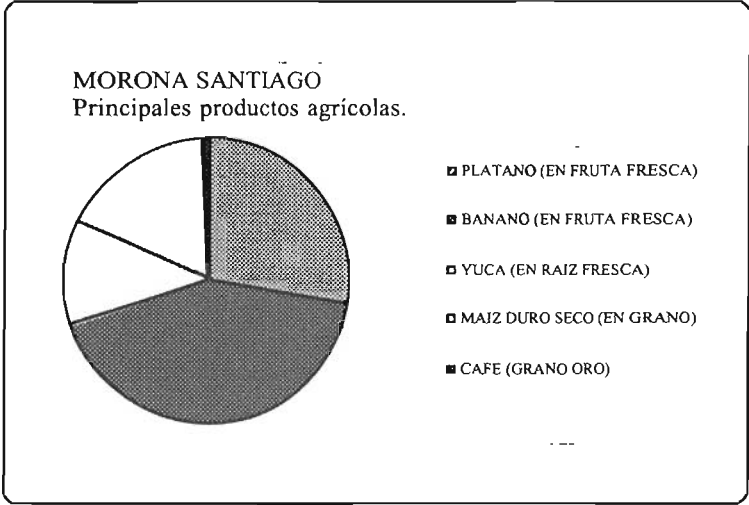




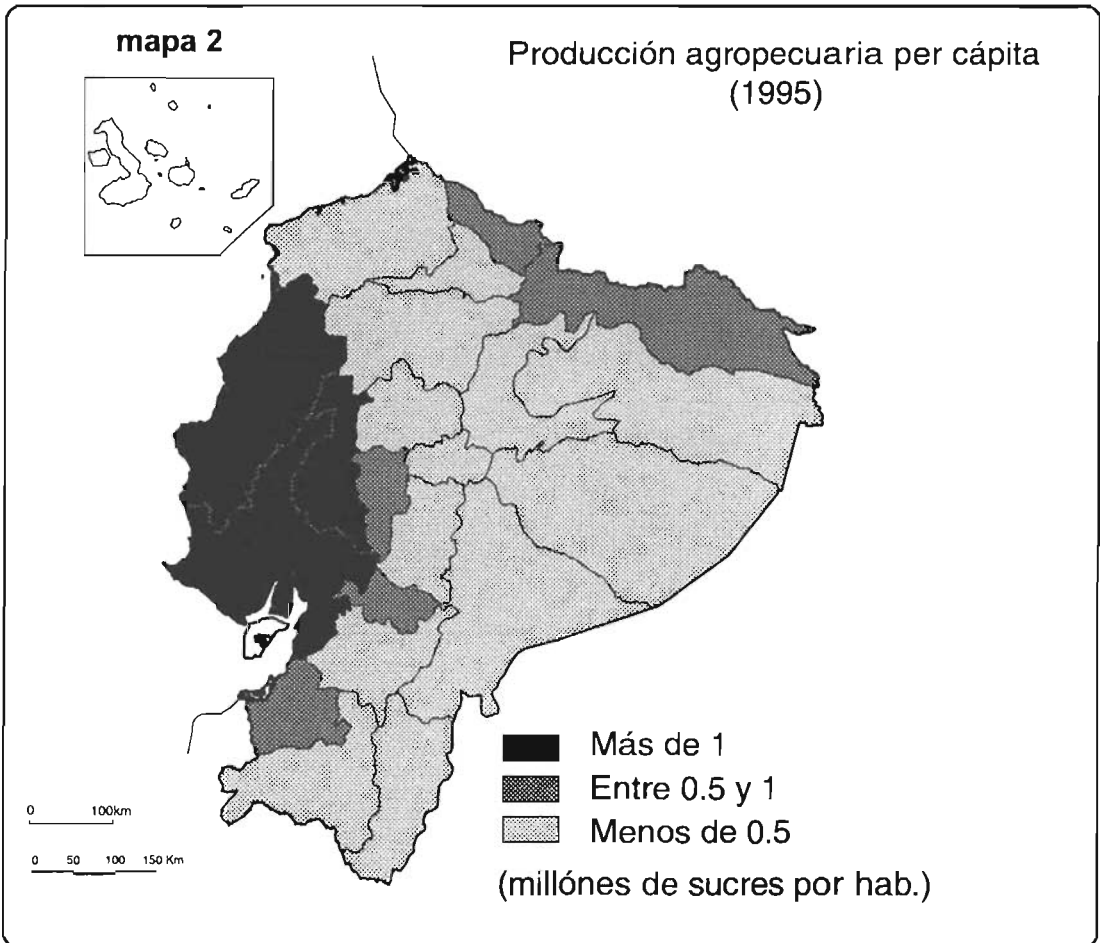


Finalmente, el aporte de las provincias del Oriente a la producción agrícola nacional es poco significativo. Dentro de estas provincias, hay un mayor peso de Napo y Sucumbios con el cultivo de la palma africana.





En el Anexo N°1 se presenta el detalle de la producción agrícola por provincias y en el Mapa No.2 los niveles de producción agropecuaria per capita por provincias.



b) Producción pecuaria

En cuanto a la producción pecuaria, la muestra del SEAN no es significativa del valor total de la producción pecuaria en nuestro país, sin embargo, las tendencias que se observan son: en las provincias de la Costa, que producen especialmente ganado bovino de carne, un aporte mayoritario de Manabí y luego Guayas. El resto de las Provincias de la región tienen luego un aporte pequeño medianamente similar. En cuanto a las provincias de la Sierra, es significativo el aporte de Pichincha. Azuay, Chimborazo tienen un aporte importante en este rubro, siendo en estas provincias, al igual que el resto de la Sierra, una producción de ganado bovino de leche, especialmente.

C u a d r o 2
Producción pecuaria por provincias

PROVINCIAS	VALOR TOTAL	% Producción provincial/producción nacional
Azuay	£ 75,809,566	7.27
Bolívar	316,570,900	4.00
Cañar	229,708,827	2.90
Carchi	142,783,476	1.80
Cotopaxi	432,978,986	5.47
Chimborazo	610,350,222	7.71
Imbabura	199,923,839	2.53
Loja	534,263,551	6.75
Pichincha	943,448,056	11.92
Tungurahua	270,953,007	3.42
El Oro	319,319,956	4.03
Esmeraldas	441,485,555	5.58
Guayas	765,274,136	9.67
Los Ríos	281,425,482	3.56
Manabí	1,163,291,873	14.70
Morona Santiago	242,344,913	3.06
Napo	113,215,512	1.43
Pastaza	37,397,500	0.47
Zamora Chinchipe	236,046,282	2.98
Sucumbios	59,167,904	0.75
TOTAL	7,915,759,545	100.00

Fuente: SEAN, 1996.

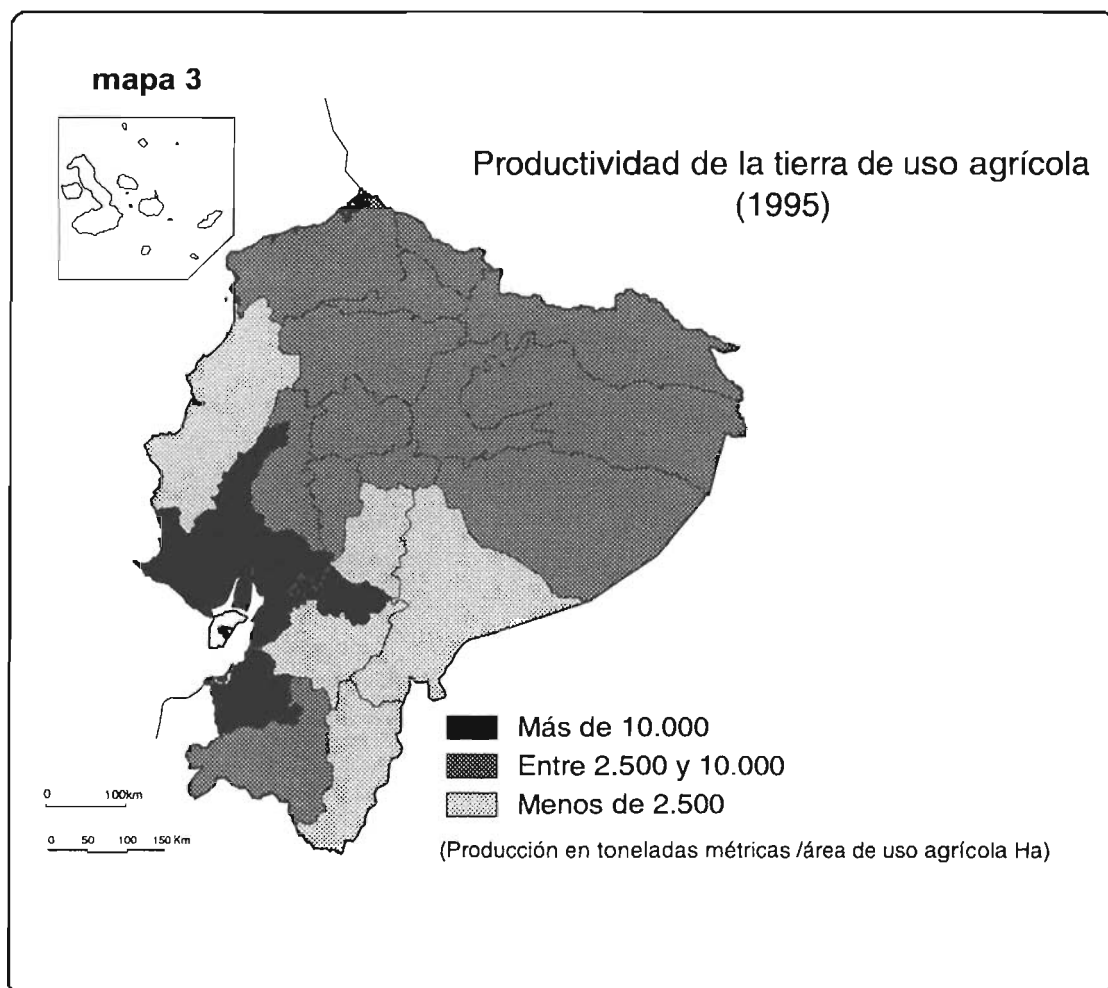
Elaboración: Lourdes Rodríguez.

Productividad y rendimientos

La productividad de la agricultura ecuatoriana es relativamente baja. De acuerdo con Whitaker (1996:49-50), los rendimientos de los principales cereales fueron de 11 a 47 por ciento más bajos que el promedio en otros 12 países sudamericanos. Los rendimientos productivos de soya, leche y huevos fueron del 25 por ciento más bajos que los países sudamericanos con los más altos rendimientos. Esta baja productividad está relacionada con los bajos niveles de tecnología utilizada y con el agotamiento de la frontera agrícola. Los incrementos productivos han sido generados por la ampliación de la frontera agrícola (utilizando incluso tierras marginales) y no por incrementos tecnológicos. Al respecto, cerca de los dos tercios de los

incrementos en la producción desde los años sesenta hasta mediados de los ochenta se debieron a incrementos en la superficie cosechada.

Con respecto a la productividad por provincias se han obtenido datos sobre la productividad de la tierra o superficie agrícola y de la PEA agropecuaria provincial, que se presentan en el Cuadro N° 1 de este capítulo. En los dos casos, El Oro y Guayas tienen los mayores niveles de productividad junto con la Provincia de Cañar, que presenta, en una superficie agrícola pequeña, una buena producción de caña de azúcar y banano. Los Ríos, Carchi, Bolívar y Esmeraldas constituyen un segundo grupo de provincias en cuanto a sus índices de productividad. Pichincha presenta una baja productividad con respecto a la superficie agropecuaria, sin embargo es mayor al comparar con la población económicamente activa en esa rama. Por último hay un grupo de provincias que tienen niveles de productividad menores que la media, estas son Azuay, Cotopaxi, Chimborazo, Imbabura, Loja, Tungurahua en la Sierra; Manabí en la Costa y todas las del Oriente, con excepción de Sucumbios. *(Ver al respecto Mapa No. 3 sobre la productividad de la tierra de uso agrícola).*



3.2. Producción manufacturera

Hasta 1950 la industria manufacturera tenía un incipiente desarrollo y estaba concentrada en tres ramas: alimentos, bebidas y tabaco; textiles, vestido y calzado y de productos químicos y farmacéuticos, que concentraban el 75 % de los capitales y el 75 % de la población trabajadora en el sector (Benalcázar, 1989:210). Este sector productivo tenía muy poco dinamismo y estaba concentrado en Guayaquil, mientras las industrias textiles lo hacían en Quito. Según J. P. Deler (1993), mientras las exportaciones de cacao rendían alrededor de 250 millones de dólares entre 1900 y 1920, el capital invertido en la industria guayaquileña no pasaba de los 10 millones de dólares en 1922. La mayor parte de los beneficios se invertían en compras y viajes al extranjero y en la compra de nuevas tierras.

El auge bananero que tiene lugar en los años cincuenta e inicios de los sesenta genera acelerados procesos de urbanización y de dinamismo económico. Tiene lugar la ampliación de la frontera agrícola sobre la base de relaciones salariales y plantaciones de mediana y pequeña extensión. Existe una fuerte inversión estatal y se genera un proceso de promoción al desarrollo industrial. Por otro lado, los movimientos migratorios interandinos e intraregionales generan el surgimiento de ciudades medianas y una red urbana relativamente integrada. Sin embargo, la crisis de la producción bananera rompe este proceso de urbanización y la naciente industria no pudo generar procesos endógenos de desarrollo y fortalecimiento de estas redes urbanas intermedias. Se consolida entonces la concentración de población, de servicios, de inversiones en Quito y Guayaquil.

Entre 1970 a 1979 existe un fuerte crecimiento industrial en el país. Si bien Guayas concentra en términos absolutos el mayor valor de la producción (54 % para 1970 y 51 % para 1979) Pichincha tiene mayores índices de crecimiento de este valor (766 % con respecto a 638 % de Guayas) y en conjunto, en las dos provincias, se concentra el 70 % de los establecimientos, el 82 % del personal ocupado y el 60 % del valor de la producción. (Godard 1987:116).

Los cambios en la estructura productiva de la actividad manufacturera (excluyendo la refinación del petróleo) entre los años 1972 a 1995 se presentan en el cuadro No.3.

En general, la participación de la industria manufacturera en el PIB global se mantiene en alrededor del 15 %, con una disminución en la década de los 90 que corresponde al cierre de varias empresas especialmente en la rama de productos alimenticios y en menor medida de textiles. Son estos dos tipos de industrias las que concentran la producción manufacturera en el país. No ha existido una diversificación con respecto a la tradicional especialización de nuestro país desde los primeros años de este siglo.

Las exportaciones de productos manufacturados constituyen el 30 % del total de exportaciones del país y están compuestas principalmente por productos alimenticios, entre los cuales los enlatados de pescado son un rubro importante.

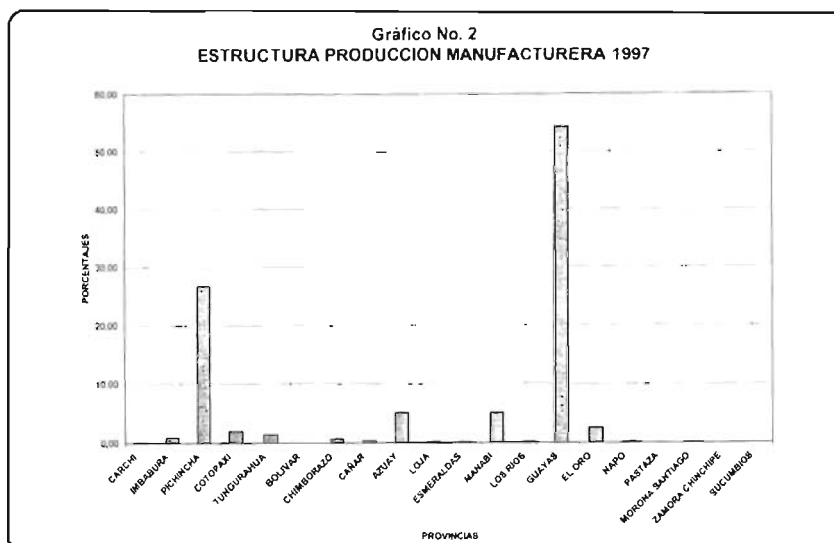
CUADRO N° 3

Estructura porcentual del PIB de la Industria Manufacturera con respecto al PIB total (a precios de 1975). Se excluye refinación de petróleo

RAMA ECONOMICA	Años					
	1972	1975	1980	1985	1990	1995
Industria Manufacturera:						
Participación en PIB total	16.2	16	18.2	17.5	15.5	15.2
Productos alimenticios, bebidas y tabaco	7.5	7.1	7.9	6.6	5.3	5
Textiles, prendas de vestir, indust. Cuero	3.6	3.5	3.8	4	3.5	3.1
Industria madera, productos de la madera	1	1	1	1	0.8	0.8
Fabricación de papel, imprentas, editoriales	1.2	1	1.1	1.1	1.4	1.3
Productos químicos, caucho y plásticos	0.9	1	1.2	1.1	1	1.1
Prod.minerales no metálicos, indus. metálicas básicas	1.5	1.6	2	2.3	1.6	2
Productos metálicos, maquinaria y equipo	0.6	0.8	0.6	0.6	0.8	1
Otras industrias manufactureras	0	0	0.5	0.8	0.9	0.9

En el cuadro No.4 se presenta la estructura de la producción manufacturera por provincias, se ha excluido la extracción de petróleo de la provincia de Sucumbios y su refinación en la Provincia de Esmeraldas, que serán tratados en la sección siguiente. Los datos provienen de la Encuesta Anual de Manufactura y Minería realizada por el INEC para ese año y corresponden a los establecimientos que tienen 10 o más personas ocupadas. Se excluyen, por tanto, aquellos establecimientos artesanales, muchos de ellos de carácter familiar y que constituyen un importante sector en algunas provincias como Imbabura y Azuay.

En el cuadro No. 4 se destaca claramente la concentración de la producción manufacturera en las Provincias de Guayas y Pichincha que concentran el 63.22 % del número de establecimientos, el 81.06 del total de la producción, el 87.49 del valor agregado de la producción o producto interno bruto de la rama manufacturera, el 77.97% de la formación bruta de capital o nuevas inversiones realizadas en el sector y el 70.6 % del personal ocupado.



Cuadro 4:
Producción Manufacturera 1997 por provincias

(Excluye Refinación de petróleo de Esmeraldas y extracción petrolera de Sucumbios) (Valores en miles de sucres)

Provincias	No de Establecimientos		Producción Total		Valor Agregado A Precios Productor		Formación Bruta de Capital		Personal Ocupado		Productividad	
		%		%		%		%		%		%
TOTAL	1,672	100.00	30,897,969,655	100.00	5,820,676,124	100.00	2,135,900,755	85.87	123,335	100.00	250,521	
AZUAY	242	14.47	1,572,880,432	5.09	431,764,809	3.98	85,633,112	3.44	12,059	9.78	130,432	
BOLIVAR	0	0.00	2,404,460	0.01	648,813	0.01	578,577	0.02	44	0.04	54,647	
CAÑAR	6	0.36	121,099,132	0.39	31,572,505	0.29	13,170,147	0.53	448	0.36	270,311	
CARCHI	3	0.18	27,190,878	0.09	4,053,629	0.04	1,091,746	0.04	94	0.08	289,265	
COTOPAXI	27	1.61	616,145,549	1.99	126,035,089	1.16	77,063,201	3.10	3,025	2.45	203,684	
CHIMBORAZO	33	1.97	202,883,136	0.66	52,338,962	0.49	9,589,863	0.39	1,471	1.19	137,786	
EL ORO	38	2.27	789,137,485	2.55	118,354,648	1.09	78,082,820	3.06	3,105	2.52	254,151	
ESMERALDAS	3	0.18	27,190,878	0.09	4,053,629	0.04	1,091,746	0.04	94	0.08	289,265	
GUAYAS	489	29.25	16,797,465,569	54.36	7,277,241,954	67.02	1,129,710,256	45.42	45,461	36.86	369,492	
IMBABURA	12	0.72	277,184,718	0.90	100,301,380	0.92	18,328,130	0.74	1,271	1.03	218,064	
LOJA	26	1.67	55,099,558	0.18	13,902,548	0.13	5,123,805	0.21	778	0.63	70,822	
LOS RIOS	32	1.91	67,335,832	0.22	13,385,038	0.12	29,847,900	1.20	887	0.72	75,914	
MANABI	70	4.19	1,572,389,693	5.09	310,987,170	2.86	170,973,211	6.87	7,462	6.05	210,720	
MORONA SANTIAGO	3	0.18	9,210,955	0.03	2,890,522	0.03	148,979	0.01	127	0.10	72,527	
NAPO	0	0.00	45,712,594	0.15	13,969,827	0.13	16,853,069	0.68	119	0.10	384,139	
PASTAZA	5	0.30	14,388,234	0.05	6,085,131	0.06	1,465,058	0.06	243	0.20	59,211	
PICHINCHA	568	33.97	8,250,536,331	26.70	2,222,836,395	20.47	809,636,044	32.55	41,538	33.68	198,626	
SUCUMBIOS	0	0.00	358,691	0.00	163,007	0.00	36,000	0.00	22	0.02	16,304	
TUNGURAHUA	113	6.76	435,137,101	1.41	125,801,726	1.16	40,735,351	1.84	5,041	4.09	86,320	
ZAMORA CHINCHIPE	0	0.00	358,691	0.00	163,007	0.00	36,000	0.00	22	0.02	16,304	
REGION INSULAR	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	
ZONAS NO DELIMITADAS	0	0.00	14,059,738	0.05	1,645,697	0.02	95,332	0.00	24	0.02	585,822	

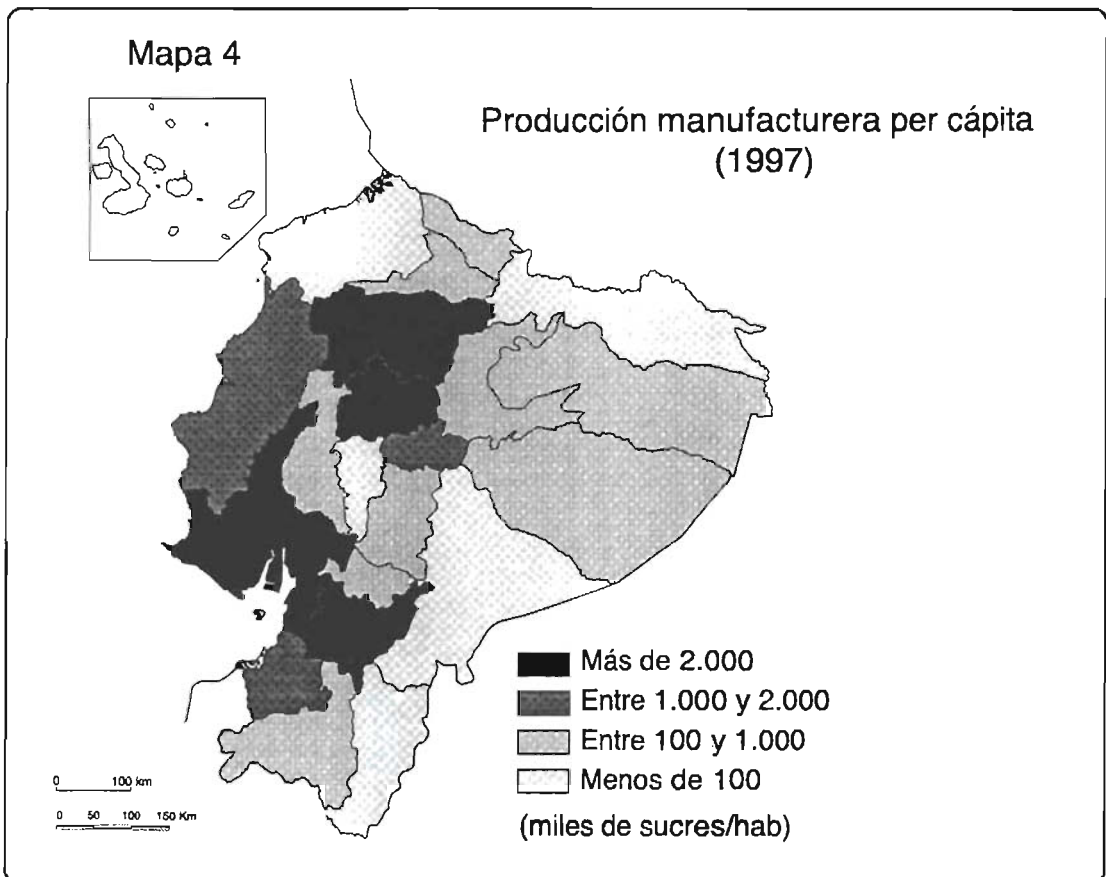
Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). Encuesta de Manufactura y Minería 1997.
Elaboración: Lourdes Rodríguez

Existen algunas diferencias importantes entre las dos provincias: Pichincha tiene más establecimientos que Guayas, sin embargo, el valor de la producción en Guayas es el doble que en Pichincha y la productividad es igualmente casi el doble. En Pichincha el número de personas ocupadas es casi similar que en Guayas. El número promedio de personal ocupado por empresa en Pichincha es 73 mientras que en Guayas es 92. En Guayas entonces son empresas más grandes, con mayor personal y altos niveles de rentabilidad. En Pichincha son empresas más pequeñas, en mayor número y su rentabilidad es la mitad que en Guayas.

Existe un segundo grupo de provincias que son Azuay y Manabí que contribuyen al 10 % de la Producción Total. En Manabí se elaboran enlatados de mar y en Azuay, destaca la Llantera. Un tercer grupo con un pequeño aporte de alrededor de 2 % de la Producción total son El Oro, Tungurahua, Cotopaxi e Imbabura.

El Mapa No. 4 presenta la producción manufacturera per capita.

En un análisis de la Revista Vistazo No. 769 de Septiembre de 1999 sobre las 100 mayores empresas de las diferentes ramas productivas del Ecuador, 46 se ubican en Guayas y 40 en Pichincha; 4 en Manabí, 2 en Azuay, 2 en Cañar y 2 en Imbabura. Las 10 mayores exportadoras de estas empresas se encuentran todas en Guayas.



De las 42 empresas de la rama manufacturera que corresponden a las 100 empresas más grandes del país (Ver cuadro No.5), 22 de ellas se encuentran en Guayaquil, 13 en Quito, 3 en Manabí, 2 en Cañar (La Troncal y Azogues), 1 en Cuenca y 1 en Otavalo (Imbabura). Con excepción de las provincias de Guayas y Pichincha, usualmente las industrias se especializan en un solo tipo de producto. Así, en Manabí, enlatados de pescado; en Cañar el Ingenio Azucarero La Troncal y la Empresa de Cementos Guapán; en Cuenca, la productora de llantas y en Imbabura, la fábrica de cementos Selva Alegre.

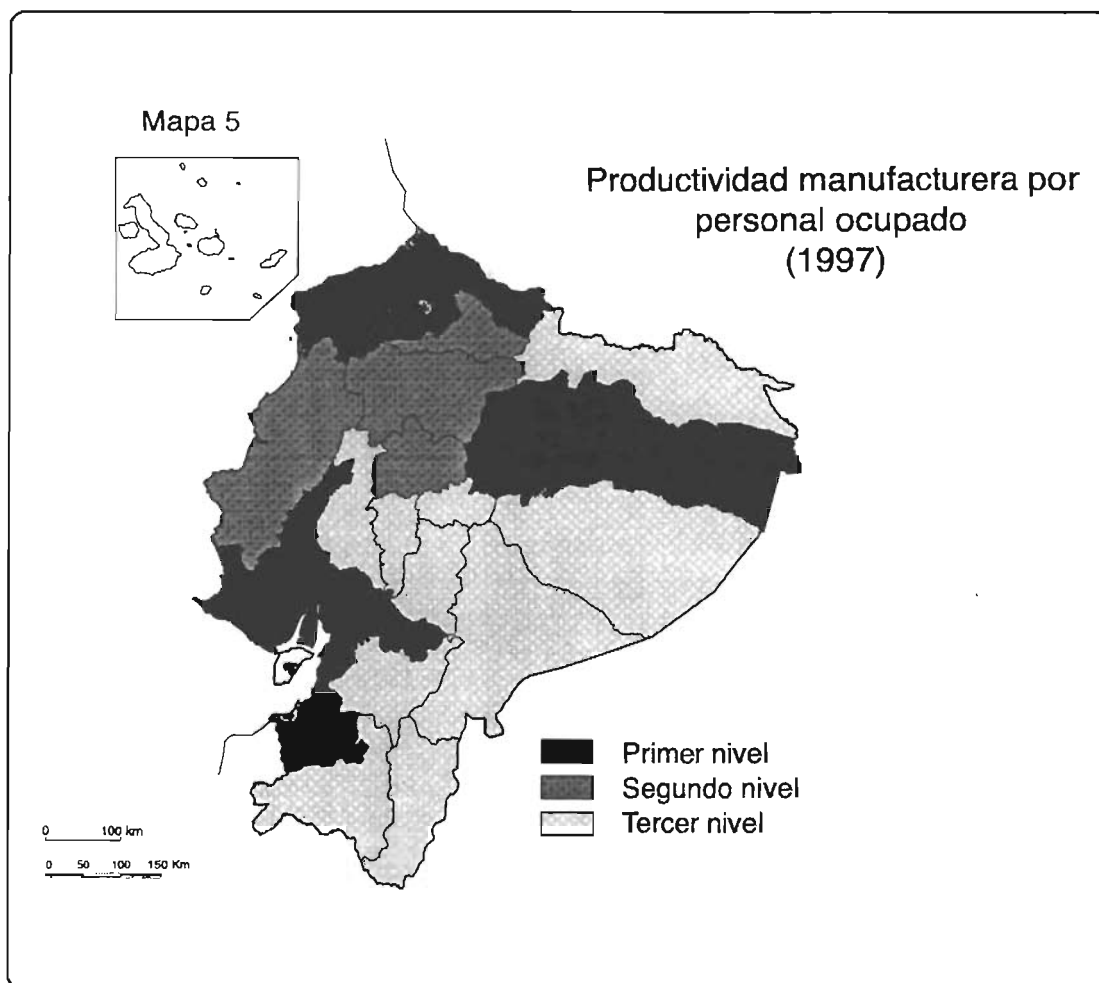
CUADRO N° 5
LAS MAYORES EMPRESAS MANUFACTURERAS DEL ECUADOR

RANKING		EMPRESA	CIUDAD - PROVINCIA
98	97		
7	0	Industrias Rocacem S.A.	Guayaquil-Guayas
8	39	Procesadora de Alimentos C.A.PRONACA	Quito- Pichincha
9	11	Omnibus BB Transportes SA	Quito- Pichincha
18	0	Compañía de Cervezas Nacionales CA	Guayaquil - Guayas
19	19	Lubricantes y Tambores del Ecuador LYTECA	Guayaquil- Guayas
25	22	Shell Ecuador SA	Guayaquil- Guayas
26	27	Nestlé Ecuador SA	Quito- Pichincha
30	32	Negocios Industriales Real NIRSA SA	Guayaquil- Guayas
31	21	INGSA Ingenio La Troncal SA	La Troncal- Cañar
35	44	El Rosario ERSA SA	Guayaquil- Guayas
36	31	Sociedad Agrícola e Industrial San Carlos	Guayaquil- Guayas
37	33	Compañía Ecuatoriana del Caucho SA ERCO	Cuenca- Azuay
42	77	MARESA	Quito- Pichincha
44	42	Compañía Azucarera Valdez SA	Guayaquil- Guayas
48	52	Colgate Palmolive del Ecuador	Quito- Pichincha
49	0	Industrias Ales CA	Quito- Pichincha
53	0	La Universal SA	Guayaquil- Guayas
54	34	Autos y Máquinas del Ecuador AYMESA	Quito- Pichincha
55	61	Industrial DANEC SA	Quito- Pichincha
57	46	Cementos Selva Alegre SA	Otavalo- Imbabura
61	203	Empacadora Grupo Granmar	Guayaquil- Guayas
62	45	Productora Cartonera SA	Eloy Alfaro- Guayaquil
63	99	Promarisco SA	Eloy Alfaro- Guayaquil
65	56	Acerías Andec	Guayaquil- Guayas
66	54	Industrial Molinera CA	Guayaquil- Guayas
68	98	Conservas Isabel Ecuatoriana SA	Manta-Manabí
74	89	La Fabril CA	Montecristi-Manabí
77	81	Industrial de Gaseosas SA	Quito- Pichincha
79	68	Industria Cartonera Ecuatoriana SA ICE	Guayaquil- Guayas
80	75	Promadasa	Guayaquil- Guayas
81	0	Compañía Anónima El Universo	Guayaquil- Guayas
83	85	Productos Paraíso del Ecuador SA	Quito- Pichincha
84	43	Artefacta	Quito- Pichincha
86	106	Tunlo SA	Santa Elena- Guayas
87	105	Industrial Pesquera Santa Priscila SA	Guayaquil- Guayas
88	73	Inepaca	Manta- Manabí
92	74	Industrias Guapán SA	Azogues- Cañar
93	95	Grunenthal Ecuatoriana CIA Ltda.	Quito- Pichincha
99	94	Compañía Anónima El Comercio	Quito- Pichincha
100	57	Fábrica de Envases FADESA	Guayaquil- Guayas

Fuente: Revista Vistazo N° 769.
Elaboración: Lourdes Rodríguez.

Con respecto a las productividades manufactureras provinciales, (Mapa N° 5 sobre Productividad Manufacturera), se destaca el hecho de que la región de la Costa y la Provincia del Guayas tiene casi el doble de la Productividad de la Sierra, lo que explica los altos rendimientos y competitividad manufacturera de esta provincia. En la Sierra, Carchi y Cañar tienen las mayores productividades. La primera debido a la producción del Ingenio La Troncal y en Carchi sobresalen las procesadoras de leche, que si bien, no tienen una importante participación en la producción total nacional. A nivel de provincia, aprovechan la especialización pecuaria de la zona. Un segundo nivel de provincias en cuanto a su producción manufacturera esta constituido por Imbabura, Pichincha y Cotopaxi.

Para complementar este análisis del sector manufacturero, se detalla a continuación la estructura de la industria de la construcción por provincias y capitales provinciales, en cuanto a los metros cuadrados a construirse en cada uno de estos espacios.



CUADRO N° 6					
Edificaciones a construirse según m2 año 1996					
POR PROVINCIAS			POR CAPITALES PROVINCIALES		
PROVINCIA	TOTAL	%	CAPITAL	TOTAL	%
TOTAL	3,043,735	100.00	TOTAL	2,045,269	100.00
Azuay	448,861	14.75	Cuenca	345,499	16.89
Bolívar	13,875	0.46	Guaranda	8,082	0.40
Cañar	62,642	2.06	Azogues	31,893	1.56
Carchi	27,524	0.90	Tulcán	23,265	1.14
Cotopaxi	48,816	1.60	Latacunga	24,713	1.21
Chimborazo	20,414	0.67	Riobamba	9,170	0.45
El Oro	73,576	2.42	Machala	16,940	0.83
Esmeraldas	33,075	1.09	Esmeraldas	9,702	0.47
Guayas	586,819	19.28	Guayaquil	447,782	21.89
Imbabura	142,358	4.68	Ibarra	103,644	5.07
Loja	72,611	2.39	Loja	58,625	2.87
Los Ríos	55,409	1.82	Babahoyo	10,764	0.53
Manabí	198,934	6.54	Portoviejo	45,489	2.22
Morona	27,869	0.92	Morona	17,648	0.86
Napo	21,699	0.71	Tena	9,966	0.49
Pastaza	17,566	0.58	Pastaza	15,896	0.78
Pichincha	999,260	32.83	Quito	710,943	34.76
Tungurahua	150,206	4.93	Ambato	124,778	6.10
Zamora	8,649	0.28	Zamora	5,793	0.28
Galápagos	12,285	0.40	San Cristóbal	7,262	0.36
Sucumbios	21,287	0.70	Lago Agrio	17,415	0.85

Fuente: INEC, Edificaciones 1996.
Elaboración: Lourdes Rodríguez

En este año, Pichincha tiene el mayor dinamismo en la actividad constructora, seguida por Guayas y luego Azuay; Manabí, Tungurahua e Imbabura constituyen el segundo grupo de provincias y posteriormente Cañar, El Oro, Loja y Los Ríos en un tercer grupo. En cuanto, a las capitales provinciales, en general, son ellas las que marcan el mayor o menor dinamismo de la provincia, con excepción de Manabí, en donde Portoviejo tiene una cuarta parte de la superficie construida de la provincia, pues aquí existen otras ciudades, especialmente Manta con presencia en la actividad constructora. En la provincia de Cañar, su capital, Azogues tiene solo la mitad de la superficie construida, lo cual tiene que ver con el importante número de construcciones que se edifican en los pequeños pueblos de la Provincia, con dinero que viene de migrantes que están fuera del país.

3.3. El sector petrolero

La producción de petróleo en el Ecuador se inicia hacia 1920 con la presencia de la empresa Anglo-ecuatoriana en la península de Santa Elena. Sin embargo, el auge de la producción de hidrocarburos empieza hacia fines de los años 60 y principios de los 70 con el descubrimiento de yacimientos de crudo liviano en el sector norte de la región amazónica.

La red de hidrocarburos tiene dos orientaciones claramente diferenciadas: la producción para exportación, donde el petróleo es transportado a través del Sistema del Oleoducto Trans-

ecuatoriano (SOTE) desde Lago Agrio hacia la refinería de petróleo de Esmeraldas; y la red de producción y distribución para consumo interno. Esta segunda red tiene una serie de terminales de depósito conectados a través de poliductos, entre los que se encuentran: Shushufindi–Quito, Esmeraldas–Quito–Ambato, Santo Domingo–Pascuales, Libertad–Manta y Tres Bocas–Pascuales.

La presencia del enclave petrolero en la Amazonía ha modificado sustancialmente las relaciones de esta región con el resto del país y con el entorno natural existente. La apertura de vías de comunicación en una forma reticular para la exploración y explotación de pozos trajo consigo un proceso de colonización que fue fomentado por el IERAC durante los años 70 y 80. El poblamiento incontrolado de la zona causó grandes daños al ambiente en donde amplias zonas de bosque tropical fue deforestado para dar paso a una agricultura de subsistencia y a un sistema de ganadería extensiva, de bajos rendimientos en el mediano plazo. Por otra parte el sistema de explotación de hidrocarburos no contaba con los procedimientos adecuados para garantizar la extracción, almacenamiento y transportación de este recurso, por lo que se dieron numerosos derrames y contaminación de agua y suelo. A mediados de los años 90 se implantan medidas de control más rigurosas, bajo la vigilancia de la población y la denuncia de instituciones ecologistas.

Las relaciones de la Amazonía con el resto del país son aún muy débiles y se limitan a la transferencia del principal producto de exportación ecuatoriana –y de los ingresos que genera– hacia otros sectores del Ecuador, principalmente a Quito.

La extracción petrolera que se realiza en la Provincia de Sucumbios principalmente, se complementa con la refinación de petróleo que tiene lugar en la provincia de Esmeraldas. Ambas aportan con el 14 % del PIB del país (la manufactura aporta con el 15 % y la agricultura el 17%). Se trata de procesos asentados en estas provincias con altísimos niveles de productividad y que tienen la característica de enclave pues son dirigidos desde la capital provincial y en el caso de las empresas transnacionales, desde fuera del país, sin generar otros procesos productivos que dinamicen el desarrollo general de estas zonas, aunque en el aspecto servicios, si existe una demanda diversa que genera pequeños ingresos para los pobladores de estas regiones.

De acuerdo con la Encuesta de Manufactura y Minería del año 1997, los datos de producción minera y manufacturera para estas provincias se pueden ver en el siguiente cuadro No. 7.

Evidentemente son niveles altísimos de productividad en relación con la productividad manufacturera (como diez veces más altos) y el aporte a la producción total es igualmente alto. Sin embargo, como se ha dicho, este dinamismo no se expande hacia las regiones donde se hallan asentadas la producción petrolera, constituyéndose claramente este tipo de producción en un enclave.

Cuadro No. 7
Producción Petrolera 1997

Valores en miles de sucres		
PROVINCIAS	ESMERALDAS	SUCUMBIOS
Producción Total	4,249,890,689	5,777,633,856
Valor agregado a precios del productor	3,151,890,128	5,057,865,445
Formación Bruta de Capital	1,873,416,877	784,476,077
Productividad	1,516,735,000	3,941,087

Fuente: INEC, Encuesta de Manufactura y Minería 1997
Elaboración: Lourdes Rodríguez

3.4. El sector terciario

El sector terciario representa el 41 % del PIB del Ecuador y comprende la actividad comercial, hoteles, bares y restaurantes, transporte, establecimientos financieros, seguros, servicios comunales, sociales y personales. De este sector, presentamos al sector de comercio interno y de restaurantes y hoteles, cuyos indicadores de producción y productividad se detallan en los cuadros No.8 y No.9.

En lo que tiene que ver con el Comercio, en realidad, la Encuesta levantada por el INEC(1996) no es muy representativa de este sector, especialmente por el hecho de que el universo abarca solamente aquellos establecimientos que tienen personal ocupado mayor de 10 personas y tienen un carácter formal como empresas comerciales, pero en el país, la mayoría de locales comerciales son de carácter informal. De todas maneras, las tendencias que se evidencian son la concentración de estos establecimientos formales en Pichincha y Guayas que concentran casi el 90 % de la producción total. Hay un grupo de provincias: Azuay y El Oro que están en un segundo lugar en la actividad comercial formal.

(Ver mapa No. 6 sobre Producción del Comercio per cápita y No. 7 sobre Productividad del Comercio por personal ocupado)

Con respecto a las 100 mayores empresas del Ecuador, 25 son establecimientos comerciales y su localización se presenta en el cuadro No. 10.

El 68 % de estos locales se encuentran localizados en Guayas y en buena parte son compañías exportadoras e importadoras. El restante 28 % se encuentran en Quito y entre ellos tiene un lugar muy importante, en el ranking de empresas, la firma Supermercados La Favorita que a la que pertenece la más grande red de Supermercados: Supermaxi. Otras empresas importantes son las comercializadoras de gasolina, en su mayoría empresas transnacionales.

C u a d r o 8:
Comercio Interno 1998 por Provincias y Raglones
Valores en miles de sucres

Provincia	Nº de Estable cimientos	%	Producción Total	%	Valor Agregado a precios productor	%	Formación Bruta de Capital	%	Personal Ocupado	%	Productividad por Personal Ocupado
TOTAL	816	100.00	3,554,094,529	100.00	1,457,838,805	100.00	388,121,671	100.00	41,361	57	85,929
AZUAY	69	7.53	125,251,847	3.52	61,583,920	4.22	2,636,110	0.68	2,670	6.46	48,911
BOLIVAR	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0
CAÑAR	4	0.44	613,547	0.02	394,352	0.03	40,658	0.01	49	0.12	12,521
CARCHI	0	0.00	1,007,438	0.03	837,001	0.06	2,015,750	0.52	12	0.03	83,953
COTOPAXI	0	0.00	349,753	0.01	231,360	0.02	1,091,483	0.28	18	0.04	19,431
CHIMBORAZO	4	0.44	1,487,062	0.04	655,218	0.04	2,345,292	0.61	54	0.13	27,538
EL ORO	45	4.91	53,839,484	1.51	22,499,059	1.54	-8,556,686	-2.22	1,107	2.68	48,635
ESMERALDAS	0	0.00	58,082	0.00	9,396	0.00	46,026	0.01	12	0.03	4,840
GALAPAGOS	0	0.00	301,310	0.01	248,000	0.02	232,710	0.06	18	0.04	18,739
GUAYAS	332	36.24	1,722,760,049	48.47	590,887,749	40.53	188,595,612	48.84	17,756	42.93	97,024
IMBABURA	6	0.67	7,976,596	0.22	3,758,271	0.26	4,488,021	1.16	125	0.30	63,613
LOJA	9	0.98	4,247,390	0.12	2,993,398	0.21	579,471	0.15	143	0.35	29,702
LOS RIOS	29	3.17	17,901,652	0.50	10,473,656	0.72	2,808,280	0.73	527	1.27	33,989
MANABI	34	3.71	34,386,592	0.97	19,063,649	1.31	9,597,642	2.49	993	2.40	34,629
MORONA SANTIAGO	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0
NAPO	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0
PASTAZA	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0
PICHINCHA	343	37.45	1,553,427,261	43.71	726,348,380	49.82	173,702,676	44.99	17,123	41.40	90,722
SUCUMBIOS	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0
TUNGURAHUA	36	3.93	30,486,446	0.86	17,875,366	1.23	6,580,742	1.70	754	1.82	40,433
ZAMORA CHINCHIPE	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0	0.00	0
Zonas no Delimitadas		0.00		0.00		0.00		0.00	0	0.00	0

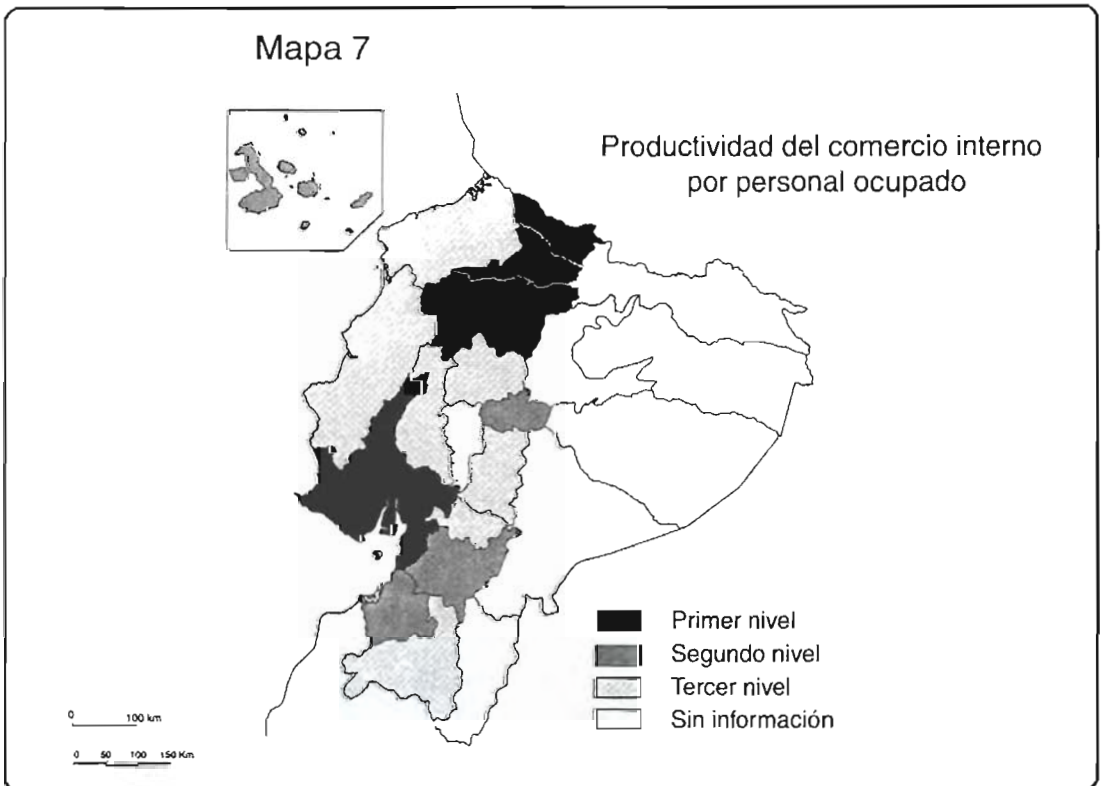
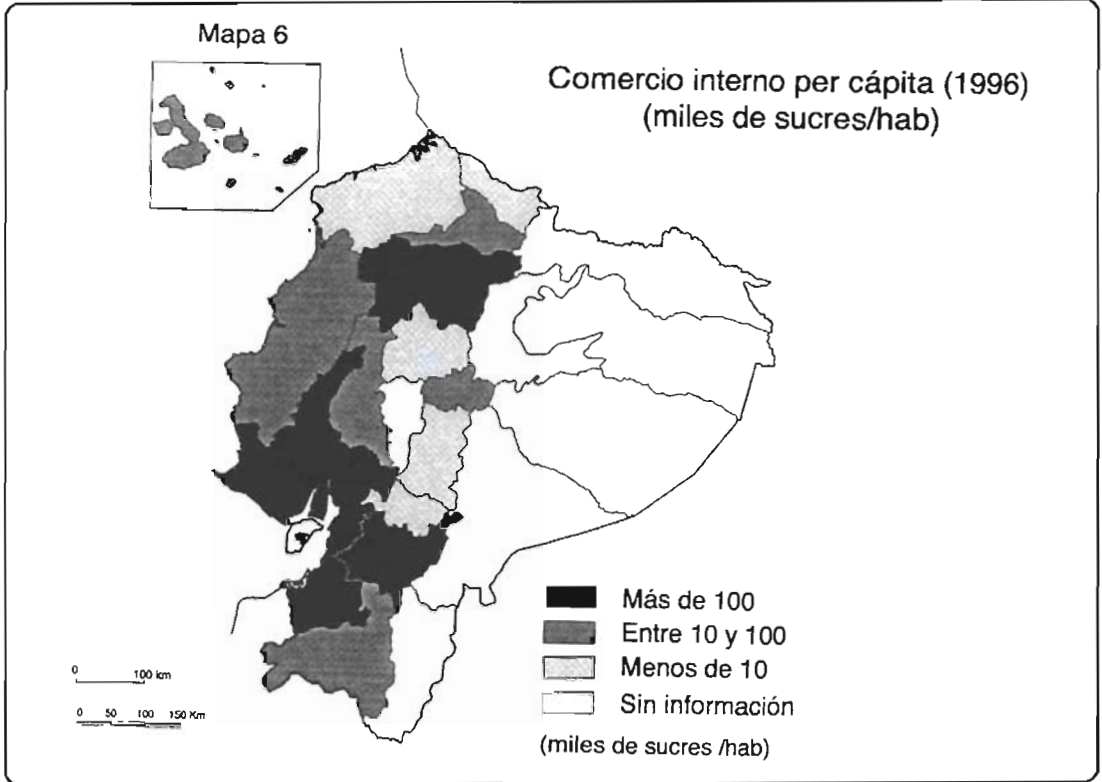
FUENTE: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) Encuesta de Comercio Interno 1998
 Elaboración: Lourdes Rodríguez

Cuadro 9:
Hoteles y Restaurantes 1996 por provincias y regiones

(Valores en miles de sucres)

Provincia	No. de Establecimie	%	Producción Total	%	V. A. e precios de Productor	%	Formación Bruta de Capital	%	Personal Ocupado	%	Productiv por personal Ocupado
Hoteles y Restaurantes	237	100.00	315,644,433	100	115,389,809	100	33,208,652	100	7,755	100.00	40,702
AZUAY	22	9.28	17,286,145	5.48	6,296,855	5.48	1,898,814	5.72	624	8.05	27,702
BOLIVAR	1	0.42	292,600	0.09	101,645	0.09		0.00	12	0.15	24,363
CAÑAR		0.00	0	0.00		0.00		0.00	0	0.00	0
CARCHI	2	0.64	482,522	0.15	49,636	0.04		0.00	33	0.43	14,622
COTOPAXI	3	1.27	3,806,243	1.21	1,659,482	1.44	304,076	0.92	102	1.32	37,336
CHIMBORAZO	4	1.69	1,867,247	0.59	942,556	0.82	440,576	1.33	87	1.12	21,463
EL ORO	7	2.95	3,485,233	1.10	606,979	0.53	472,138	1.42	211	2.72	16,518
ESMERALDAS	4	1.69	2,282,579	0.72	932,754	0.81	56,324	0.17	68	0.88	33,567
GALAPAGOS	6	2.53	4,098,336	1.30	1,363,801	1.20	773,043	2.33	99	1.28	41,377
GUAYAS	56	23.63	116,168,313	37.44	39,393,688	34.14	2,877,846	8.67	2,405	31.01	49,143
IMBABURA	2	0.64	3,976,804	1.26	1,102,723	0.96	-798,109	-2.41	91	1.17	43,702
LOJA	13	5.49	4,510,227	1.43	1,811,501	1.57	1,097,279	3.30	213	2.75	21,175
LOS RIOS	5	2.11	901,857	0.28	422,244	0.37	70,477	0.21	62	0.80	14,546
MANABI	13	5.49	4,252,490	1.35	1,727,255	1.50	236,073	0.71	235	3.03	18,086
MORONA SANTIAGO		0.00		0.00		0.00		0.00	0	0.00	0
NAPO		0.00		0.00		0.00		0.00	0	0.00	0
PASTAZA	4	1.69	473,516	0.15	51,182	0.04	57,056	0.17	49	0.63	9,664
PICHINCHA	81	34.18	144,153,668	45.87	56,534,781	48.99	24,133,402	72.67	3,212	41.42	44,880
SUCUMBIOS		0.00		0.00		0.00		0.00	0	0.00	0
TUNGURAGUA	14	5.91	5,598,553	1.77	2,368,627	2.05	1,590,855	4.79	252	3.25	22,169
ZAMORA CHINCHIPE		0.00		0.00		0.00		0.00	0	0.00	0
ZONAS NO DELIMITADAS	0	0	0	0	0	0	0	0.00	0	0.00	0

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) Encuesta de Hoteles, Restaurantes y Servicios 1996
Elaboración: Lourdes Rodríguez



Cuadro No. 10

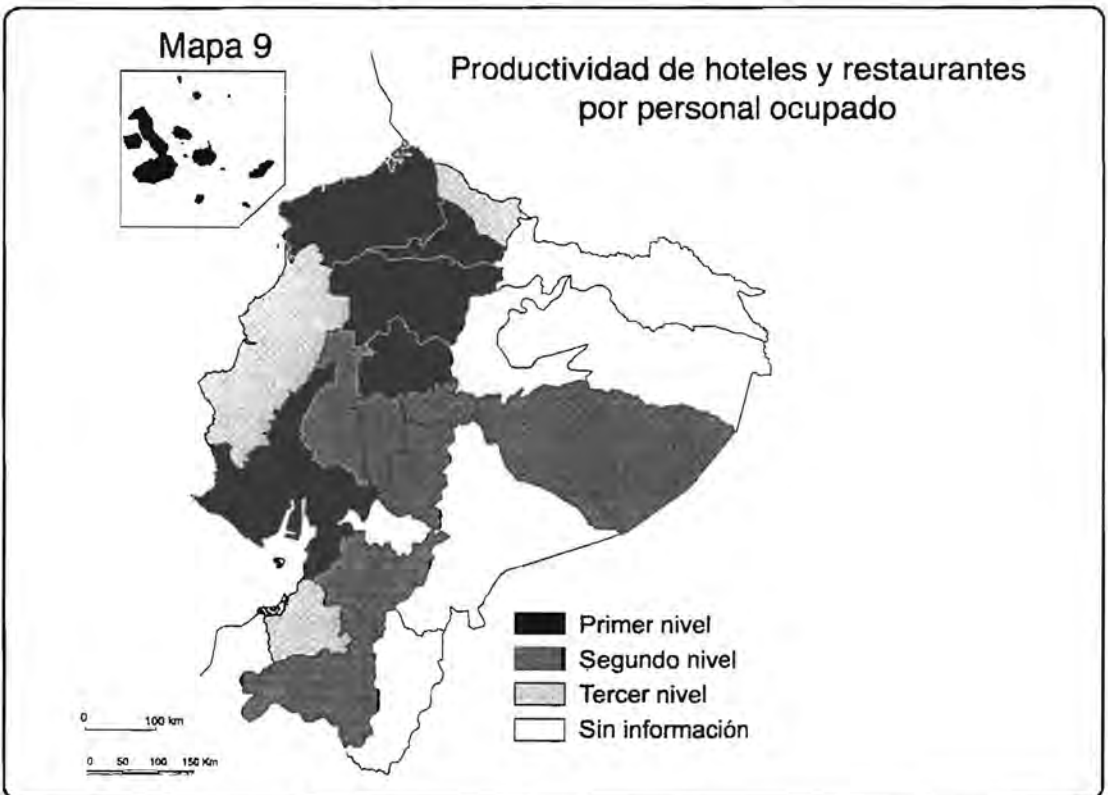
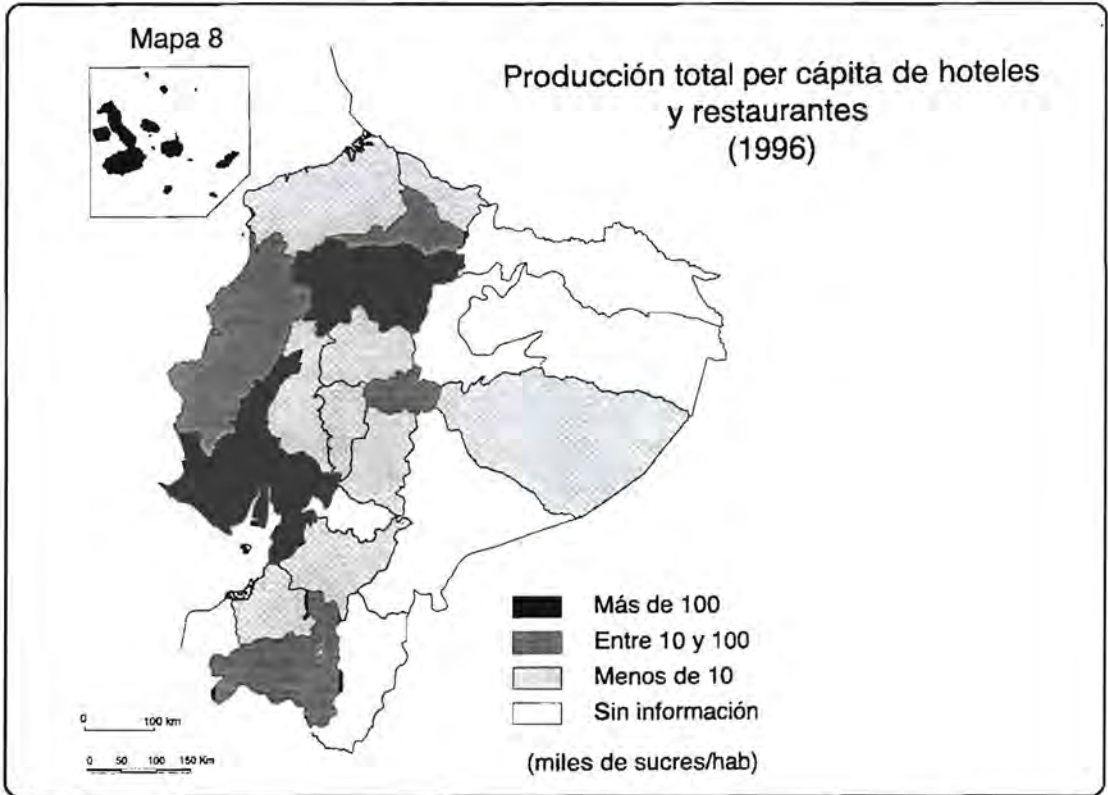
Los mayores establecimientos comerciales del Ecuador

RANKING		EMPRESA	CIUDAD - PROVINCIA
98	97		
3	3	Supermercados La Favorita	Quito-Pichincha
4	5	Exportadora Bananera Noboa SA	Guayaquil- Guayas
10	12	Importadora El Rosado CIA LTDA	Guayaquil- Guayas
10	13	Reybanpac Rey Banano del Pacífico CA	Guayaquil- Guayas
12	16	Distribuidora San Eduardo SA	Guayaquil- Guayas
17	10	Unión de Baneros Ecuatorianos SA	Guayaquil- Guayas
24	24	Petróleos y Servicios PYS CA	Quito- Pichincha
28	25	Mobil Oil Ecuador SA	Quito-Pichincha
32	48	Repsol Marketing SA	Quito- Pichincha
33	30	Proveedora Ecuatoriana SA PROESA	Quito- Pichincha
38	51	IBM del Ecuador CA	Quito- Pichincha
41	41	Acerla del Ecuador CA ADELCA	Quito- Pichincha
43	66	Importadora Industrial Agrícola SA	Guayaquil- Guayas
50	55	Exporklore	Guayaquil- Guayas
51	76	Corporación Jabonería Nacional SA	Guayaquil- Guayas
67	67	Ideal Alambrec SA	Quito- Pichincha
70	72	Agripac SA	Guayaquil- Guayas
72	87	Difare SA	Guayaquil- Guayas
76	0	Febres Cordero Cia de Comercio SA	Guayaquil- Guayas
89	169	Maquinarias y Vehículos SA	Guayaquil- Guayas
95	113	Almacenes De Prati SA	Guayaquil- Guayas
96	100	Agrocomercio Palmar	El Guabo-Guayas
97	97	Sociedad Industrial y Comercial SA	Guayaquil- Guayas
98	86	Hotel Colón Guayaquil SA	Guayaquil- Guayas

Fuente Revista Vistazo No. 769
Elaboración: Lourdes Rodríguez

Finalmente, en lo que tiene que ver con Restaurantes y Hoteles, las tendencia que demuestra la Encuesta de este tipo de locales, es su concentración en Pichincha y Guayas. Azuay es la tercera provincia en nivel de producción, pero con un valor absoluto ocho veces menor que las dos primeras. En cuanto a productividad en esta rama económica, las Provincias de Carchi, Imbabura, Pichincha en la Sierra y Esmeraldas y Guayas en la Costa presentan, de acuerdo con la Encuesta los mayores niveles de productividad en esta rama. Existe un segundo grupo de Provincias que son Tungurahua, Chimborazo, Azuay y Loja en cuanto niveles de productividad. En el primer grupo están evidentemente aquellas provincias que han tenido una tradicional mayor especialización turística. Cabe anotar que entre el grupo de las 100 mayores empresas del país, en hoteles solamente consta la empresa Hotel Colón Guayaquil, que es la firma que posee el Hotel Colón de esa ciudad.

(Ver Mapa No. 8 sobre Producción Hoteles y Restaurantes per capita y No. 9 sobre Productividad de esta rama económica).

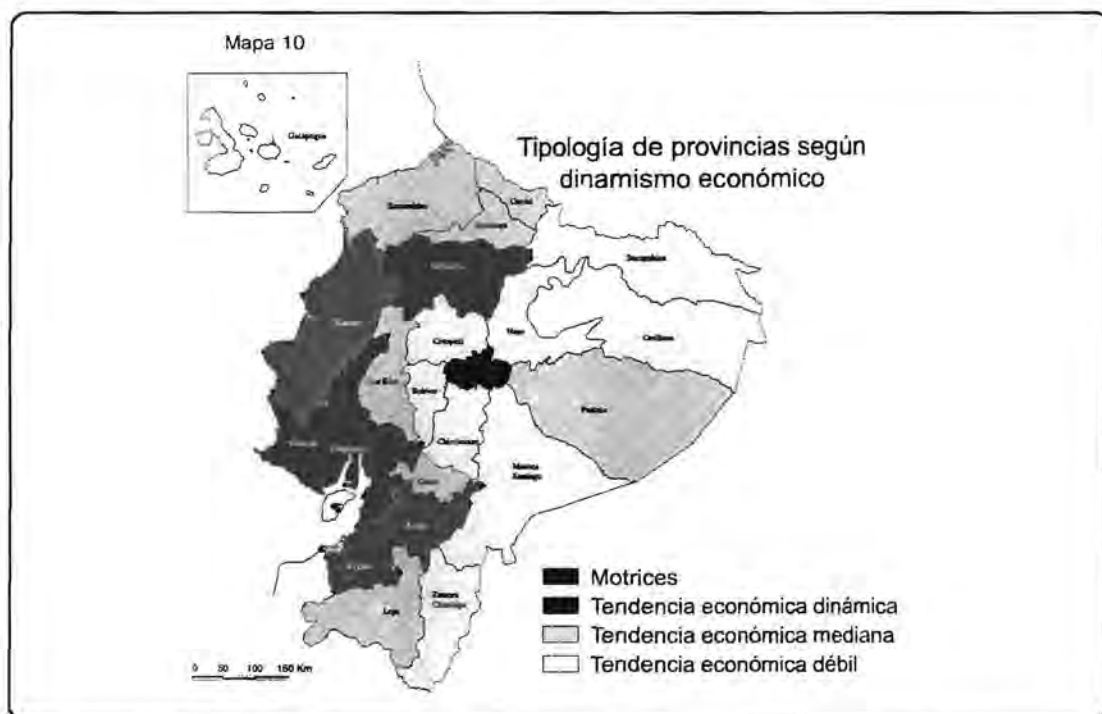


3.5. Las disparidades en el dinamismo productivo provincial

En el siguiente cuadro No. 11, se presenta el coeficiente de localización por rama de actividad económica de las provincias ecuatorianas, tomando como base la PEA del año 1990 ⁷⁶. Este coeficiente de localización como se ha explicado anteriormente indica el grado de especialización de la economía provincial con respecto a la correspondiente rama productiva. Un valor superior a 1 significa que la provincia tiene una especialización en esa rama y que la producción respectiva excede a la demanda local.

En base a este coeficiente de localización, en la última columna del cuadro se establece un índice del dinamismo productivo de cada provincia que se obtiene de la relación entre la PEA provincial que se dedica a las actividades de mayor especialización provincial y la PEA global de la provincia. Las Provincias de Guayas y Pichincha están en el primer nivel; Azuay, Cañar, El Oro, Esmeraldas, Imbabura, Loja, Manabí, Pastaza y Tungurahua se encuentran en un segundo nivel; Carchi, Cotopaxi y Zamora Chinchipe están en un tercer nivel y posteriormente las demás provincias.

Si complementamos este indicador de dinamismo con el análisis de los niveles de producción y productividad provincial en las distintas ramas económicas, podremos establecer los siguientes niveles de provincias de acuerdo con su dinamismo productivo ⁷⁷.



76 Para una explicación detallada de este coeficiente ver sección 2.2. Algunas herramientas metodológicas para el análisis económico regional. Su aproximación en el caso ecuatoriano.

77 Las denominaciones de los niveles de dinamismo económico corresponden al estudio de la Junta Nacional de Planificación de 1977 "Base Económica de las ciudades mayores del Ecuador", citado por Portais-Rodríguez, 1987, Jerarquía Urbana y tipos de ciudades en el Ecuador, en El Espacio Urbano en el Ecuador, Ediciones IPGH, ORSTOM, IGM.

Cuadro 11:
Coefficiente de Localización provincial e índice de dinamismo productivo

Provincias	PEA Provincial	AGPC	Explotación Minas Canteras	Industria Manufactu- rera	Coefficiente de Localización					Servicios	Índice de Dinamismo PEA EXP/ PEA Total
					Electricidad Gas y Agua	Construc- ciones	Comercio	Transporte Almacena. Comercializ	Establec Finan.		
AZUAY	195,270	0.95	2.48	1.88	1.30	1.19	0.80	0.86	0.78	0.85	29.74
BOLIVAR	52,256	2.10	0.12	0.51	0.56	0.50	0.32	0.58	0.17	0.66	0.00
CAÑAR	66,355	1.60	0.32	1.43	0.62	1.04	0.40	0.88	0.23	0.64	21.92
CARCHI	48,734	1.65	0.54	0.57	0.77	0.66	0.67	1.41	0.33	0.77	5.48
COTOPAXI	94,961	1.57	0.66	0.94	0.78	1.02	0.50	1.02	0.25	0.76	9.97
CHIMBORAZO	129,920	1.70	0.45	0.81	0.66	0.73	0.59	0.74	0.30	0.76	0.00
EL ORO	145,952	1.01	4.80	0.53	0.55	0.98	1.21	1.00	0.64	0.78	24.02
ESMERALDAS	91,027	1.36	1.06	0.57	0.94	0.68	0.91	0.81	0.32	1.05	29.11
GUAYAS	881,612	0.56	0.20	0.99	1.04	1.13	1.40	1.20	1.60	1.05	55.17
IMBABURA	90,831	1.06	0.27	1.56	1.10	1.01	0.85	0.95	0.44	0.91	23.46
LOJA	124,135	1.63	1.16	0.42	0.69	0.90	0.59	0.60	0.34	1.01	25.89
LOS RIOS	168,306	1.63	0.06	0.35	0.56	0.64	0.77	0.69	0.26	0.75	0.00
MANABI	306,049	1.43	0.12	0.56	0.62	0.88	0.90	0.66	0.37	0.95	21.31
MORONA SANTIAGO	28,974	1.93	2.24	0.40	0.47	0.53	0.34	0.38	0.20	0.69	1.39
NAPO	37,244	2.08	3.31	0.30	0.77	0.48	0.36	0.51	0.14	0.70	2.08
PASTAZA	15,846	1.32	1.20	0.71	0.60	0.60	0.43	0.77	0.32	1.34	34.16
PICHINCHA	665,231	0.36	0.63	1.42	1.60	1.27	1.15	1.20	1.64	1.38	71.97
TUNGURAHUA	139,235	1.20	0.22	1.80	0.88	0.66	0.80	1.04	0.54	0.81	33.13
ZAMORA CHINCHIPE	23,331	1.63	20.49	0.31	0.40	0.49	0.46	0.25	0.16	0.82	12.73
GALAPAGOS	4,776	0.54	0.07	0.38	1.56	1.33	0.83	3.84	0.54	1.61	31.95
SUCUMBIOS	28,316	1.78	8.57	0.35	1.00	0.54	0.80	0.60	0.21	0.72	5.33
AREA NO DELIMITADA	21,406	2.11	0.09	0.34	0.22	0.49	0.61	0.61	0.08	0.56	
TOTAL	3,359,767										

Fuente: Inec, Censo de Población y Vivienda 1990
 Elaboración: Lourdes Rodríguez

Provincias motrices: Guayas y Pichincha. Concentran los mayores niveles de producción y productividad en las principales ramas productivas. Guayas tiene una importante producción de banano y arroz, aquí se asientan las principales empresas exportadoras del país y tiene una importante producción manufacturera especialmente alimenticia; es un importante centro de servicios financieros. Pichincha tiene una importante producción agrícola en Santo Domingo de Los Colorados y en la zona de Cayambe existe la producción agroindustrial de flores; concentra además un importante número de empresas manufactureras, especialmente en la rama textil y alimentos. No tiene el dinamismo exportador e importador de Guayas pero concentra empresas financieras, de turismo y de servicios.

Provincias de tendencia económica dinámica: Azuay, Manabí, El Oro, Tungurahua. Estas provincias tienen especialización en diversas ramas productivas y mayores niveles de producción y productividad en algunas. Azuay es la tercera provincia en especialización manufacturera, tiene un importante dinamismo en el sector constructor y en la rama comercial y turística. Manabí tiene un importante dinamismo en la actividad agropecuaria y tiene también algunas empresas manufactureras en la rama de enlatados de productos de mar. Una característica importante de esta provincia es que no concentra en la capital provincial todo el dinamismo productivo de la provincia sino que tiene al menos dos ciudades : Manta y Portoviejo que comparten las actividades productivas. El Oro es la principal provincia productora de banano, el primer producto agrícola de exportación del Ecuador y tiene ciertos dinamismo comercial. Tungurahua, tiene un dinamismo eminentemente comercial, siendo el centro de intercambio de productos de la Sierra norte y centro del país.

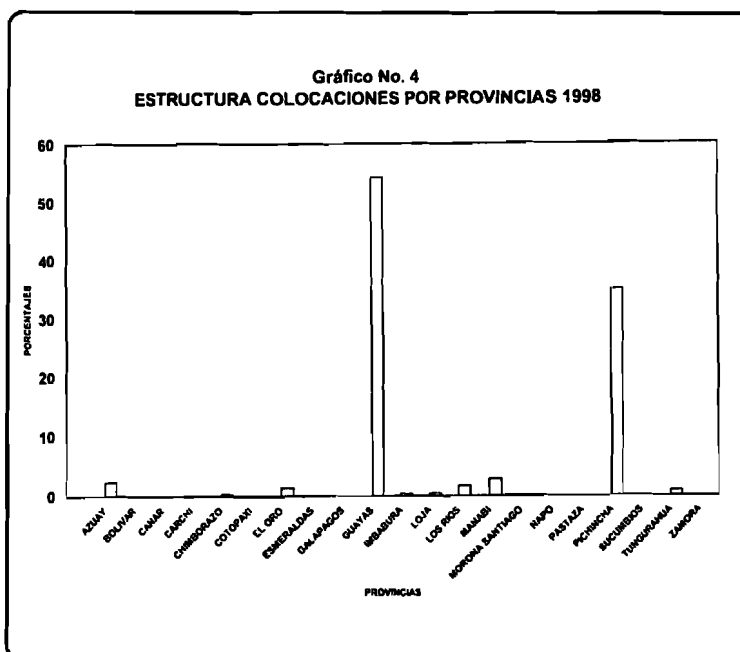
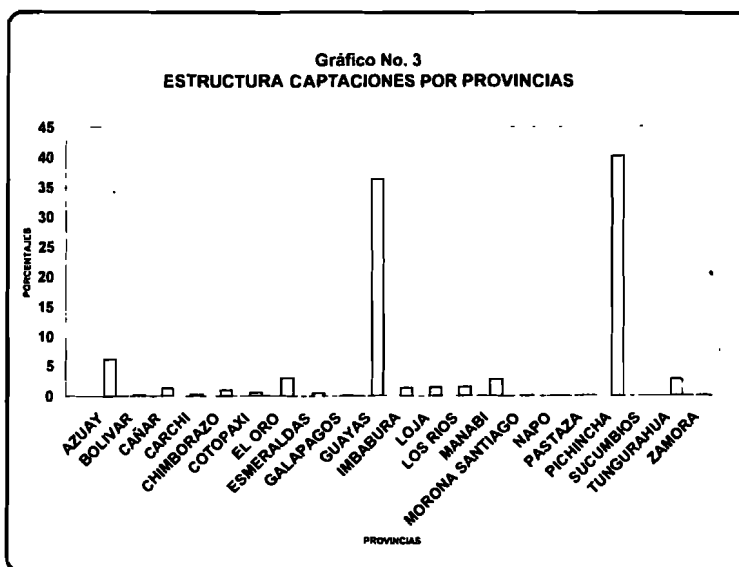
Provincias de tendencia económica mediana: Cañar, Los Ríos, Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Pastaza y Loja. Se trata de provincias que tienen cierta producción agrícola y manufacturera y que constituyen en pequeños centros de dinamismo económico. Cañar tiene una importante producción de caña de azúcar y tiene dos empresas manufactureras importantes: El Ingenio La Troncal y Cementos Guapán, sin embargo, en la zona que corresponde a la Sierra, tiene una mínima actividad agrícola para el consumo interno. Los Ríos tiene una importante producción de banano. Esmeraldas debe su dinamismo especialmente a la refinera del petróleo que genera ciertos encadenamientos especialmente en el aspecto comercial y de servicios. Carchi, tiene una importante producción de papas y leche y un fuerte dinamismo comercial por el intercambio de productos con Colombia. Imbabura presenta la característica de una provincia de diversificación productiva: agropecuaria, artesanal, en la construcción y turismo aunque sin un fuerte dinamismo en ninguna de estas actividades. Pastaza y Loja son provincias que tienen cierto dinamismo en un entorno inmediato de baja producción.

Provincias de tendencia económica débil: Bolívar, Cotopaxi, Chimborazo, Morona Santiago, Napo, Zamora Chinchipe, Sucumbios. Son las provincias de la sierra centro del país, donde existe una mayoritaria presencia indígena y la mayoría de las del Oriente. Se trata de provincias que por diversas razones no tienen ejes productivos dinamizadores y se especializan mayoritariamente en la producción agropecuaria, gran parte de la cual se dedica al autocon-

sumo. En estas provincias se incluye Sucumbios, donde se desarrolla la extracción petrolera, que como se ha visto tiene niveles altísimos de productividad, este dinamismo no tiene ninguna irradiación en la provincia, constituyéndose en un auténtico “enclave”.

4. Flujos financieros privados

En la sección anterior, se han examinado las principales características de las estructuras pro-

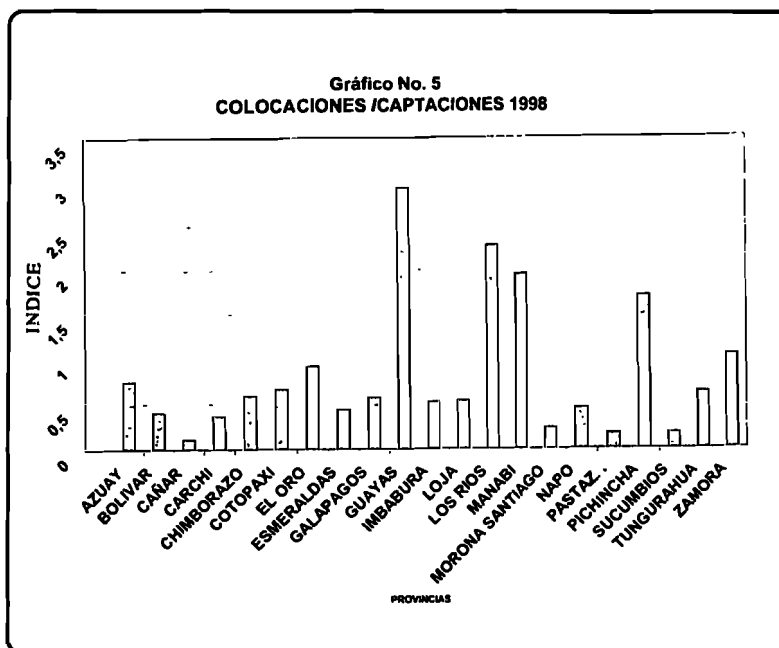


ductivas provinciales, las competitividades y especializaciones productivas de cada provincia, todo lo cual ha configurado una tipología de dinamismo productivo regional. Es importante avanzar hacia algunos factores que explican este dinamismo. Uno de ellos es el direccionamiento de los flujos financieros en el territorio nacional y provincial. Los incrementos de productividad obedecen al cambio tecnológico y a los niveles de aumento del stock de capital, lo que depende en parte de la disposición de capitales para impulsar procesos de inversión. El movimiento de capitales tiene un recorrido histórico que va configurando las estructuras productivas, por lo tanto, habría que avanzar hacia un examen de las tendencias históricas de estos procesos. En este trabajo, se presentan un pequeño trecho de este recorrido: los años 1996, 1997 y 1998, cuyo detalle se presenta en el Anexo No. 2.

Los flujos financieros privados se analizan a través de la evolución de las captaciones y colocaciones financieras efectuadas por los Bancos privados en cada una de las provincias ecuatorianas.

Las captaciones corresponden a depósitos a la vista y depósitos a plazo que los bancos y sucursales bancarias de cada provincia han receptado en el año respectivo. Las colocaciones corresponden a los diversos tipos de inversiones, créditos, contratos de arrendamiento mercantil y cartas de crédito extendidas y concedidas por los bancos y sucursales bancarias de cada provincia en el año respectivo.

Los valores per capita corresponden a la relación entre captaciones o colocaciones con respecto a la PEA de la provincia del año 1990.



C u a d r o 12:
Relación captaciones/colocaciones efectuadas por los bancos privados
Años 1996-1998

PROVINCIA	coloc/cap 98	coloc/cap 97	coloc/cap 96
AZUAY	0.75	0.81	0.41
BOLIVAR	0.41	0.34	0.22
CAÑAR	0.11	0.14	0.08
CARCHI	0.37	0.34	0.26
CHIMBORAZO	0.59	0.46	0.20
COTOPAXI	0.67	0.62	0.37
EL ORO	0.91	0.93	0.49
ESMERALDAS	0.44	0.58	0.27
GALAPAGOS	0.57	0.90	0.26
GUAYAS	2.93	2.89	1.23
IMBABURA	0.52	0.58	0.22
LOJA	0.53	0.61	0.23
LOS RIOS	2.28	2.02	0.78
MANABI	1.95	1.66	0.71
MORONA SANTIAGO	0.23	0.21	0.16
NAPO	0.45	0.60	0.08
PASTAZA	0.16	0.21	0.16
PICHINCHA	1.71	1.69	0.71
SUCUMBIOS	0.17	0.27	0.36
TUNGURAHUA	0.62	0.65	0.36
ZAMORA	1.04	0.94	0.60
TOTALES	1.33	1.91	0.83

CAPTACIONES: Depósitos a la vista y depósitos a plazo.

COLOCACIONES: Inversiones, crédito, contratos de arrendamiento mercantil, cartas de crédito.

Fuente: Superintendencia de Bancos

Elaboración: Lourdes Rodríguez

En relación con las captaciones, resalta nuevamente que entre el 70 y el 80 % de las mismas se realizan en las provincias de Guayas y Pichincha, por su mayor dinamismo productivo y comercial. En los últimos años, es Pichincha la que realiza mayor volumen de captaciones. Hay un segundo grupo de provincias en cuanto captación de volumen de recursos, estas son: Azuay, El Oro, Manabí y Tungurahua, de estas, Azuay tiene un nivel de captación que duplica al de las otras tres, que en general captan entre el 2 al 3 % del volumen total de dinero. La provincia del Cañar de acuerdo con la tendencia creciente de captaciones de recursos per capita también debe incluirse en este segundo grupo de provincias. Un tercer grupo son las demás de la Costa y de la Sierra: Carchi, Imbabura, Loja, Chimborazo, Cotopaxi, Los Ríos y Esmeraldas. Un último grupo está constituido por todas las del Oriente que tienen niveles muy bajos de captación de recursos.

Con respecto al tipo de captaciones, existe una tendencia general de igual volumen de depósitos a la vista con respecto a los depósitos a plazo, sin embargo en el último año, estos disminuyen debido seguramente a la agudización de la crisis económica.

Con respecto a las colocaciones, Guayas y Manabí captan casi el 90 % de las mismas en el país. Hay un segundo grupo de provincias: Azuay, Manabí, El Oro y Tungurahua que captan entre el 5 y el 6 % del total de colocaciones. El restante 4 % se reparten entre las demás provincias del país. Resulta así una situación de extrema desigualdad entre las dos principales provincias y el resto del país; existen 4 o 5 provincias con niveles un poco mayores que todas las demás.

Se observa la relación entre captaciones y colocaciones para el año 1998 (Cuadro No. 12), se evidencia como es el movimiento de los flujos financieros privados en el país. Con excepción de Guayas, Los Ríos, El Oro y Pichincha, todas las demás provincias, que tienen como se ha visto niveles mínimos de captación de recursos, ni siquiera reciben créditos en la misma proporción que ahorran. Así en la relación captación /colocación se ve que estas provincias tienen índices menores que uno, lo cual significa que de cada 100 sucres que ahorran, reciben en crédito menos de estos cien sucres . Por ejemplo, Azuay, recibió en 1998, 75 de cada 100 sucres de su ahorro; Cañar recibe 11 de cada 100 sucres; Tungurahua 62 sucres de cada 100.

Existen cuatro provincias que reciben más de lo que ahorran: entre las que tienen niveles menores de ahorro están Manabí y Los Ríos que reciben más de lo que ahorran: Manabí de cada 100 sucres, recibe 195 sucres y Los Ríos de cada 100 sucres recibe 228 sucres. Y las provincias de Guayas y Pichincha, que captan como se ha visto casi el 80 % de los ahorros, reciben además 292 y 171 sucres, respectivamente, de cada 100 sucres de ahorro.

Está claro que los mínimos niveles de ahorro de las provincias de la Sierra aportan al desarrollo productivo de las de la Costa: Guayas, El Oro y Los Ríos y de Pichincha en la Sierra.

Estas provincias con índices de captaciones/colocaciones menores que uno están constantemente descapitalizándose y no existen factores endógenos locales que generen actividades productivas con los pequeños niveles de ahorro que generan, menos aún que logren captar flujos financieros de otras provincias. En cambio, puede decirse que el dinamismo económico de Guayas y Pichincha logra captar recursos de otras provincias, mientras que parte del dinamismo de Manabí y Los Ríos se basa en aportes económicos de otras provincias.

Finalmente se evidencia que el dinamismo productivo de Azuay y El Oro se basa en sus propios recursos y que existe un pequeño porcentaje de ahorro que no es aprovechado internamente y va hacia otras provincias.

C u a d r o 13:
Estructura de la ejecución presupuestaria
Entidades nacionales, regionales y provinciales (1)
 año 1998

ENTIDAD REGIONAL	Monto en millones sucres	%
NACIONAL	14,352,890	64.08
REGIONAL	438,128	1.96
PROVINCIAL	7,607,028	33.96
Dependencias Gobierno Central	5,503,723	24.57
Gobiernos Seccionales Autónomos	2,103,305	9.39
TOTAL(2)	22,398,046	100.00

(1) Presupuesto emitido
 (2) incluye deuda pública

Fuente: Ministerio de Finanzas-Subsecretaría de Presupuestos y Contabilidad
Elaboración: Lourdes Rodríguez

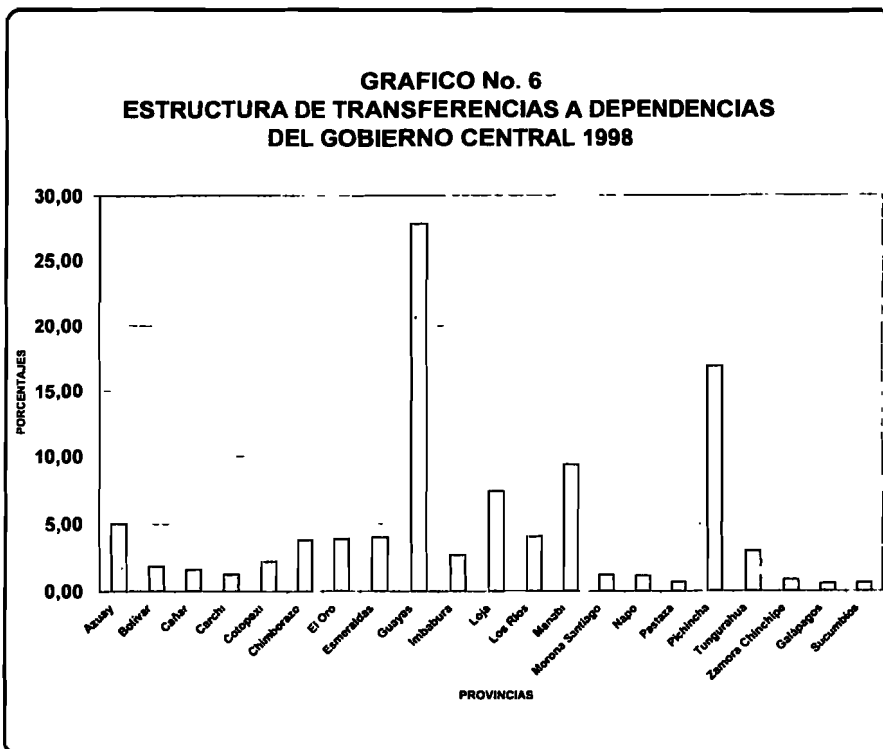
5. El rol del Estado en el desarrollo económico provincial: asignaciones presupuestarias y recaudaciones tributarias

El Estado ha jugado un importante rol en la dinamización de los procesos productivos provinciales, a través de las políticas económicas nacionales que tienen diverso impacto sobre el desarrollo provincial y por medio de políticas específicas que han promovido el surgimiento o fortalecimiento de procesos productivos regionales. Complementariamente a estas políticas y en ocasiones, de manera específica, por sí mismos, los flujos de recursos estatales hacia las provincias constituyen evidentemente factores de dinamización de las economías provinciales y por lo tanto son otro de los elementos que explican las especializaciones y competitividades estudiadas en capítulos anteriores.

En este capítulo se presenta las asignaciones del Presupuesto del Estado a cada provincia del país y las tributaciones que estas regiones han aportado a los ingresos del Estado.

5.1. Asignaciones Presupuestarias

El Presupuesto General del Estado es el instrumento a través del cual el Estado operacionaliza las prioridades de la política nacional a través de la asignación de los recursos. Estos se distribuyen a tres tipos de instancias regionales:



Cuadro 14:
Transferencias provinciales a
Dependencias del Gob. Central
AÑO 1998

Provincia	Millones sucres	%	Transferencia per capita (sucres)
Azuay	275,915	5.01	454,142
Bolívar	100,609	1.83	557,764
Cañar	87,963	1.60	413,768
Carchi	70,260	1.28	430,871
Cotopaxi	122,110	2.22	405,918
Chimborazo	210,096	3.82	502,892
El Oro	215,073	3.91	401,017
Esmeraldas	220,463	4.01	552,844
Guayas	1,528,230	27.77	466,721
Imbabura	147,184	2.67	458,304
Loja	407,805	7.41	966,566
Los Ríos	222,853	4.05	347,545
Manabí	518,893	9.43	421,821
Morona Santiago	67,003	1.22	493,629
Napo	63,956	1.16	423,960
Pastaza	38,192	0.69	648,025
Pichincha	929,401	16.89	395,013
Tungurahua	164,711	2.99	379,112
Zamora Chinchipe	47,263	0.86	485,670
Galápagos	31,362	0.57	2,029,903
Sucumbios	34,381	0.62	256,674
Total	5,503,723	100.00	452,064

Fuente: Ministerio de Finanzas-Subsecretaría de Presupuestos y Contabilidad

Elaboración: Lourdes Rodríguez

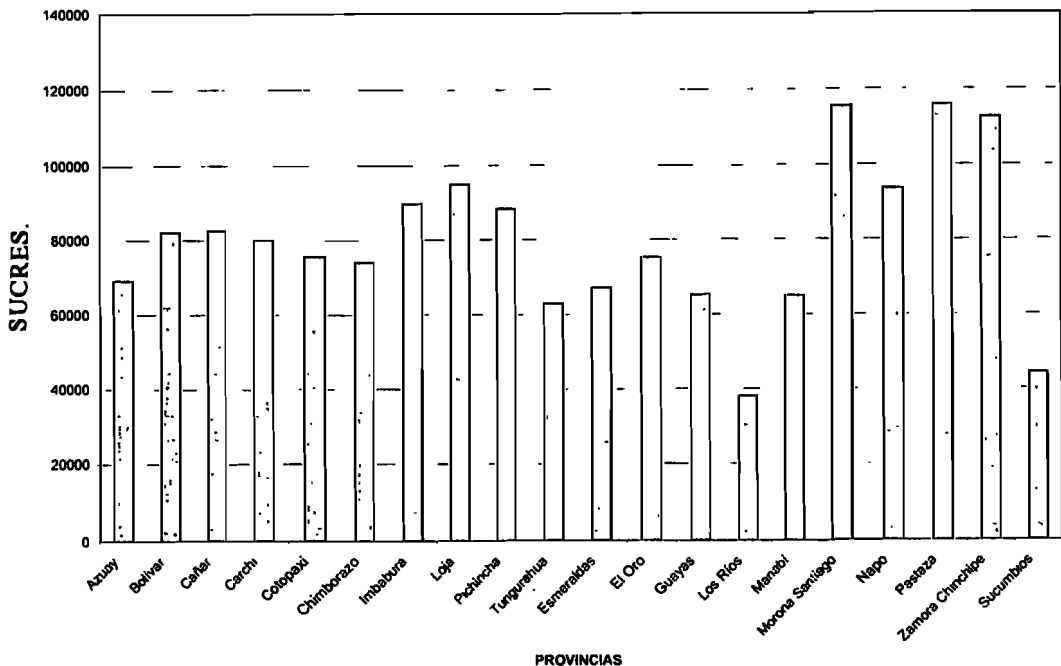
- i. Las entidades nacionales, que son aquellas asentadas mayoritariamente en Quito: Función Legislativa, Función Jurisdiccional; Administración Central, Ministerios.
- ii. Las entidades regionales en los diversos sectores: agropecuario, industrias y comercio, desarrollo urbano y vivienda.
- iii. Provincias y cantones del país a través de las respectivas entidades estatales que funcionan en estas circunscripciones territoriales.

En cada provincia existen dos tipos de entidades hacia las cuales, el Gobierno transfiere recursos:

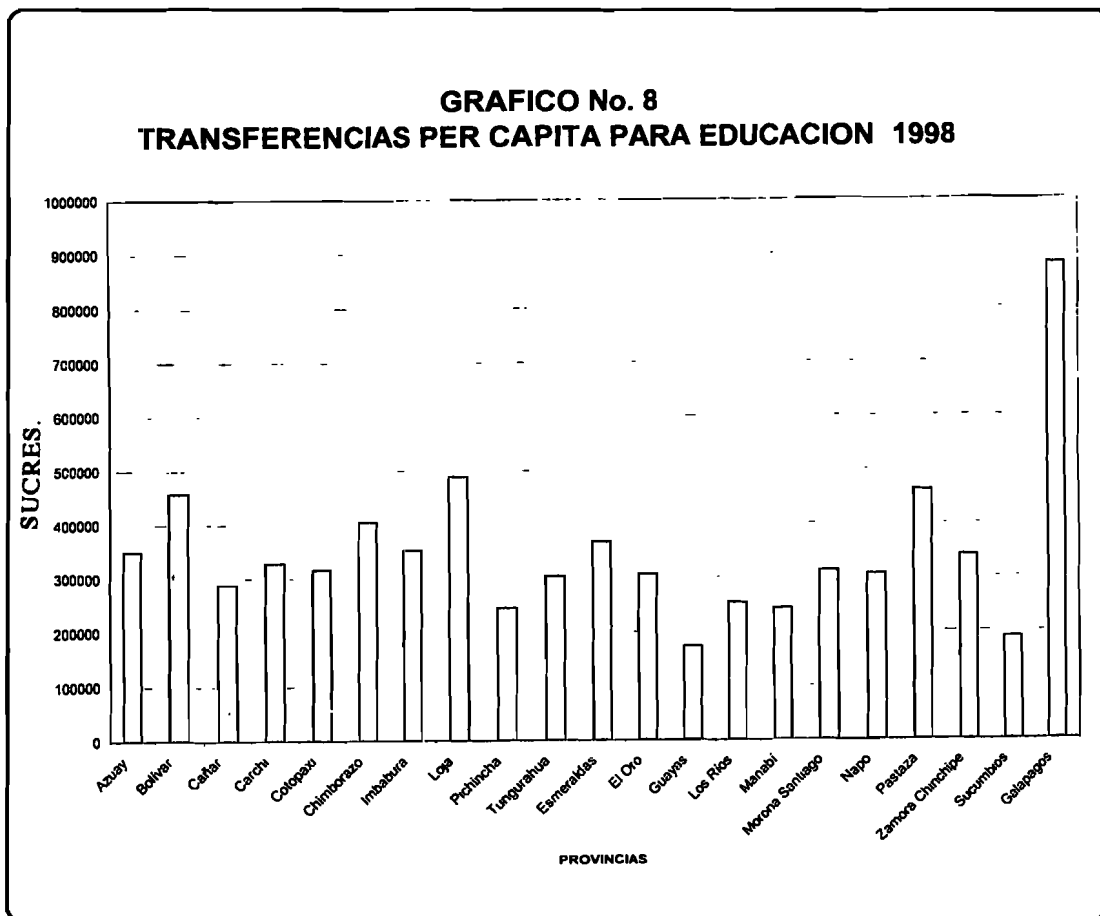
- i. las dependencias del Gobierno Central, que forman parte del régimen seccional dependiente, constituidas por las Gobernaciones y Direcciones provinciales de los respectivos Ministerios.
- ii. Los gobiernos seccionales autónomos ejercidos por los consejos provinciales y concejos municipales.

El Cuadro No. 13 presenta la estructura de la ejecución presupuestaria para el año 1998. Se ha elaborado en base a la información proporcionada por el Ministerio de Finanzas de la Ejecución Presupuestaria por provincias y sector. De esta manera muestra un corte a un año específico cómo el Estado Ecuatoriano ha asignado los recursos del Presupuesto General del Estado a nivel central, regional y a las provincias del país, a través de los dos tipos de entidades explicadas anteriormente.

**GRAFICO No. 7
TRANSFERENCIAS PER CAPITA SALUD 1998**



El total de asignaciones presupuestarias es de 22 billones de sucres, de los cuales, el 64.08 % corresponde a los ingresos de las entidades del gobierno central, el 33.96 % a las entidades provinciales y el 1.96 a las entidades regionales. Las dependencias provinciales del gobierno central reciben el 24.57 % del presupuesto, mientras que los Municipios y Consejos Provinciales, el 9.39 %.



Asignaciones provinciales

Las asignaciones provinciales globales se dividen entre las asignaciones a las dependencias del Gobierno central y a los gobiernos seccionales autónomos.

Las asignaciones a las dependencias provinciales del Gobierno Central suman 5 billones de sucres y comprenden principalmente las asignaciones a las Direcciones provinciales e instancias cantonales de los Ministerios, cuyos montos por provincia se presentan en el Cuadro No. 14.

C u a d r o 15:
Transferencias per cápita para educación, salud y desarrollo agro

Provincias	Educación millones S/	ED. P.C sucres	%	Salud millones S/	Salud P.C sucres	%	Agropecuaria millones S/	Agrop P . C sucres	%	Pobla 1998
Nacional	143,119	11,756	4.25	82,613	6,786	8.50	92,172	7,571	19.73	12,174,628
Regional	32		0.00	0		0.00	53,904		11.54	
Azuay	212,550	349,847	6.58	41,985	69,105	4.72	1,758	2,894	0.55	607,552
Bolívar	82,774	458,889	2.56	14,783	81,957	1.68	1,258	6,975	0.39	180,379
Cañar	61,455	289,077	1.90	17,517	82,397	1.97	2,621	12,328	0.82	212,590
Carchi	53,532	328,284	1.66	13,065	80,119	1.47	958	5,873	0.30	163,065
Cotopaxi	94,943	315,610	2.94	22,745	75,609	2.56	1,139	3,787	0.35	300,824
Chimborazo	169,042	404,624	5.24	30,905	73,974	3.47	4,076	9,757	1.27	417,776
Imbabura	112,933	351,654	3.50	28,914	90,034	3.25	1,938	6,033	0.80	321,149
Loja	206,193	488,711	6.39	40,112	95,073	4.51	145,971	345,977	45.46	421,911
Pichincha	575,422	244,565	17.83	208,547	88,636	23.44	8,036	3,415	2.50	2,352,838
Tungurahua	131,586	302,869	4.08	27,350	62,952	3.07	2,440	5,615	0.76	434,465
Esmeraldas	146,405	367,132	4.54	26,805	67,217	3.01	9,468	23,742	2.95	398,780
El Oro	164,393	306,350	5.09	40,457	75,391	4.55	2,136	3,981	0.67	536,619
Guayas	568,203	173,529	17.60	213,916	65,330	24.04	70,472	21,522	21.95	3,274,395
Los Ríos	162,376	253,229	5.03	24,364	37,996	2.74	931	1,451	0.29	641,221
Manabí	298,616	242,752	9.25	79,897	64,950	8.98	58,723	47,737	18.29	1,230,127
Morona Santiago	42,351	312,104	1.31	15,677	115,532	1.76	2,547	18,769	0.79	135,695
Napo	46,130	305,789	1.43	14,145	93,789	1.59	1,239	8,213	0.39	150,854
Pastaza	27,237	462,147	0.84	8,829	115,871	0.77	2,488	42,219	0.77	58,936
Zamora Chinchipe	33,105	340,180	1.03	10,961	112,637	1.23	1,413	14,516	0.44	97,315
Sucumbios	25,188	188,042	0.78	5,916	44,168	0.68	409	3,056	0.13	133,948
Galapagos	13,595	879,948	0.42	4,853	314,097	0.55	1,068	69,113	0.33	15,450
TOTAL POR PROV	3,228,027		95.75	889,742		91.50	321,088		68.73	
TOTALES	3,371,178	276,902	100	972,355	79,867	100	467,164		100	

Fuente: Ministerio de Finanzas-Subsecretaría de Presupuestos y Contabilidad
 Elaboración: Lourdes Rodríguez

En términos porcentuales, las Provincias de Guayas y Pichincha obtienen los mayores montos de asignaciones (27.77 y 16.89 % respectivamente), sin embargo si se obtiene un índice de asignación per capita en función del número de población estimado para 1998, Guayas tiene una asignación que es casi similar al promedio nacional, mientras que Pichincha es una de las cuatro provincias con menor monto de asignación per capita. Las provincias que obtienen mayores montos per capita son Bolívar, Chimborazo, Esmeraldas, Loja y Pastaza.

El Cuadro No.15 presenta las asignaciones per cápita provinciales a entidades dependientes del Gobierno Central en los rubros de Educación, Salud y Desarrollo Agropecuario. Se mira, en primer lugar que el 90 % del presupuesto tanto de salud como de educación se distribuye entre las provincias. El Presupuesto de Salud es la cuarta parte del de Educación. En promedio cada habitante del Ecuador recibe 276.902 sucres en concepto de Educación y 79.867 sucres en concepto de Salud (en sucres corrientes de 1998).

Del presupuesto total de Salud, casi el 50 % se concentra en las Provincias de Guayas y Pichincha. Las provincias de Azuay, Loja, El Oro y Manabí reciben entre el 4 al 8% de este Presupuesto de Salud. En términos per cápita, las provincias que reciben más del promedio nacional son Zamora Chinchipe, Pastaza, Morona Santiago, Loja, Imbabura, Carchi, Cañar y Bolívar.

Del Presupuesto total de Educación, el 34 % se concentra en las Provincias de Guayas y Pichincha. Las provincias de Azuay, Chimborazo, Loja, El Oro, Los Ríos, Manabí reciben entre el 5 al 9 % del total de este presupuesto. En términos per cápita, sólo las provincias de Cañar, Pichincha, Guayas, Los Rios, Manabí y Sucumbios reciben menos de la media nacional.

En los dos casos, de Salud y Educación (Gráficos 7 y 8) destaca la concentración del Presupuesto en solo dos provincias y un segundo grupo de Provincias: Azuay, Loja, El Oro, Manabí que corresponden a provincias con tendencia económica dinámica que reciben presupuestos absolutos porcentualmente mayores que el resto de provincias. En términos per cápita no existe una lógica clara de asignación de recursos.

Finalmente, con respecto a recursos para desarrollo agropecuario, que son en total alrededor del 50 % del presupuesto total designado para salud, Loja recibe el 45 %, Guayas el 21 % y Manabí el 18 %. Estas tres provincias reciben por tanto el 84 % de este presupuesto, sin que exista una lógica en torno a esta distribución de recursos.

Transferencias a Organismos seccionales autónomos

Los organismos seccionales autónomos son los Municipios y Consejos Provinciales. Las fuentes de financiamiento de estas entidades son: ingresos tributarios; ingresos propios no tributarios (provenientes del patrimonio de estas entidades ó por el uso o arrendamiento de sus bienes); tasas por servicios; transferencias del Gobierno Central y Empréstitos.

Según la Ley de Régimen Municipal, los impuestos municipales son los siguientes: impuesto sobre la propiedad urbana; impuesto sobre la propiedad rural; impuesto de alcabalas; impuesto de registro e inscripción; impuesto sobre los vehículos; impuesto de matrículas y patentes; impuesto a los espectáculos públicos, impuesto a las utilidades en la compraventa de los bienes inmuebles.

En cuanto a los Consejos provinciales, en general no tienen impuestos y una fuente propia de financiamiento son las “contribuciones especiales de mejoras” que se cobran cuando la construcción, rectificación, ensanche o pavimentación de carreteras o caminos, o construcción de puentes, por parte del Consejo Provincial, aumentare el valor de las propiedades.

En el Anexo No. 3 se presenta la relación entre ingresos propios e ingresos totales de los municipios del país. Los Municipios de Salinas (64.6%), Guayaquil (58.4%) , Durán (54.2%), Santa Cruz (51.1%), Rumiñahui (49.9%), Baños (47.5%), Quito (47.3%), Cuenca (45.3 %), La Libertad (41.5%) tienen el más alto nivel de recursos propios. En un segundo grupo están los Municipios de Santo Domingo de los Colorados (38.4%), Ambato (35.1%), Latacunga (31.4%), Machala (31.8%), Ibarra (31.7%), La Troncal (34.2%), Riobamba (31.2%), Naranjal (30.7%), Otavalo (32.5%), Manta (30.8%), Cayambe (31.9%), Mejía (32.2%), Putumayo (31.5%). Todos los demás municipios tienen porcentajes menores al 30%, lo cual demuestra la dependencia de la inversión municipal de las transferencias desde el gobierno central. La última columna presenta los promedios provinciales de esta relación excluyendo a las capitales provinciales y hace ver que en general, los promedios provinciales son menores que los de las capitales provinciales. Son estos municipios que no son capitales provinciales, en general, con predominio rural, los que tienen mayores niveles de dependencia de las asignaciones nacionales.

Las transferencias del gobierno central a los Organismos seccionales provienen de las siguientes partidas:

- i. Las asignaciones que corresponden a las transferencias del Fondo de Desarrollo Seccional FODESEC, Fondo de Desarrollo Provincial y la Ley Especial de Distribución del 15 % de los Ingresos del Presupuesto del Gobierno Central.
- ii. Los aportes provinciales constituídos por Leyes que presasignan recursos para específicas provincias ó partidas que desde el gobierno se entregan por específicos convenios a las entidades seccionales.

Cuadro 16:

**Transferencias provinciales a organismos seccionales autónomos:
Consejos Provinciales y Municipios
Año 1998
Millones de sucres**

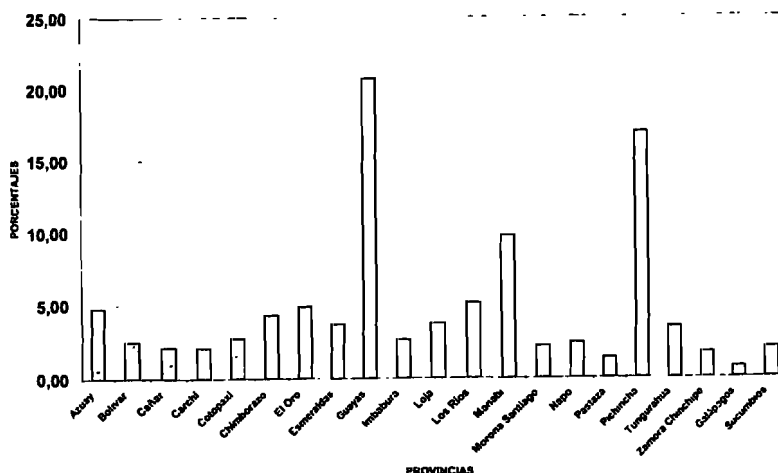
Provincia	Consejos Provinciales	Municipios	Total Organismos Seccionales	%	Asignación Per Cápita (Sucres)	Total Asignación Provincial (1)	Asignación Per Cápita total (2)
Azuay	26,987	71,073	98,060	4.78	161,402	373,975	615,544
Bolívar	15,366	35,740	51,106	2.49	283,326	151,715	841,090
Cañar	13,394	30,676	44,070	2.15	207,300	132,033	621,069
Carchi	14,380	28,393	42,773	2.08	262,306	113,033	693,178
Cotopaxi	18,197	38,190	56,387	2.75	187,442	178,497	593,360
Chimborazo	26,295	61,948	88,243	4.30	211,221	298,339	714,112
El Oro	29,807	70,913	100,720	4.91	187,694	315,793	588,711
Esmeraldas	25,938	49,700	75,638	3.68	189,674	296,101	742,517
Guayas	110,733	314,974	425,707	20.73	130,011	1,953,937	596,732
Imbabura	17,700	36,196	53,896	2.62	167,822	201,080	626,127
Loja	22,484	53,955	76,439	3.72	181,173	484,244	1,147,740
Los Ríos	29,079	76,561	105,640	5.14	164,748	328,493	512,293
Manabí	65,446	134,579	200,025	9.74	162,605	718,918	584,426
Morona	15,193	29,840	45,033	2.19	331,869	112,036	825,498
Napo	19,725	29,625	49,350	2.40	327,137	113,306	751,097
Pastaza	14,612	13,304	27,916	1.36	473,666	66,108	1,121,691
Pichincha	86,894	260,698	347,592	16.93	147,733	1,276,993	542,746
Tungurahua	22,057	49,137	71,194	3.47	163,866	235,905	542,978
Zamora	14,284	20,928	35,212	1.71	361,835	82,475	847,506
Galápagos	7,236	7,581	14,817	0.72	959,029	46,179	2,988,932
Sucumbios	15,250	26,032	41,282	2.01	308,194	75,663	564,868
Concepe	2,169		2,169	0.11		2,169	-
TOTAL	613,226	1,440,043	2,053,269	100	168,651	7,556,992	620,715

(1) (2) Comprende asignaciones provinciales a dependencias del gobierno central más organismos seccionales

Fuente: Ministerio de Finanzas. Dirección Nacional de Tesorería: Valores entregados a Municipios y Consejos Provinciales. Periodo Enero Diciembre 1998

Elaboración: Lourdes Rodríguez

**GRAFICO No. 9
ESTRUCTURA DE TRANSFERENCIAS A CONCEJOS
PROVINCIALES Y MUNICIPIOS**



El Fondo de Desarrollo Seccional, Fodesec, es creado en 1990 y se constituye en base al 2% de los ingresos corrientes netos del Presupuesto del Estado y la participación de tres mil millones de sucres anuales de los ingresos que percibe el Estado por la producción y exportación de petróleo, suma que se incrementa desde 1991 en porcentaje igual a la variación anual del índice de precios del consumidor elaborado por el INEC. Este Fondo se distribuye en un 2 % a los municipios capitales de provincias; el saldo se divide en un 20% para consejos provinciales, 75% para las municipalidades, 5% para una cuenta de reservas de emergencia.

El Fondo de Desarrollo Provincial, Foondepro, se crea en 1990 con una asignación equivalente al 2% del monto total de los ingresos corrientes del Presupuesto General del Estado. Se distribuyen 75% en partes iguales para todos los consejos provinciales del país y el 25 % restante en proporción directa al número de habitantes de cada provincia.

La Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno central para los gobiernos seccionales se aprueba en Marzo de 1997, creándose así el Fondo de Descentralización que se distribuye en un 70% para los municipios y 30 % para los consejos provinciales. Para estos se distribuye, el 50% del monto total en función de las necesidades básicas insatisfechas de la población de la provincia, el 10% en proporción de la superficie territorial provincial, y, 40% en relación a la población provincial.

El monto destinado a los municipios, se distribuye: 10% del monto total en partes iguales; un 40% en función de la población del cantón, 50% en función de la necesidades básicas insatisfechas de la población cantonal. La Ley prevé que este 15% se empiece a aplicar a partir del 1 de Julio de 1997 con el equivalente al 3%, el 7% desde Enero de 1998, el 11 % a partir de Enero de 1999 y el 15% a partir de Enero del año 2000.

En la Ley existe una definición clara de que el estos fondos corresponden al 15 % del “presupuesto del Gobierno Central, *excepto los ingresos provenientes de créditos internos y externos*”. Sin embargo, en la Nueva Constitución de 1998 se define que las “asignaciones a los organismos del régimen seccional autónomo *no podrán ser inferiores al 15% de los ingresos corrientes totales del presupuesto del gobierno central*”. Esta disposición modifica sustancialmente los ingresos de las entidades seccionales, pues, para 1999, los créditos internos y externos significan el 30% de los ingresos totales.

En el Cuadro No. 16 se presentan las transferencias provinciales del gobierno central a los consejos provinciales y municipios del país. Estas asignaciones son de 2 billones de sucres. Guayas obtiene el 20.7 % de estas asignaciones y Pichincha el 16.93%. En términos per capita ambas provincias reciben menos de la media per capita nacional, siendo las Provincias de Bolívar, Cañar, Carchi, Chimborazo y todas las del Oriente, las que reciben en términos per capita casi el doble de la media nacional.

C u a d r o 17 :
Recaudaciones tributarias por provincias 1.998 (Valores en millones de sucres)

Provincias	Total	%	Imp. A la Renta	Imp. V.A	Imp C.E	Imp. Vehículos Motorizados	Otros Impuestos	Tributación P.C.	Asig P.C	Trib /Asig PC
								suces	suces	
Total	7,706,437	100.00	2,235,204	4,468,076	661,704	114,487	226,902			
Azuay	209,645	2.72	77,142	101,410	15,283	8,606	7,200	345,065	615,544	0.56
Bolívar	2,436	0.03	1,686	91	16	558	81	13,505	841,090	0.02
Cañar	5,256	0.07	2,203	276	-	2,556	223	24,724	621,069	0.04
Carchi	158,351	2.05	2,716	146,891	6,472	1,922	347	971,091	693,178	1.40
Cotopaxi	7,999	0.10	3,960	849	-	2,046	1,142	26,590	593,360	0.04
Chimborazo	9,321	0.12	5,110	1,065	5	2,577	561	22,311	714,112	0.03
El Oro	76,315	0.99	11,128	57,560	2,170	4,367	1,089	142,214	588,711	0.24
Esmeraldas	362,354	4.70	9,643	343,848	7,794	919	147	908,656	742,517	1.22
Galápagos	1,157	0.02	942	165	-	7	41	74,887	2,988,932	0.03
Guayas	3,085,273	40.04	611,065	1,940,210	243,795	-	90,199	942,242	596,732	1.58
Imbabura	15,877	0.21	7,074	3,807	183	3,841	971	49,438	626,127	0.08
Loja	20,816	0.27	6,817	7,745	1,663	2,732	1,855	49,337	1,147,740	0.04
Los Ríos	9,161	0.12	5,249	622	202	2,500	585	14,287	512,293	0.03
Manabí	178,171	2.31	38,662	106,752	25,215	5,389	4,150	144,840	584,426	0.25
Morona Sant.	1,788	0.02	1,450	73	-	139	123	13,177	825,498	0.02
Napo	2,602	0.03	2,007	149	-	337	107	17,248	751,097	0.02
Pastaza	2,009	0.03	1,540	116	-	244	107	34,088	1,121,691	0.03
Pichincha	3,482,121	45.18	1,213,896	1,729,355	354,111	70,788	113,968	1,479,966	542,746	2.73
Tungurahua	70,762	0.92	31,605	26,385	4,795	4,129	3,845	162,872	542,978	0.30
Sucumbios	4,116	0.05	2,654	677	-	662	120	30,728	564,868	0.05
Zamora	907	0.01	655	30	-	178	41	9,320	847,506	0.01

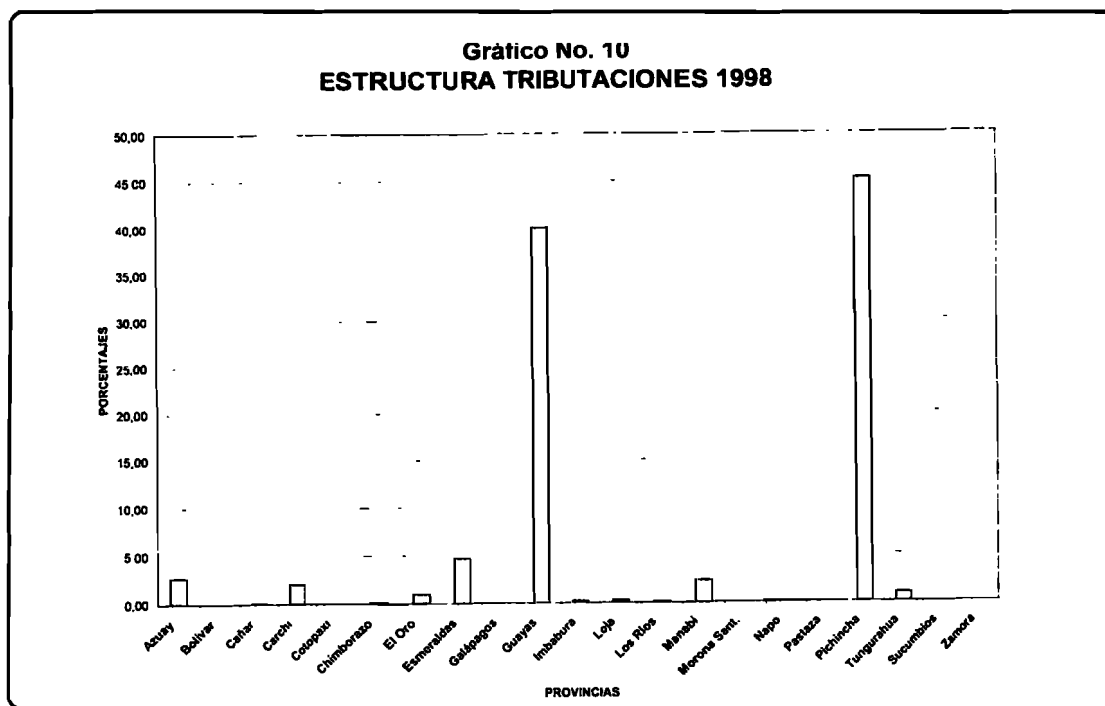
Fuente: Ministerio de Finanzas
 Elaboración: Lourdes Rodríguez

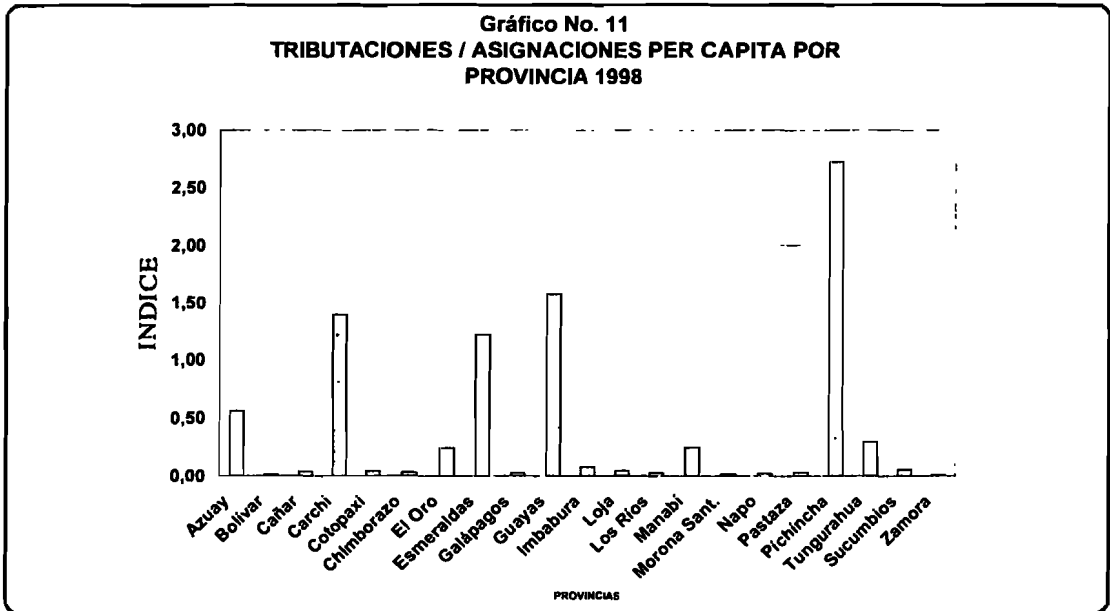
Las últimas columnas del cuadro No.16 presentan las transferencias provinciales totales y las asignaciones provinciales totales per cápita, esto es las asignaciones a organismos seccionales más las asignaciones a las dependencias del gobierno central divididas para la población provincial estimada para 1998.

Estas columnas demuestran, en general, dos cuestiones, la primera que, en términos absolutos se refuerza la concentración de recursos en Guayas y Pichincha, pero que si se analiza en términos de transferencias per cápita, no existe una lógica clara por parte del Estado. La segunda cuestión, que aparece con mucha evidencia, es la necesidad de una política de regionalización nacional, que oriente de mejor manera la asignación de recursos en función de la población, de las necesidades insatisfechas, de los niveles de dinamismo económico provincial, de manera de compensar las inequidades provinciales.

5.2. Tribuciones Provinciales

El Cuadro No 17 presenta las recaudaciones tributarias que efectúa el gobierno central para el año 1998. El impuesto al Valor Agregado representa el 57 % del total de impuestos, el Impuesto a la Renta el 29 % y el Impuesto a los consumos especiales el 8.5 %. El restante 5.6 % está dado por el impuesto a los vehículos, impuesto por salida del país y multas tributarias.





En Pichincha y Guayas se recaudan el 85 % del total de impuestos del país (Gráfico 10). Pichincha recauda el 45 % mientras que Guayas aporta con el 40 %. Esta diferencia resulta significativa pues como se vió al analizar las 100 empresas más importantes del país (Revista Vistazo No. 769), en Guayas se concentran 46 de las 100 mayores empresas (en Quito 40) y en Guayas están las 10 más grandes exportadoras del país.

Las provincias de Azuay, Carchi, El Oro, Esmeraldas, Manabí y Tungurahua contribuyen en porcentajes entre el 1 al 4 % de la tributación. El resto de provincias tienen recaudaciones muy poco significativas. Este esquema de la tributación es el reflejo de la dinámica económica y productiva que hemos analizado, con diferentes variables a lo largo de este trabajo. Dos provincias que concentran productividad y diversidad de renglones productivos. Un grupo intermedio de provincias dinámicas pero con mucha diferencia de las dos principales y el resto de provincias sin ningún dinamismo. En términos de tributaciones per cápita, cada habitante de la provincia de Pichincha tributa 1.479.966 sucres. Existe un segundo grupo de provincias: Carchi, Esmeraldas y Guayas que tributan alrededor de 900.000 sucres por habitante. En Azuay cada habitante tributa 345.000 sucres y el resto de provincias tiene tributaciones per cápita menores de 150.000 sucres.

Al hacer la comparación entre las tributaciones y las asignaciones de cada provincia se obtiene un índice(Gráfico 11), en el cual los valores mayores que uno demuestran un grado de autosuficiencia provincial, es decir tributaciones mayores que las asignaciones. Sólo cuatro provincias del Ecuador tienen esta característica: Pichincha con un índice de 2.73 lo cual quiere decir de que por cada millón de sucres que recibe cada uno de sus habitantes tributa

2.73 millones. Guayas con un índice de 1.58, Carchi con 1.40 y Esmeraldas con 1.22. El resto de Provincias reciben asignaciones del Estado mayores a sus tributaciones per cápita. Por ejemplo cada habitante de Azuay, por cada millón que recibe tributa 560.000 sucres, Tungurahua por cada millón que recibe tributa 300.000, El Oro por cada millón tributa 240 mil sucres, Manabí 250.000 y los índices de estas provincias son más altos que el resto de Provincias del país que tienen índices entre 0.01 a 0.09 con un promedio de 0.04, lo que significa que 13 provincias del país, por cada millón de sucres que le asigna por habitante el Estado, tributa en promedio 40.000 sucres por habitante.

Estas cifras son resultado de la dinámica del proceso de desarrollo en el Ecuador. La heterogeneidad estructural marca segmentaciones muy fuertes en la estructura económica, tal como se refleja en el análisis productivo. Esto se agrava por la inequidad en los flujos financieros privados. Resultan así grandes disparidades provinciales y regiones con una incapacidad estructural de generar procesos productivos dinámicos. Sus niveles de demanda y de consumo interno son muy limitados y de igual manera, como lo dicen estas últimas cifras, su contribución al Estado es mínima.

capítulo 6

Elementos para el análisis institucional del Estado

Desde la teoría política institucionalista una vía privilegiada para la comprensión del Estado es la disección de su composición institucional, de su funcionamiento organizativo y de su normatividad jurídica y marco regulatorio (procedimientos, operaciones, mecanismos decisionales). En este capítulo se efectúa una aproximación al ordenamiento estatal vigente en el Ecuador, insistiendo en su despliegue y modo de concreción territorial. Se plantean los conflictos más evidentes en la dinámica intraestatal y en la relación estado-territorio. Finalmente se formulan unas hipótesis para explicar el tortuoso y laberíntico orden estatal.

El objetivo del capítulo es presentar ciertos elementos descriptivos como parte de la línea argumentativa general del trabajo. Esto no implica un análisis exhaustivo de la totalidad del mapa institucional del estado nacional.

1. Un poco de historia: la construcción del territorio nacional

Al constituirse el Ecuador existían tres departamentos: Guayaquil, Quito y Cuenca, los cuales correspondían a núcleos de poder existentes desde la época colonial articulados en torno a las principales ciudades.

En 1835, se eliminaron formalmente los departamentos. La organización territorial y la división político-administrativa estableció los niveles que hoy se conocen: provincias, cantones y parroquias⁷⁸. De igual forma, en la Constitución de ese mismo año el régimen y administración de lo Interior quedó supeditado a una “ley especial”⁷⁹, la Ley de Régimen Político.

78 El art. 82 de la Constitución Política de 1835 dice: “El territorio de la República se divide en provincias, cantones y parroquias. El gobierno político de cada provincia reside en un Gobernador, que es el agente inmediato del Poder Ejecutivo. Cada cantón, o la reunión de algunos de ellos en circuito, será regido por un corregidor, y las parroquias por tenientes.”

79 La parte respectiva de Art. 84 de la Constitución Política de 1835 reza: “...Una ley especial organizará el régimen interior de la República y designará las atribuciones de los funcionarios”.

En ella se adoptó, siguiendo el ejemplo ibérico, el modelo parlamentario clásico para la administración de las localidades: consejos provinciales, concejos municipales y juntas parroquiales, y sus respectivos ejecutivos: prefectos, alcaldes y presidentes de junta.

Esta estructura, en sus líneas generales sigue vigente hasta hoy⁸⁰ pero evidentemente, su funcionamiento, cargos, competencias, rutinas organizacionales, nomenclatura, la cultura institucional, etc., han variado sustantivamente con el paso del tiempo.

Las provincias en sí mismas surgen con la Constitución de 1878, su organización real es de 1929, pero se transforman en organismos de régimen seccional, con Consejos Provinciales propios, a partir de la Constituyente de 1944. Posteriormente, con las reformas de 1983 a la Constitución Política de 1979, se introdujo la figura del “Distrito Metropolitano” (art.123), y en la Constitución de 1998 la de las “circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas” (art.224) y la de “los regímenes especiales de administración territorial” (art.238).

La subdivisión político-administrativa del territorio ha aumentado significativamente desde mediados de este siglo, sobre todo en la Costa y la Amazonía. En el Ecuador actual existen 22 provincias, 2 de las cuales han sido creadas en los últimos 10 años (Sucumbios y Orellana). En cuanto a los cantones, en 1979 existían 118, para 1990 ese número sube a 169 y en la actualidad se cuentan 214 cantones. Respecto a las parroquias rurales⁸¹ para 1990 se contabilizaban 752 distribuidas en un 55% en la Sierra, 27% en la Costa, 17.5% en la Amazonía y 0.5% en Galápagos. Además, existen algunas regiones que son objeto de disputa entre provincias (las zonas no delimitadas) como la Manga del Cura entre Los Ríos y Pichincha.

En varios casos, las unidades político-administrativas no cumplen los requisitos que establece la Ley de Régimen Municipal para la formación de cantones y parroquias rurales. Existen cantones con menos de 50.000 habitantes, que tienen menos de 10.000 hab. en la cabecera cantonal o sin parroquias rurales.

La tendencia de división del territorio en unidades político-administrativas responde a diversas lógicas. La principal es la búsqueda de una mayor jerarquía para un territorio específico que permita una gestión de los recursos propios y una independencia relativa respecto de la unidad de la cual depende. Otros factores son las rivalidades entre pueblos de una misma provincia o de provincias vecinas y el crecimiento poblacional que presiona para el “ascenso administrativo” de una determinada jurisdicción.

80 En todas las constituciones posteriores hay un reconocimiento (al menos formal) de las instancias políticas seccionales a nivel provincial, cantonal y parroquial. Véase las constituciones de 1843 (art. 79), 1845 (art. 99), 1851 (art. 94), 1852 (art. 98), 1861 (art. 94-97), 1869 (art. 81-83), 1873 (Ley interpretativa de la CP de 1869, art. 5 y 6), 1878 (art. 102-104), 1884 (art. 116-118), 1897 (art. 120 y 121), 1906 (art. 111 y 112), 1945 (art. 96, 97, 99, 102 y 106), 1946 (art. 124), 1967 (art. 237 y 238), 1979 (117-121) y 1998 (art. 224).

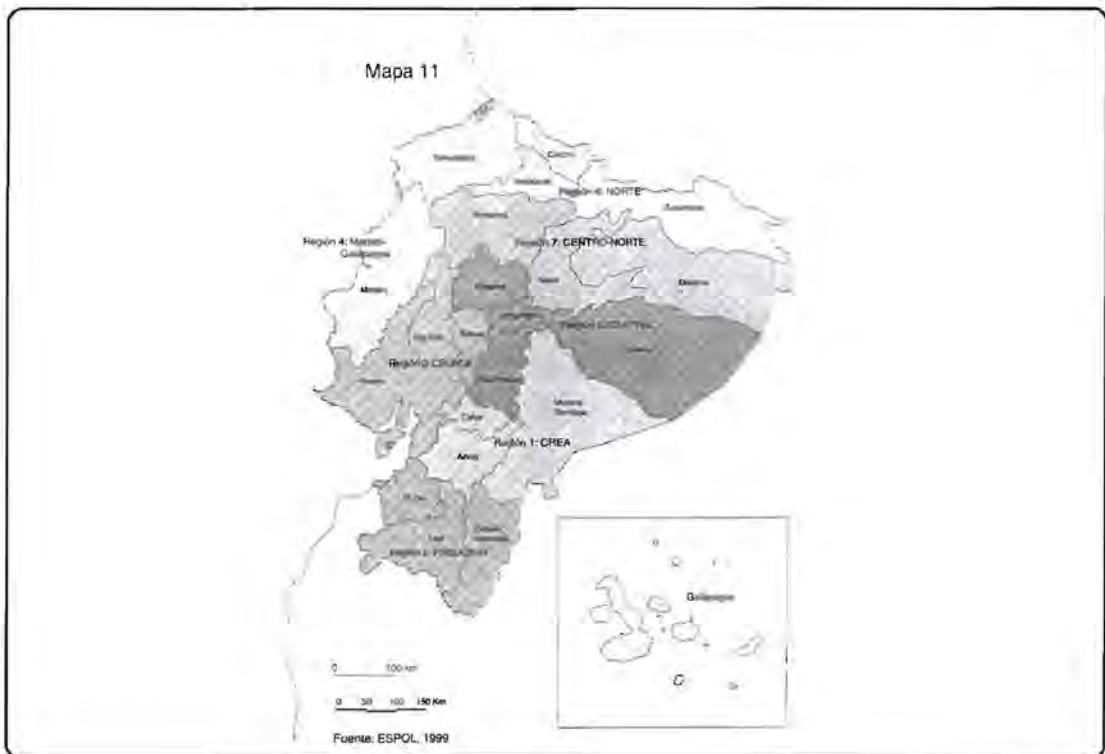
81 Las parroquias urbanas solo son referencia para el Registro Civil y el padrón electoral pero no implican una unidad de gobierno.

2. Estructura orgánica del Estado en el territorio

La organización política del Estado Ecuatoriano contempla: el régimen seccional autónomo⁸² y el régimen dependiente derivado del Ejecutivo nacional en cada provincia, cantón o parroquia.

El Gobierno nacional tiene competencias en todo el territorio del país y se encuentra compuesto por el Ejecutivo, los ministros, subsecretarías, direcciones e institutos nacionales adscritos. A su vez, existen diversos niveles de desconcentración administrativa designados desde el gobierno central para la planificación y administración de la política nacional al nivel regional, provincial, cantonal y parroquial.

Dentro de esta estructura, el Estado central ha conformado también los organismos de desarrollo regional, que se constituyen como mecanismos de respuesta a las necesidades locales y/o provinciales de planificación, ordenación y control efectivo del territorio. Actualmente los organismos de desarrollo que existen son: Centro de Reconversión Económica del Austro-CREA, Centro de Rehabilitación de Manabí-CRM, Comisión de Estudios para la Cuenca del Guayas-CEDEGE, Instituto Nacional Galápagos-INGALA, Instituto de Colonización Región Amazónica-INCRAE, y Programa Regional de Desarrollo del SURPREDESUR (ver mapa No. 11).



82 El art. 118 de la Constitución Política de 1998 establece que “son instituciones del Estado: (...) 4. Las entidades que integran el régimen seccional autónomo”.

Por otra parte, se encuentra el Gobierno seccional autónomo cuyas autoridades son electas mediante votación popular y que designan a Consejos Provinciales (prefecto y Consejeros), y a Municipios (Alcaldes y concejales). Las reformas a la última constitución contemplan además la elección de juntas parroquiales, y otorgan algunas responsabilidades a las organizaciones barriales, juntas de vecinos y comunas.

El régimen seccional comprende los siguientes niveles:

Autoridades y atribuciones según el régimen seccional				
REGIMEN SECCIONAL AUTÓNOMO			REGIMEN SECCIONAL DEPENDIENTE	
NIVEL	AUTORIDAD	ATRIBUCIONES	AUTORIDAD	ATRIBUCIONES
PROV.	PREFECTO (Consejo Provincial integrado por los representantes de cada cantón) Elegido por votación popular	Infraestructura, equipamiento comunal rural: construcción y mantenimiento de caminos vecinales, infraestructura básica de salud y protección ambiental. Construcciones escolares, culturales y deportivas a nivel rural. Catastro rural. Representar a la provincia (Art.233)	GOBERNADOR Designado por el Ministro de Gobierno (excepto para la provincia de Pichincha en las cuales operan las Unidades ejecutoras)	Coordinación política, seguridad, administración del orden y protección policial. Representación del gobierno central y del Presidente de la República ante la provincia. (Art. 227)
CANT.	MUNICIPIO-CABILDO ALCALDE Elegidos por votación popular o por votación interna del Concejo Municipal que a su vez es elegida por votación popular	Planificación y desarrollo urbano y suburbano, catastro urbano, infraestructura y servicios públicos urbanos.	JEFATURA POLÍTICA CANTONAL	
	MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO (ALCALDE)	Se rige bajo la ley del DMQ de 1993.		
PARR.	JUNTAS PARROQUIALES ORGANIZACIONES BARRIALES JUNTAS DE VECINOS COMUNAS	Coparticipación en la planificación y ejecución de obras y proyectos. Participación en el control y evaluación de obras de beneficio comunitario. Impulso a la autogestión comunitaria.	TENIENTE POLÍTICO PARROQUIAL	
LOCAL O REGIONAL			ENTIDADES AUTONOMAS (CREA, CEDEGE, PREDESUR, INGALA, CRM)	Leyes especiales para cada una delimitando actividades o de fomento provincial.
			REGÍMENES ESPECIALES DE ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL	Como el sistema de áreas protegidas que ocupa un 15% del territorio nacional y se rige por el INEFAN.

Elaboración: Andrea Carrón, CIUDAD, 1999

El consejo provincial es una “institución de derecho público” que “goza de autonomía y representa a la provincia”, y cuya “misión es impulsar el desarrollo cultural y material” de su jurisdicción, y “colaborar con el Estado y las municipalidades de la respectiva circunscripción, para la realización armónica de los fines nacionales” (LRP, art. 1, subrayado nuestro). Esta regido por La Ley de Régimen Provincial (LRP).

El consejo esta compuesto por el prefecto, que lo preside con voto dirimente y por los consejeros, que varían en número según la población⁸³; ambos cargos se desempeñan por cuatro años sin reelección inmediata. El prefecto es elegido por votación popular; la mitad de los consejeros son de elección popular, y “los restantes designados de conformidad con la ley por los concejos municipales de la provincia” (CP, art. 233).

La Constitución Política vigente atribuye a los consejos las funciones de promoción y ejecución de “obras de alcance provincial en vialidad, medio ambiente, riego y manejo de las cuencas y microcuencas hidrográficas de su jurisdicción” y establece además que “ejecutarán obras exclusivamente en áreas rurales” (art. 233). Sus funciones, según la LRP actual, tienen que ver con el progreso de la provincia, la prestación de servicios públicos, la obra pública, la coordinación de municipalidades, la planificación y ejecución de proyectos de desarrollo, educación, salud, turismo, control y vigilancia de rentas, y otros estipulados en la ley. Todo ello en constante relación y articulación con el Gobierno Central y los municipios (art. 3).

El consejo establecerá, en conformidad con la LRP, las siguientes Comisiones Permanentes: de legislación y redacción; de obras públicas, vialidad y vivienda popular; de educación pública y deportes; de economía y finanzas; de cuestiones sociales, sanidad e higiene; de municipalidades, excusas y calificaciones; de coordinación, fomento, turismo y propaganda (art. 25).

Cada cantón constituye un municipio, y según la Ley de Régimen Municipal (LRM), representa “la sociedad política autónoma subordinada al orden jurídico constitucional del Estado, cuya finalidad es el bien común local y, dentro de éste y en forma primordial, la atención de las necesidades de la ciudad, del área metropolitana y de las parroquias rurales de la respectiva jurisdicción” (art. 1).

El gobierno del municipio está a cargo del concejo municipal y del alcalde, que es su máximo personero y preside el concejo (LRM, art. 26; CP de 1998, art. 234). Tanto el alcalde como los concejales son electos por cuatro años, por sufragio universal y secreto; el número concejales varía, entre quince y cinco, en función de la población del cantón (LRM, art. 27).

Las “funciones primordiales” que la LRM asigna al municipio se refieren a la provisión de agua potable y alcantarillado; uso de vías y espacios públicos; tratamiento de basura; alumbrado público; control de alimentos; policía de moralidad y costumbres; construcciones; per-

83 Nueve para Azuay, Guayas, Manabí y Pichincha, siete para Cotopaxi, Chimborazo, Loja, Los Ríos y Tungurahua, y cinco para las demás provincias (LRP, art. 2).

misos de funcionamiento; cementerios; turismo; mercados (art. 15); planificación y urbanismo, obras y servicios públicos, higiene y asistencia social, educación y cultura, hacienda municipal, justicia y policía (art. 158). Además, el concejo “podrá planificar, organizar y regular el tránsito y transporte terrestre” (CP de 1998, art. 234). Sin embargo, “la enumeración de funciones no tiene carácter taxativo sino meramente enumerativo (art. 159), dando paso así a que cada municipio con “potestad y competencia” defina sus funciones.

Al igual que el caso anterior, el concejo municipal tiene la facultad de organizar Comisiones permanentes y especiales de acuerdo a “la actividad municipal y en atención a una racional división del trabajo” (LRM, art. 89, 97 y 102).

La estructura administrativa de cada municipio será determinada por su respectivo Reglamento Orgánico y Funcional y “estará de acuerdo con las necesidades peculiares que deba satisfacer, la importancia de los servicios públicos a prestarse y la cuantía de la hacienda municipal...” (LRM, art. 168 y 169). Se establece, eso sí, una “estructura administrativa básica” considerada “mínima” y que “se adaptará, en cada caso, a las características propias de cada municipio”, con las siguientes dependencias: de servicios públicos, de obras públicas, financiera, administrativa, de higiene y salubridad, y de educación y cultura (LRM, art. 173 y 174). A pesar de esto, los municipios pequeños (con rentas inferiores a veinte millones) integrarán su estructura básica sólo con cuatro direcciones: de obras y servicios públicos, financiera, administrativa y de servicios sociales (LRM, art. 175).

3. El papel del Estado en el ordenamiento territorial

Con el influjo de las tendencias mundiales y regionales sobre planificación regional -referidas en el capítulo 2, en el Ecuador se crean instituciones de planificación y control territorial regional desde finales de la década de los 50 con apoyo de organismos de cooperación internacional (BIRF, BID). De esta época son instituciones como: la Junta Nacional de Planificación (JUNAPLA), el Centro de Reconversión Económica del Austro (CREA), el Consejo de Desarrollo de la Cuenca del Río Guayas (CEDEGE), el PREDESUR. Estos organismos regionales elaboran propuestas y proyectos de desarrollo territorial privilegiando los aspectos vinculados al fomento económico y al manejo de algún recurso específico (principalmente el agua). Las propuestas de ordenamiento territorial de esta época aparecen como respuesta al crecimiento desequilibrado entre las regiones naturales y administrativas.

La JUNAPLA elaboró tres propuestas de regionalización: la primera, realizada en 1965, establece 12 regiones económicas que resultan de la combinación de cinco factores (naturales, humanos, institucionales, político-regionales y económicos); la segunda propuesta se realiza para el período 1970-1973 en el marco del Plan de Desarrollo en donde se establecen 5 regiones sobre la base de la integración física, económica y social de las regiones naturales del Ecuador (Costa, Sierra y Oriente); y la tercera, de 1975, se realiza en el marco del Plan In-

tegral de Transformación y Desarrollo y establece 8 regiones sobre la base del grado de coincidencia de las zonificaciones existentes de carácter administrativo, técnico y jurídico establecido por diversas instituciones del Estado (JUNAPLA, 1975:17).

Ninguna de estas propuestas logró concretarse y sostenerse. Carecieron de voluntad política y se privilegió la discusión de aspectos secundarios pero no menos “conflictivos”: los límites de cada región, el lugar de la sede regional, etc. (Barneveld, 1999). Aquellas instituciones de desarrollo regional que lograron cierta estabilidad en este período, lo hicieron por afinidades socio-culturales locales y regionales, por necesidades concretas producto de fenómenos naturales o por requerimientos para el mejoramiento de la productividad agropecuaria (Carrión, 1999).

Por otra parte se encuentran los procesos de inventario de recursos naturales⁸⁴ y zonificación agroecológica emprendidos por el Ministerio de Agricultura y Ganadería a través del Programa Nacional de Regionalización Agraria junto con el Instituto Francés de Cooperación para el Desarrollo (ORSTOM) para el período 1974–1985 y de tratamiento de imágenes satelitales por parte del CLIRSEN. En el área urbana prevalecen los planes reguladores con énfasis en la planificación de los pueblos y ciudades para la dotación de infraestructuras y equipamientos por parte de los municipios. Estas propuestas dividen el territorio de manera arbitraria y no contemplan las interacciones que existen entre las sociedades urbanas y rurales, los intercambios y flujos regionales.

Con el advenimiento de la democracia, a principios de los años 80, el JUNAPLA se transforma en el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) y pasa a depender de la Vicepresidencia de la República. La función del CONADE estuvo orientada a la planificación de actividades del gobierno y a proyectos y programas puntuales.

En este segundo momento de la planificación en el Ecuador se realizan algunos cambios importantes respecto de los mecanismos y aproximaciones al ordenamiento del territorio. Por una parte se encuentran intentos de impulsar políticas de articulación espacial y desarrollo regional en base a la integración física, económica, política y cultural del territorio nacional (Plan de Desarrollo 1978-1984). Se avanza a una concepción sistémica (Plan de Desarrollo 1985-1988) que involucra la participación de diversos actores (mediante la metodología de planificación estratégica nacional) y entra en consideración el tema ambiental hacia fines de los años 80 (Plan de Desarrollo Económico y Social 1989-1992).

Por otra parte, algunas corrientes ambientalistas logran introducir cambios en el ordenamiento territorial para el mantenimiento, recuperación o uso de tecnologías adecuadas en zonas de ecosistemas frágiles (como las zonas de explotación petrolera de la Amazonía). La Agenda Nacional de Desarrollo elaborada por el CONADE en 1993 retoma parte de los principios de la Agenda 21 y de los lineamientos de la cumbre de Río.

84 Que incluía aspectos de geomorfología, suelos, vegetación, clima, zonas de vida, hidrografía, aptitudes agrícolas.

PROPUESTA	CARACTERISTICAS
JUNAPLA, 1965	12 regiones económicas que resultan de la combinación de cinco factores (naturales, humanos, institucionales, político –regionales y económicos);
JUNAPLA, 1969. Plan de Desarrollo 1970-1973.	Establecen 5 regiones sobre la base de la integración física, económica y social de las regiones naturales del Ecuador (Costa, Sierra y Oriente);
Plan Integral de Transformación y Desarrollo, JUNAPLA, 1975	Establece 8 regiones sobre la base del grado de coincidencia de las zonificaciones existentes de carácter administrativo, técnico y jurídico establecido por diversas instituciones del Estado (que no necesariamente corresponden con las dinámicas regionales productivas y de la población) pero plantea la necesidad de incorporar un enfoque que involucre la localización territorial de los recursos, actividades y funciones además de los enfoques económico sociales en función de los objetivos nacionales para el desarrollo nacional, regional y local.
Plan de Desarrollo 1978-1984	Política de articulación espacial y desarrollo regional en base a la integración física, económica, política y cultural del territorio nacional.
Plan de Desarrollo 1985-1988	Se realiza una análisis de sistemas urbanos, red vial,
Plan de Desarrollo Económico y Social 1989-1992	Se incluye la participación estratégica situacional y entra en consideración el tema ambiental. Se elabora una propuesta de ordenamiento ambiental y empieza a funcionar la UNAMA.
Ley de Gestión Ambiental, 1999	Establece que el Ministerio de Medio Ambiente deberá elaborar las estrategias nacionales de OT.
Comité Interinstitucional de OT, 1999	Se conforma con la participación del MA, MIDUVI, MAG, MOP, AME, CONCOPE y ODEPLAN. Talleres de discusión sobre las estrategias de ordenamiento y desarrollo territorial a nivel nacional.

A partir de la década de los noventa, se evidencia una paulatina disminución y desmantelamiento del aparato estatal de planificación. Así, la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo (SENDA) asume parte de las funciones del CONADE y esta institución desaparece a fines del año 1998. En 1993 la SENDA elabora una nueva propuesta de ordenamiento de la gestión institucional en el territorio desde una visión de descentralización y desconcentración administrativa del aparato estatal. Al mismo tiempo, favoreció modificaciones de la Ley de Desarrollo Municipal y de Régimen Seccional. A partir de entonces empieza un debate sobre las responsabilidades del Estado en la organización territorial y la revisión de nuevas propuestas de regionalización y descentralización.

En las condiciones actuales, la planificación en el Ecuador se orienta básicamente al establecimiento y control de la economía nacional en términos macroeconómicos. No existen consideraciones del territorio más allá a las derivadas de los problemas fronterizos con el Perú. Son escasos y excepcionales los sistemas de planificación y gestión territorial en el nivel provincial o cantonal⁸⁵.

85 Las experiencias de ordenamiento territorial local son de carácter puntual, disperso, no poseen continuidad espacial ni temporal y no logran configurar una estructura nacional de ordenamiento y gestión territorial.

A partir de este breve recuento, se pueden establecer los principales límites y problemas de la institucionalidad estatal en relación con la planificación territorial (Carrión, 1999):

- La debilidad, intermitencia, dispersión y falta de continuidad de políticas nacionales que conduzcan y orienten un ordenamiento y gestión del territorio.
- La desarticulación de las iniciativas generadas desde el estado central o sus dependencias con los actores e instituciones locales.
- Las concepciones y prácticas de planificación desde el Estado central o gobiernos seccionales no han previsto mecanismos de participación y coordinación a nivel local; las prácticas participativas son puntuales en el tiempo y en el espacio.
- Las experiencias de planificación territorial no han valorado el hecho de que el Ecuador es una sociedad fragmentada, heterogénea y oligopólica que dificulta la construcción de agregados nacionales.
- Existe información, recursos técnicos y recursos humanos útiles para la planificación del territorio pero éstos se encuentran dispersos o en ocasiones localizados en los centros urbanos hegemónicos.

4. Algunos conflictos del actual ordenamiento territorial⁸⁶

a. Heterogeneidad de los territorios

Uno de los principales obstáculos para la planificación territorial dentro de este esquema de división político administrativa es la heterogeneidad en cuanto a tamaño y composición de cada unidad. Al interior de cada provincia o cantón existen regiones geográficas de características diferentes, lo cual dificulta las modalidades de coordinación, conexión y contacto tanto dentro de esa jurisdicción como en relación a otras.

b. Incoherencias en el ordenamiento territorial

Por otra parte, existen numerosas zonificaciones del territorio nacional para la organización administrativa de las actividades institucionales en el espacio. Estas divisiones se realizan función de intereses sectoriales de diferentes organismos del gobierno nacional y generalmente se hacen a partir de intereses productivos, económicos o de dotación de servicios. Un ejemplo de ello son las zonificaciones adoptadas por entidades públicas como el MAG, el FISS o incluso el Sistema Nacional de Bibliotecas que no tienen correspondencia entre sí y tampoco se desarrollan a partir de un marco de planificación nacional referencial.

⁸⁶ Para una visión más amplia ver: Ojeda 1998, 1995, 1994.

c. Diferencias en el desarrollo institucional

En la actualidad, los municipios son una instancia corporativa que resuelve y asimila el gobierno más inmediato de la población. Evidentemente, la efectividad de la gestión del gobierno municipal depende de su grado de desarrollo institucional. Al respecto la “tipología de la gestión municipal”, en base a indicadores de autonomía, capacidad de inversión, desarrollo administrativo y población, que realiza Carlos Larrea (1998:131-136) evidencia características dispares en el desarrollo institucional de las municipalidades del país. De allí que existen disposiciones y capacidades diversas para asumir las responsabilidades que supone un proceso de descentralización⁸⁷.

De la misma forma, cabe suponer, que las corporaciones provinciales difieren en su desarrollo institucional. Por ejemplo, “la corporación de Esmeraldas es, quizá, un ejemplo de que la descentralización es letra muerta. El excesivo número de trabajadores y empleados la ausencia de recursos económicos y la falta de decisión, casi han llevado a esa entidad a la inacción y a depender de los fondos que le asigna el Estado” (El Comercio, 4-4-99). A la situación de Esmeraldas se oponen, por ejemplo, las de Guayas y Pichincha que completan sus ingresos con el cobro del peaje y la concesión de vías (idem) y mantienen en marcha varias obras.

d. Ausencia de coordinación y articulación

Son recurrentes los señalamientos sobre la superposición de competencias, actividades y funciones dentro de la estructura administrativa del Estado ecuatoriano entre los organismos del régimen seccional dependiente del estado central y aquellos del régimen seccional autónomo.

Teóricamente tanto el consejo provincial como el municipio actúan relacionados entre sí y con otras entidades públicas y privadas; o al menos, así lo establece la legislación nacional. Por ejemplo, la LRP prevé que la actividad de los consejos se sujete a la “Planificación Nacional y Regional”, y que su relación con el Gobierno Central sea mediada por el Ministro de Gobierno (art. 5). De igual manera, la LRM establece una serie de principios para mediar la relación del Gobierno nacional con las municipalidades (art. 19-22). De la misma forma, la CP prevé la asociación de provincias, cantones y parroquias “para su desarrollo económico y social y para el manejo de los recursos naturales”(art. 229).

Existe una relación conflictiva entre el RSD y RSA que deriva de su institucionalidad. Por ejemplo al nivel provincial los Consejos Provinciales constituyen centros de poder y de representación política de diversos intereses sociales en tanto que las Gobernaciones y las Unidades Ejecutoras son aparatos del poder central en donde se ejerce dominio político del centro a la periferia en el sistema político nacional. (Quintero, 1998:5)

87 El concejal de Guaranda, Orquel Dávila, en un foro sobre descentralización realizado en 1997 señalaba que “la enorme diversidad de los 207 municipios ecuatorianos” no había sido tomada en cuenta en la redacción de la Ley de Descentralización (Revista Sexto Sentido, No. 14, nov. 1997, pág. 9).

Los niveles de coordinación interinstitucional para la formulación y ejecución de proyectos de ordenamiento territorial, manejo ambiental, dotación de recursos, equipamientos e infraestructuras son escasas. Las mayores interrelaciones para la formulación de planes, programas y proyectos al nivel estatal se realizan con el ODEPLAN, el Ministerio del Ambiente y la AME. Para la ejecución de esas actividades los mayores vínculos se dan entre las diversas instituciones gubernamentales con el Ministerio de Finanzas, el Ministerio del Ambiente, el CONAM y los Municipios.

e. Superposición de competencias

Mientras los consejos provinciales son entidades relativamente recientes dentro de la administración pública, los municipios constituyen un legado de los cabildos coloniales. En el siglo XIX, el municipio es “la instancia de estabilidad frente a la inestabilidad reinante en las alianzas nacionales y a nivel regional” (Ayala, 1991:72). Con esta base, el Estado decimonónico “no vio con indiferencia la gestión municipal y trató de controlarla, unas veces más, otras menos, vaivén que fue la expresión de un gran debate entre las élites políticas nacionales respecto a la relativa autonomía de la institución municipal y, en términos más generales, respecto al sistema administrativo más idóneo para un país como el Ecuador” (Manguashca, 1994).

En las relaciones verticales, el principal problema se presenta en la no delimitación clara de competencias según jurisdicciones. Los ejemplos de subsecretarías de Estado y direcciones municipales que realizan la misma labor en un cantón, abundan; así como las querellas para delimitar los ámbitos de acción de los Consejos Provinciales y las entidades de desarrollo regional o Corpecuador.

Las relaciones horizontales nos llevan al problema de la representación y la participación democráticas. Es un lugar común aseverar que mientras más cercano este el poder al ciudadano, más democrática es la relación política.

5. A modo de hipótesis

El entramado estatal ecuatoriano, como ha quedado insinuado, aparece como un complejo enjambre de instituciones, organizaciones y burocracias con escaso nivel de distinción funcional o especificidad operativa; de forma diferente al tipo ideal weberiano del estado moderno racional-burocrático, manifiesta una peculiar lógica de desenvolvimiento que se corporaliza en mapas institucionales gaseosos, cuyos componentes se entrecruzan, redoblan objetivos o simplemente dejan intocados grandes ámbitos y áreas de acción.

Se trata de una red organizacional en cuyo interior conviven enclaves burocráticos con diversas racionalidades institucionales –muchas veces en conflicto- y disímiles objetivos funcionales. Si un observador externo quisiera acceder a la comprensión de la lógica de evolución

y las formas de concreción del estado nacional mal haría en perseguir líneas de desenvolvimiento estables y continuas dirigidas desde un “nodo central” en función de objetivos sistémicos de largo plazo. Nada más erróneo que tratar de entender a las instituciones del estado ecuatoriano según los propósitos y los fines de gestión pública para los que fueron creadas. El alto grado de personalización de las decisiones en cada organización hace que su evolución dependa mucho más del libre albedrío del “funcionario” que de metas sistémicas que cada una debería desempeñar.

Se trata, además, de un entramado institucional desigual y heterogéneo: diversa capacidad operativa, distintas culturas institucionales, enormes brechas salariales, disímil nivel de autonomía frente a intereses extra-estatales, y dispares niveles de rendimiento burocrático. En suma, la figura del estado ecuatoriano como un laberinto oscuro y de difícil exploración no hace más que dar cuenta de su genuina modalidad de desarrollo institucional y sobre todo del carácter profundamente impredecible y discrecional de sus partes.

Este paisaje institucional resulta un argumento, pero a la vez un límite para el proceso de descentralización o de reordenamiento estatal. La “amebosidad” y fragmentación del Estado, la ausencia de liderazgos político-institucionales, de políticas de estado -que trasciendan al grupo perentorio de funcionarios-, casi imposibilitan la puesta en marcha de un proceso que exige ciertos niveles de certeza y predecibilidad, capacidad institucional, permanencia, etc. Por ello, cualquier proceso de descentralización o la instauración de un régimen autónómico pasa por asumir al estado como uno de los objetos principales de intervención en dirección a reconstituir un estado democrático que de cuenta del interés público.

A continuación se presentan algunas hipótesis explicativas sobre las características del Estado ecuatoriano:

1. Algunos estudios han dado cuenta de una persistente lógica de acoso corporativo al Estado ecuatoriano; se trata de un tipo de relación entre grupos de interés y el estado en la cual éstos negocian sus demandas “en la perspectiva y con el horizonte de, o bien, conseguir que se les cree una burocracia pública bajo su control que universalice o extienda su jurisdicción privativa y particular, o, bien de llegar a controlar o apoderarse de algún bastión institucional que opera como colonia del grupo o interés” (Bustamante, 1999:28). A la par de este “reparto” institucional del Estado, ocurre una suerte de ocupación privada (incluso familiar) de las esferas de decisión público estatales. Se trata de una lógica corporativa de presión-negociación de casi todas las políticas fundamentales de asignación y distribución de recursos públicos⁸⁸.

Este acoso privado traslada al Estado y reproduce en su interior las disputas de intereses mucho más estrechos: familiares, económicos, empresariales. Tales presiones se resuelven, en muchas ocasiones, por la vía de repartos de recursos públicos (instituciones, presupuesto, medidas, etc.) que progresivamente han moldeado la figura de un estado “patrimonialista”.

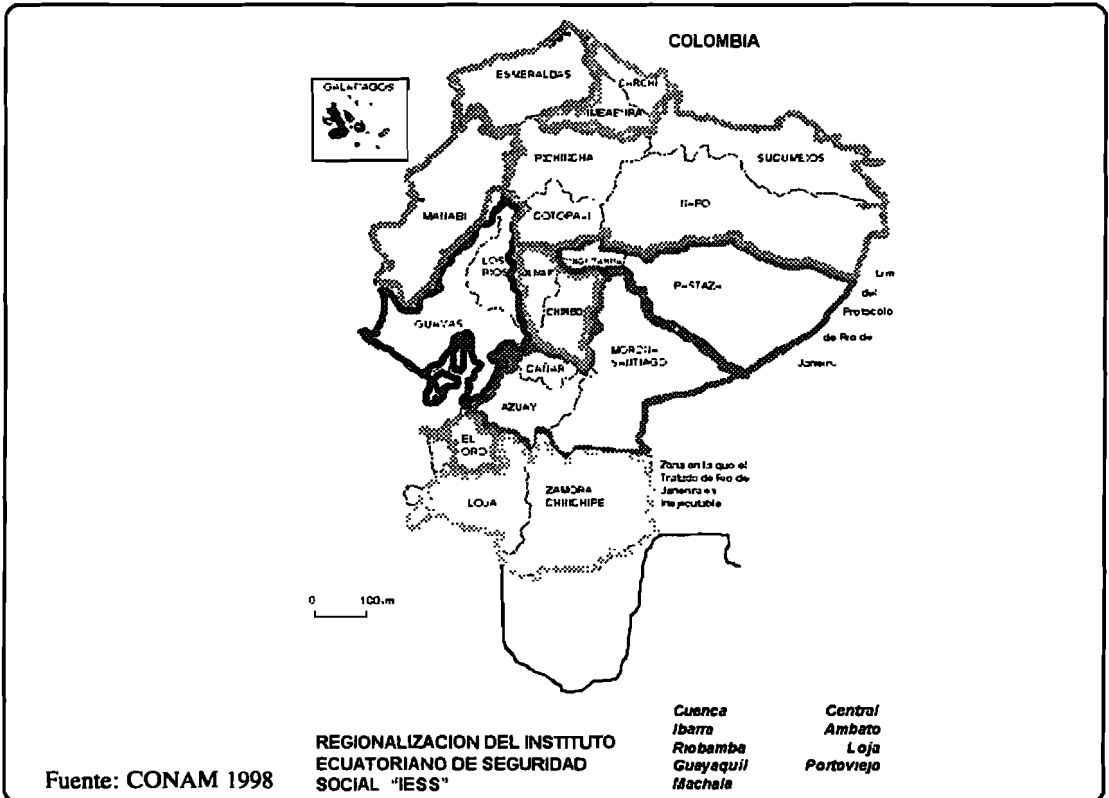
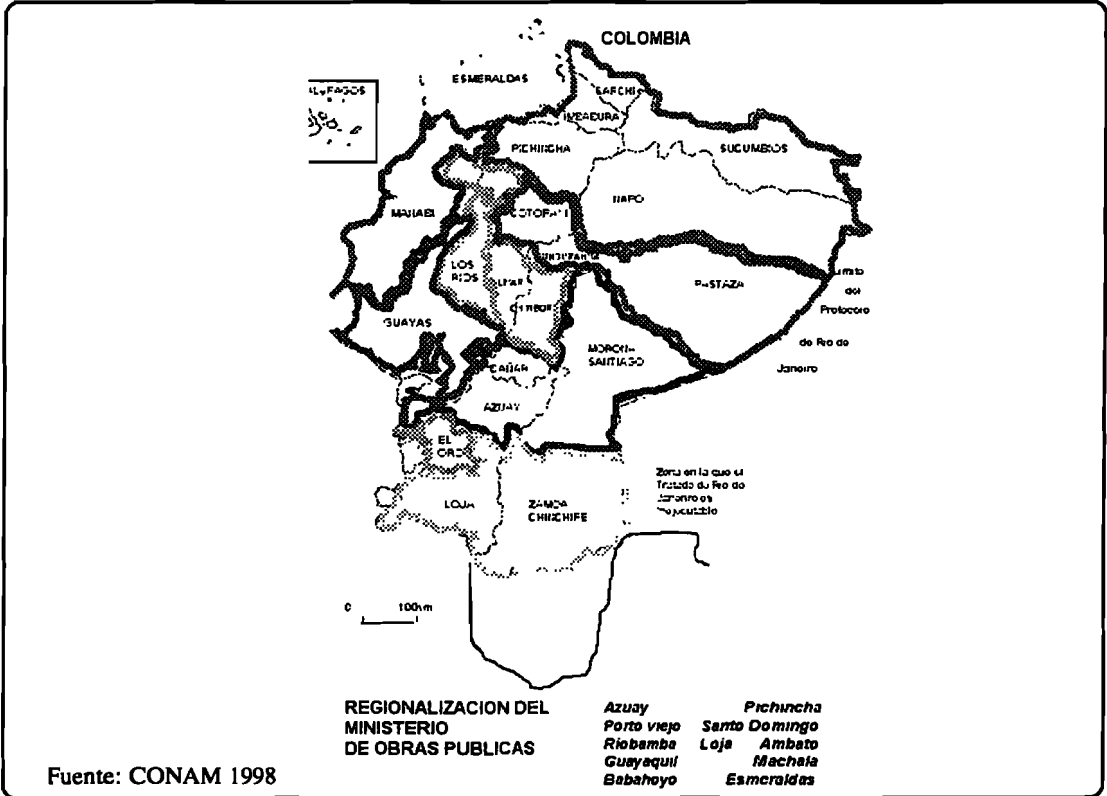
⁸⁸ Se hace referencia a medidas como la sucretización de la deuda en el Gobierno de Hurtado, el tratamiento de este mismo asunto durante el Gobierno de Febres Cordero, hasta el manejo de la crisis financiera por parte de la administración de Mahuad.

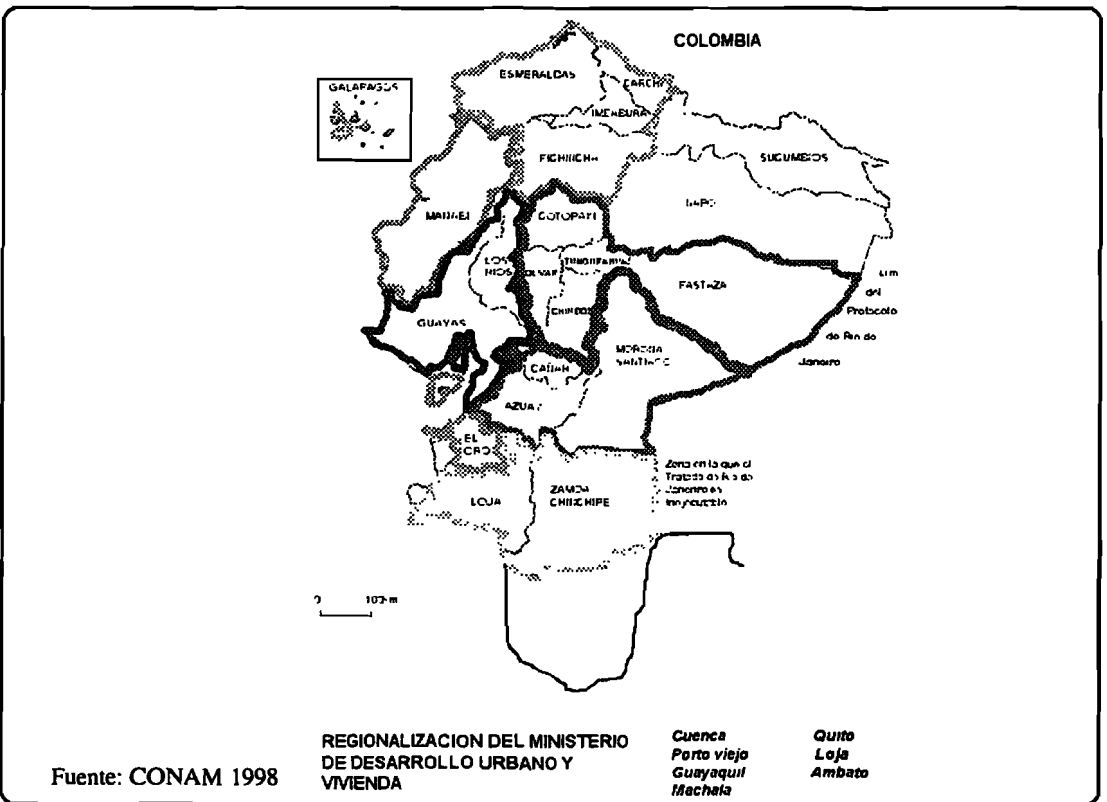
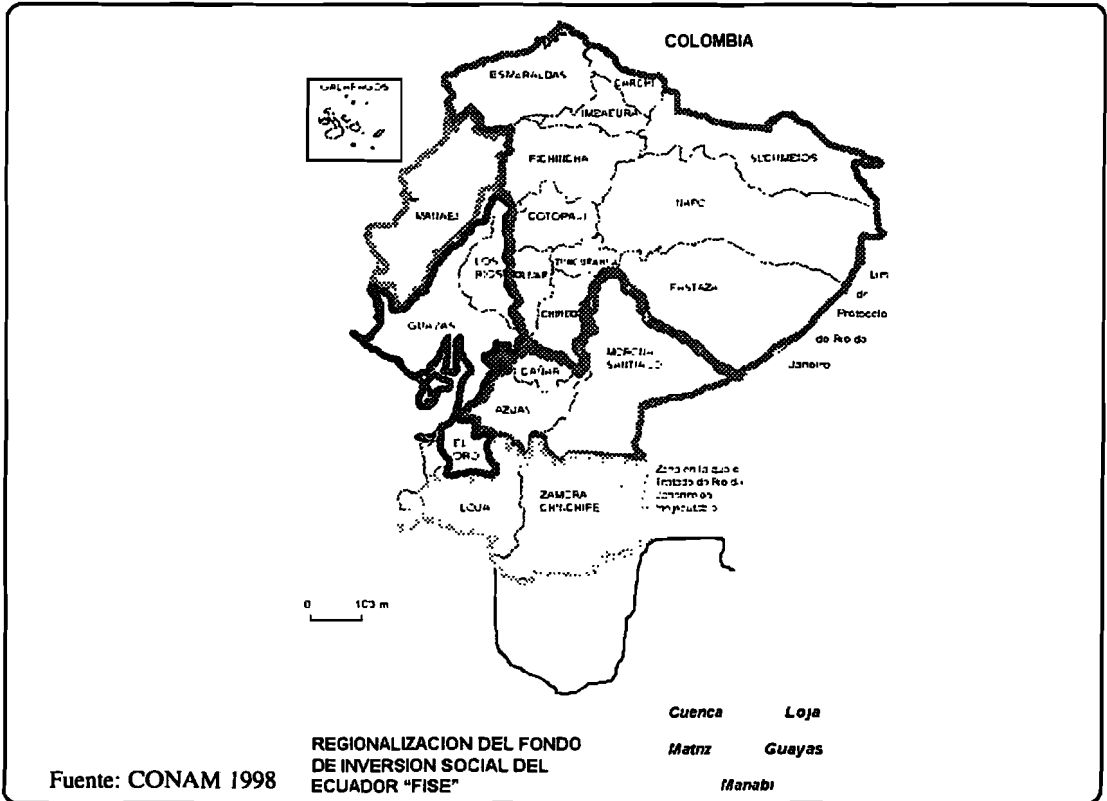
2. Una segunda arista explicativa del “galimatías institucional” del estado ecuatoriano se encuentra en que en su seno se reconocen, ubican, sobreponen, y –a menudo- enfrentan diversas racionalidades de gestión estatal. Así, los códigos operacionales del funcionario público ecuatoriano estarían atravesados por, al menos, tres órdenes de comprensión de los medios y metas de la administración pública: a) una racionalidad derivada del modo de desenvolvimiento del Estado desarrollista de los setentas en que el aparato estatal es visto como un dispositivo de planificación de toda política nacional y de distribución ad infinitum de recursos públicos. En esta perspectiva el servidor público aparece como depositario y filtro promotor de políticas estatales que dirigen e inciden en todo el desarrollo nacional; b) una racionalidad derivada de nociones empresariales de la gestión pública como componentes básicos del programa de reforma, privatización y desestatización de la economía y la sociedad; c) una racionalidad de la “economía de favores” derivada de la construcción corporativizada del estado ecuatoriano, en la que el margen de prerrogativas de los funcionarios es tan grande que la evaluación de sus desempeños se establece según la cantidad de recursos y bienes simbólicos que consiguen entregar.

3. Un tercer factor explicativo de la composición estatal vigente tiene que ver con el inacabado y tortuoso tránsito del Estado desarrollista interventor hacia el hasta hoy inexistente Estado “mínimo” neoliberal. El desmonte de las instituciones del desarrollismo no ha dado lugar a una nueva institucionalidad estatal: el resultado final es el de vaciamiento de sentidos, y por tanto de profundo debilitamiento, del estado nacional. El esquizofrénico proceso de reforma del Estado hace emerger un mosaico de nichos, enclaves, fortalezas y reductos institucionales que operan de forma autónoma (reproduciendo contingentemente lógicas desarrollistas, corporativas o tecnocráticas) y sin lineamientos articulatorios generales, a excepción del “núcleo duro” de organizaciones encargadas del control macroeconómico que garanticen un rendimiento estable de la economía nacional de cara a su inserción en la economía global⁸⁹.

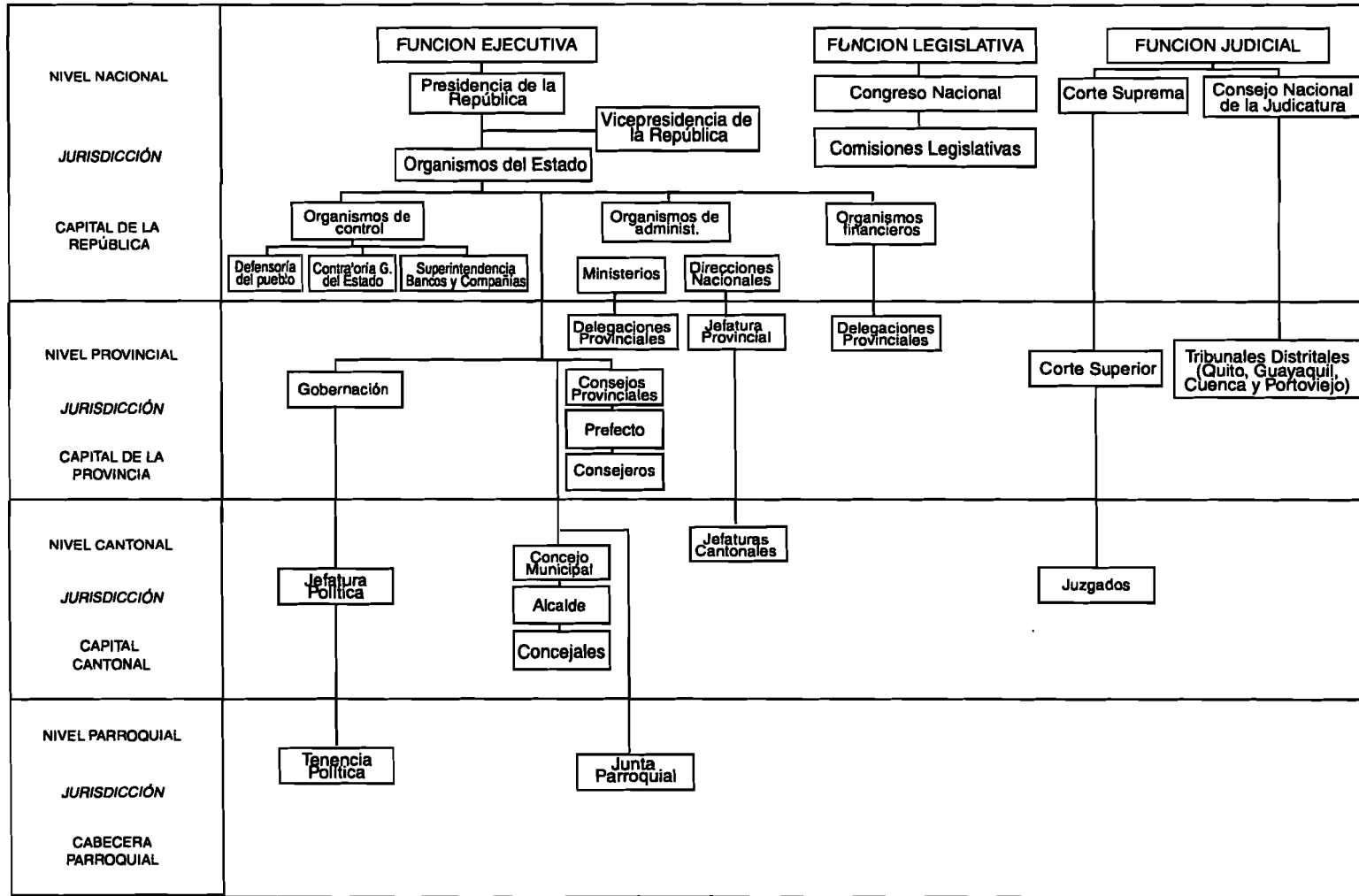
Con este mapa institucional en mente cabe interrogarse sobre si las demandas de descentralización, regionalización o autonomización contribuyen a profundizar el vaciamiento de sentidos del Estado o si, por el contrario, posibilitarían su reconstitución como unidad policéntrica de regulación política, económica y espacial del país.

⁸⁹ Así por ejemplo, una de las pocas políticas de Estado sostenidas por todos los gobiernos nacionales desde el retorno a la institucionalidad democrática es la gestión de la deuda externa con miras al cumplimiento puntual de las obligaciones





Estructura orgánica del Estado según su ubicación en el territorio



capítulo 7

Identidades nacionales, regionales y étnicas en el Ecuador: ficción, nomadismo y discontinuidad

En este acápite se presenta una reflexión, asentada en fuentes secundarias, sobre el problema de la identidad nacional y de sus fracturas étnicas y regionales. Se documentan los sentidos y los contenidos –de clase, etnia, género, región, espacio- con que se han instituido los imaginarios dominantes sobre lo nacional y las formas en que este ha sido contestado y resignificado durante la última década.

Los objetivos de este capítulo son visibilizar las disyunciones en la producción de lo nacional-ecuatoriano, y evidenciar la existencia de sitios sociales descentrados en los que emergen formas identitarias complejas que desafían y tensionan los planes estatales y de los grupos dominantes, para disciplinar y coordinar totalmente el espacio, el tiempo, la geografía, la memoria de la nación.

Asistimos a una época en que –a la par de un movimiento globalizador caracterizado por el aumento en la densidad de los intercambios económicos, comerciales, tecnológicos, informativos y culturales entre estados y otras unidades sociales-. Se aprecia la eclosión de particularismos y la exacerbación de identidades regionales, locales, religiosas, étnicas, deportivas, etc.

Los dos movimientos conflictúan, problematizan y ponen en tensión los sentidos con los que se han establecido académicamente ciertos conceptos claves de la teoría social: en este caso –> los conceptos de “nación” y de “identidad”. Así, durante los últimos años se han producido amplios debates respecto a las formas de construir bagajes conceptuales suficientemente amplios y flexibles para dar cuenta y taquigrafiar los movimientos de lo real.

La cuestión de lo nacional, de las identidades nacionales, del nacionalismo⁹⁰ son problemas directamente relacionados con construcciones simbólicas de adscripción y pertenencia que abarcan tanto los niveles colectivos como los de la subjetividad. Precisamente, en este relato se desarrolla una lectura de las formas en que lo nacional ha sido elaborado en el Ecuador, los mecanismos que han operado para su fractura y permanente cuestionamiento, y las modalidades en que campos temáticos relativos a lo regional y a lo étnico, principalmente, aparecen como formaciones identitarias paralelas desde las cuales se edifica una topografía elusiva y contingente de los sentidos de pertenencia.

Se trata de presentar al problema de las identidades nacionales y regionales como campos abiertos de inclusión, y exclusión en que los sujetos sociales asimilan y modifican diversos sentidos de filiación, según como se activan los valores de clase, étnica, región, edad y como influyen los flujos comunicativos globales.

El Ecuador es un país en que la consolidación de un proyecto político-cultural nacional no se ha estabilizado por completo, insistentemente los imaginarios raciales y regionales, así como proyectos emergentes de nación, han irrumpido en la esfera pública para tensionar el conjunto de instituciones, símbolos y prácticas que podrían generar una comprensión e identificación ampliamente compartidas. En este sentido, cabe advertir que las identidades nacionales son constructos culturales y políticos en los que se fusionan –perentoriamente– imaginarios de homogeneidad poblacional, pertenencia territorial y continuidad cultural-histórica. Las elaboraciones de lo nacional, como producción de sentido, son evacuadas por determinados actores sociales –agentes estatales, elites económicas y políticas sobre todo– como un nodo articulador dentro de la construcción de campos hegemónicos de largo alcance.

En el país, la consolidación del imaginario nacional y de narrativas oficiales sobre las identidades nacionales ha sido desbordada por cuestionamientos anclados, sobre todo, en las variables regionales (la interpelación a lo nacional desde la Costa, por ejemplo) y étnicas (la proclama plurinacional del movimiento indígena): estas dislocaciones de sentido ponen en juego la idea de la inestabilidad o evanescencia de las identidades sociales en general, pero, sobre todo, evidencian que las relaciones entre territorio, población y cultura no son predecibles, unívocas o simétricas; se trata de una superposición movедiza que fractura e impide una “suturación” total de las identidades nacionales.

De esta forma, cabe enfatizar, una de las ideas ejes de este relato supone que en el país, en los últimos años (al menos desde la última década, con la irrupción del movimiento indígena) se han exacerbado los sentidos y las prácticas de discontinuidad espacial, simbólica y poblacional de la nación. El ejercicio investigativo y analítico, entonces, debería apuntar hacia la disección de los lugares de quiebre y fractura de las narrativas nacionalistas oficiales.

90 Se debe alertar acerca de la dificultad de definir lo nacional. Tal como plantea Anderson, en contraste con la influencia inmensa que el nacionalismo ha ejercido en el mundo moderno, una teoría verosímil acerca del nacionalismo es claramente escasa.

En vías a poner en evidencia el direccionamiento de las preguntas expuestas, se procede en primer lugar a una presentación de los marcos conceptuales del problema de las identidades sociales, para luego comprender el concepto de nación; finalmente, se realizó una lectura sobre las formas en que los sentidos de pertenencia nacionales y regionales se constituyen en el Ecuador de fin de siglo.

1. Identidades sociales: indeterminación y discontinuidad

En el texto “Por una política de la identidad nómada”, Chantal, Mouffe (1996) plantea que, frente al aumento de los particularismos y la eclosión de identidades tribales excluyentes, surge la necesidad de re-considerar los enfoques teóricos con que se ha venido estudiando el problema de las identidades, con el fin de dar paso a una política pluralista que permita reconocimientos multidimensionales de la diversidad cultural, social, política, racial, de género, de clases, etc., en las sociedades actuales.

Según la autora, el rebrote de una política excluyente e intolerante tiene que ver con las formas con que la política liberal ha manejado el problema de la multiplicación de las distintas formas de reivindicación de la identidad. Frente a esta encrucijada, cabría partir del supuesto de que las condiciones que rigen la constitución de toda identidad son la afirmación de una diferencia. Así, para afinar la mirada sobre la cuestión identitaria cabría preguntarse por las relaciones que se establecen entre identidad y alteridad de manera que se desactiven los peligros de resolución violenta, autoritaria y excluyente que están implicados necesariamente en la relación entre igualdad y diferencia.

El supuesto teórico que emplea Mouffe para encarar este dilema es “mostrar el carácter de relación de toda identidad y el hecho de que con frecuencia la constitución de una identidad implica el establecimiento de una jerarquía” (Mouffe, 1996:6). Se trata de una perspectiva que confiere una dimensión eminentemente política al problema identitario, y que presta especial atención a la posicionalidad de los sujetos de acuerdo a los regímenes discursivos y a las relaciones de poder que ponen en juego en diferentes contextos. Las identidades se establecerían contextual o contingentemente según el tipo de relación/posición que los sujetos sociales establezcan dentro de los distintos proyectos político-culturales que rigen lo social.

Se trata de un esfuerzo sistemático por superar visiones esencialistas del problema identitario, en vías a desactivar una política democrática basada en una mal entendida tolerancia (“si no me tocas, no hay problema”) que transforma en ghettos irreductibles a las colectividades y a los sujetos sociales. Las formas en que se procese el entendimiento de la pluralidad de construcciones identitarias pasa de esta forma a ser parte de las agendas de consolidación democrática.

Leer a las identidades como nómadas se inscribe, entonces, en este esfuerzo por imaginar una identidad “que acoge la alteridad, que atestigua la porosidad de sus fronteras y que se abre

sobre ese exterior que la hace posible” (Mouffe, 1996:11): las identidades son construcciones sociales en permanente renovación y no pueden ser fijadas cultural, espacial y temporalmente.

Esta lectura activa un cuestionamiento al pensamiento político liberal sobre el asunto por cuanto supone una lógica de lo social que implica una concepción del ser en tanto que presencia y concibe a la objetividad como propia de las cosas mismas⁹¹. Visión estática de los actores y de las dinámicas sociales que tiende a fijar su desenvolvimiento en una perspectiva solipsista que rehúsa el reconocimiento de la alteridad como punto de partida de la constitución de un “uno mismo” o de un “nosotros”.

Si se dirigen estas ideas hacia el campo de la formación de identidades sociales, se observa que las condiciones que las constituyen se gestan por medio de la afirmación/negación de una diferencia. Mouffe se sirve de Derrida (y su concepto de “exterior constitutivo”) para asegurar que toda identidad posee un carácter relacional y que en muchas ocasiones su establecimiento degenera en la puesta en juego de demarcaciones jerárquicas. Este carácter relacional y sobre todo la posibilidad de que la formación identitaria –individual o colectiva– se resuelva por medio de la negación arbitraria del otro, o en sentido inverso, que ese otro empiece a cuestionar, deformar y desconocer mi identidad, conducen a la autora a atribuir un carácter político a cualquier forma de relación nosotros-ellos⁹².

Ahora bien, la idea del exterior constitutivo afirma la imposibilidad de reconocer las dimensiones exteriores e interiores de cualquier identidad: si se acepta que “el exterior constitutivo está siempre presente en el interior de toda objetividad...entonces el interior en sí se convierte en algo puramente contingente y se revela así la estructura de simple posibilidad de todo orden objetivo” (idem.). Estamos frente a la idea post-estructuralista de que las identidades no son estáticas ni unitarias, sino contingentes, móviles y carentes de fijeza.

Cabe aclarar, sin embargo, que tal ductilidad no puede asociarse con la imagen de la flotación libre de un cuerpo en cualquier escenario, sino que está relacionada/atravesada por nociones de tiempo y espacio, y depende de las relaciones entre historias, culturas y biografías (cfr. Radcliff-Westwood, 1999:47). Las articulaciones entre estos diferentes niveles, cuya forma y dirección dependen de relaciones de poder determinadas y precisas en cada contexto, da forma a la expresividad de las identidades sociales y presenta a la sociedad en permanente estado de elaboración y fractura, constitución y reconstitución.

Se trata de evidenciar que en las sociedades modernas las posibilidades de fijar un centro social que le otorgue un sentido de unidad y un thelos son remotas, “ni el estado, ni la econo-

91 La opción liberal privilegia el establecimiento de vías procedimentales tendientes a congelar los conflictos y buscar arreglos consensuados con el menor nivel de exclusión. Este énfasis disuasivo atentaría contra la formación de identidades colectivas bien diferenciadas, que son la base de una sociedad democrática y plural.

92 Del mismo modo, al definir “lo político” como un campo abierto de antagonismos y hostilidades y a “la política” como una voluntad neutralizadora de tales conflictos, la formación de las identidades sociales pasa a ser parte de este terreno indeterminado de disputas y al mismo tiempo en una potencial vía de reconocimiento del disenso dentro de una democracia pluralista.

mía son el centro social; ningún conflicto..., ni el conflicto de clases ni el conflicto de géneros, etnias, sexos o religiones, entraña alguna primacía política evidente” (Seidman, 1994, en Radcliff-Westwood, 1999:48). Tal idea de lo “social descentrado” refleja la multiplicidad de posiciones desde las cuales se constituye lo social y se forjan las identidades individuales y colectivas.

La invitación analítica de este marco post-estructural enfatiza en la necesidad de evitar la comprensión de lo social a partir de articulaciones y determinaciones pre-fijadas; por el contrario, se trata de diseccionar adentro de las distintas formaciones sociales para visibilizar las articulaciones entre los diversos elementos que cada vez producen y des-producen a las sociedades.

La composición y las jerarquías con las que se elaboran las identidades sociales, se fijan los sentidos de lo nacional y en general se construyen las sociedades, están directamente ligadas con la difusión del poder. Aprendimos con Foucault que las identidades deben ser aprehendidas como relaciones de fuerza, como efectos de poder y de regímenes discursivos: todo proceso de sujetización implica el despliegue de redes discursivas con pretensiones hegemónicas pero al mismo tiempo posibilita la constitución de contra-discursos, contra-órdenes, contra-poderes. El poder fluye por todo el intersticio social, su particularidad reside en que no solamente reprime, cancela, controla, sino que además crea y produce verdades y discursos que a su vez posibilitan su reproducción; produce además resistencias que inciden en las formas de circulación del poder⁹³. Se trata de la tesis foucaultiana de la diseminación del poder en todo el cuerpo social; no habría institución, lugar, espacio o cuerpo que no sea producto y a la vez fuente de actos de poder.

En tanto que los sujetos están todo el tiempo expuestos a la producción de verdades, no pueden escapar al ejercicio o a la confrontación del poder si no es a través de la producción de verdades que los legitimen y alienten en sus empeños particulares de subordinación o liberación (Alemeida, 1996: 45)⁹⁴.

La construcción de identidades pasa a constituir de esta forma un campo abierto de disputa política por cuanto al mismo tiempo que indaga, deconstruye y delata la manera en que los discursos dominantes se han consolidado (desde qué dominios de conocimiento y con qué imperativos de regulación socio-económica), procura conferir contenidos, formas y sentidos a los discursos dominados o subalternos⁹⁵.

93 En palabras de Foucault: “debemos cesar de una vez por todas de describir los efectos del poder en términos negativos: que excluye, que reprime, que abstrae, que enmascara, que oculta. De hecho el poder produce; produce realidades; produce dominios de objetos y rituales de verdad. Los individuos, y el conocimiento que podría extraerse de ellos, pertenecen a este campo de producción” (1979: 194).

94 Sarah Radcliffe hace alusión a este tópico en función de la cuestión nacional, cuando plantea: “en otras palabras, el disciplinamiento de sujetos nacionales no ha visto en todas partes la caída de sentidos alternativos de comunidad y de estructuras de sentimientos que pueden expresar actitudes anti-estatales e incluso anti-nacionales” (1996:15).

95 La tarea inmediata de los sectores subalternos consistiría entonces en desentrañar discursos omniabarcantes y liberar verdades locales, fragmentadas, que han sido ocultadas por los discursos hegemónico (las versiones oficiales) como efectos de

En suma esta tesis constructivista ha explicitado las condiciones de existencia de “contrapoderes” y “contraverdades” otorgando un estatuto –histórico y teórico– activo a los actores sociales, en tanto que elaboran intencionalmente las modalidades de ataque y resistencia a los regímenes discursivos oficiales (Almeida, 1995:47). En consecuencia, la identidad no puede ser una realidad objetivada como un conjunto desconectado de la otredad o como una singularidad esencial y autocontenida. Cabe insistir en que esta articulación subjetiva del yo con el otro, del nosotros con el ellos, no se concibe en forma alguna como estable y armónica: al contrario, se expresa como una realidad ambigua y conflictiva que “paradójica y constantemente socava la afirmación del sí mismo en su contingencia exterior” (ibid:51).

Podría, finalmente, interpretarse la propuesta de Mouffe como un invitación a que los sujetos sociales sean múltiples, deslocalizados, con capacidad de reconocer a los otros, pero sobre todo de reconocer en su propio interior la heterogeneidad, no como otredad, sino como contradicción y riqueza interna, no como debilidad sino como fuerza.

2. La ficción nacional

El problema de la nación como un universal irreductiblemente asociado a la modernidad, como la democracia, el desarrollo, la ciencia, ha problematizado las vías a través de las cuales cada población/grupo social construye, fortifica y consolida su cohesión y coherencia. Baeschler advierte acerca del carácter autoritario que puede tener un constructo social como “la nación” en tanto que el ascenso que cada colectividad realice hasta constituirse como tal vendría a ser el preámbulo simbólico, requisito insalvable, de entrada en la modernidad (Baeschler, 1997:9).

Touraine coincide con esta idea cuando afirma que “el nacionalismo es la movilización del pasado y de la tradición al servicio del futuro y de la modernidad”. Su función sería la de abrir la cultura o las culturas de su territorio al viento de la modernidad y la racionalización, al hacerlo construye también un ser nacional, “más modernizador que moderno” (Touraine, 1993:181).

La aparente arbitrariedad de la construcción de lo nacional permite comprender la insistencia de Anderson en definir a las naciones como “comunidades políticas imaginadas como inherentemente limitadas y soberanas” (Touraine, 1993: 23). Procedamos a desagregar el concepto.

Las naciones son *imaginadas*: un guatemalteco no se encuentra, oye o interactúa con todos sus otros con-nacionales, nunca podrá oírlos siquiera, pero los imagina como perteneciendo a una misma colectividad, a un mismo núcleo tribal. La nación se imagina limitada porque incluso la mayor de ellas tiene fronteras finitas, aunque elásticas, más allá de las cuales se encuentran otras naciones. En otras palabras, las naciones son limitadas ya que también existen otras, cuya existencia es percibida por el “nosotros” como resultado de un proceso iden-

tificatorio definido desde la separación con una alteridad determinada. Esto significa que las naciones, donde quiera que aparezcan, estarán siempre relacionadas con la identidad del individuo, derivando de una definición en función de un otro.

La cualidad de lo nacional se presumiría *soberana*, porque “las naciones sueñan con ser libres” (Anderson, 1993:24). La garantía y el emblema de esta libertad es el Estado soberano⁹⁶. Finalmente, Anderson plantea que la cualidad *comunitaria* de la nación deriva de que, independientemente de la desigualdad y explotación que puedan existir, la nación se concibe como un compañerismo profundo, horizontal. Las naciones están compuestas por individuos de diferentes niveles culturales y socioeconómicos, de diversas regiones, con grados de desenvolvimiento emocional y material diversos, a pesar de lo cual no dejan de ser percibidas como una unidad o una totalidad única por sí mismas.

Puede advertirse, entonces, que para los individuos la nación no es objeto de experiencias físicas directas por cuanto en conjunto supera el círculo y el área de percepción de cada uno⁹⁷. Se trata de una idea, una imagen y una aspiración al mismo tiempo. Moviliza pasiones, emociones, representaciones y cálculos.

Estamos frente a una visión que va más allá de los enfoques convencionales sobre el problema de la constitución de lo nacional, a saber, aquellos que atribuyen ciertos “vínculos comunes naturales” a todos los miembros de una sociedad, o veían a la nación como una confusa representación de una persona colectiva, de un organismo viviente que posee vida propia diferente de los individuos que la componen (Bobbio, 1982:1077). Como en el caso de la obra de Mouffe, la propuesta de Anderson se ubica dentro de la corriente constructivista que, en términos muy generales, polemizan con el enfoque esencialista de las identidades sociales que busca atribuir contenidos naturales, últimos, a-históricos a toda objetividad social.

Las explicaciones de Anderson, por tanto, aluden a un tipo diverso de construcción identitaria de lo nacional que —en primer término— plantea la posibilidad de constantes redefiniciones simbólicas de los elementos que crean sentido de pertenencia a cierta comunidad ilusoria. La fijeza o inmovilidad de los imaginarios que filtran los sentidos de lo nacional hacia las subjetividades queda desmentida y se abre paso de este modo a la “invención de tradiciones”, narrativas, mitos, héroes, territorios y textos que aglutinen o centralicen a los sujetos sociales en torno a nuevos constructos nacionales. Estos recursos simbólicos funcionarían como condensadores vinculantes e integradores siempre perentorios.

Eric Hobsbawm, en la misma perspectiva, califica este proceso como una “invención de tradiciones” que obedecería a una necesidad de establecer o simbolizar la cohesión social o la

96 Gupta, plantea al respecto que la soberanía “no sólo depende de la protección de los límites espaciales, sino sobre todo de la habilidad de la élites estatales para regular las actividades que fluyen dentro de esos límites: circulación de bienes, personas, turistas, productos culturales. ideas” (1992: 71).

97 Gellner plantea que el rasgo decisivo de una nación es el anonimato de sus hombres: “la nación es un gran conjunto de hombres de tal condición que sus miembros se identifican con la colectividad sin conocerse personalmente y sin identificarse de una manera importante con subgrupos de esa colectividad” (1993: 17).

membresía de los grupos y comunidades reales o artificiales. Se trata de un ejercicio que históricamente surge de instituciones políticas, grupos y movimientos ideológicos que carecían a tal grado de precedentes que tuvieron que “inventar hasta su continuidad histórica creando, por ejemplo, un pasado remoto más allá de la continuidad histórica real, ya sea por medio de la semificción...o por la falsificación” (Eric Hobsbawm, 1992: 98). Esto, que el historiador inglés pensó en función de las sociedades europeas, resulta más evidente en los países andinos donde los Estados han sido los principales fabricantes de naciones.

La cualidad ficticia de algunos de los recursos materiales y simbólicos que se ponen en juego en la constitución de lo nacional asume un carácter integrador que busca condensar en los sujetos imágenes de largo plazo, construcciones a futuro, panaceas de continuidad. Este proceso no es arbitrario, obedece a cierto direccionamiento. Hobsbawm afirma al respecto que “las tradiciones inventadas tienen una gran relevancia para esa innovación histórica comparativamente reciente, la nación, junto con todos sus fenómenos asociados: nacionalismo, el estado-nación...Todo esto descansa sobre ejercicios de ingeniería social que con frecuencia son deliberados y siempre innovadores, así sea sólo porque la novedad histórica implica innovación” (1991: 106. Énfasis nuestro).

Se resalta la expresión ‘ingeniería social’ para destacar que el imaginario de lo nacional sólo se establece a partir de una muy elaborada trama de procedimientos, planes, técnicas que prefiguran o pre-establecen la circulación, uso e incorporación de ciertos materiales simbólicos con miras a predisponer a los sujetos sociales dentro de determinado sentido de pertenencia.

Del mismo modo, conviene tener en cuenta –por razones que estudiaremos más adelante– el carácter deliberado de esta invención simbólica: sitúa a determinados actores sociales con la cualidad de, para usar una expresión muy cara a Lyotard, “decididores”, articuladores de ciertas expresiones simbólicas y visibiliza al mismo tiempo la dimensión volutiva del acto constructor de imaginarios nacionales⁹⁸.

Hobsbawm plantea incluso que el elemento de invención de las naciones se hace explícito al observar como las historias patrias que llegaron a ser el fundamento de los conocimientos o de la ideología de la nación, no son usualmente lo que efectivamente se ha conservado en la memoria popular “sino lo que ha sido seleccionado, escrito, pintado, popularizado e institucionalizado por aquellos cuya función era hacerlo” (ibid:105). El arreglo, acomodo, diseño de un conjunto de símbolos y emblemas que posibilitan la existencia, permanencia y continuidad de lo nacional estaría instituido en un momento dado de la reproducción del imaginario dentro de un esquema de división del trabajo social.

98 No sería correcto absolutizar la dimensión estratégica, planificada, previsible, volutiva de la invención de las naciones. El propio Anderson plantea que “lo que, en un sentido positivo, hizo imaginables a las comunidades nuevas, era una interacción semifortuita, pero explosiva entre un sistema de producción (el capitalismo), una tecnología de las comunicaciones (la imprenta) y la fatalidad de la diversidad lingüística humana”. (1993: 70)

Esta idea es útil para colocar otro supuesto clave dentro del planteamiento de Anderson, a saber, la afirmación de que la “calidad de nación” al igual que el nacionalismo son artefactos particulares de una sector político particular (Anderson, 1993: 21). Lo nacional queda instrumentalizado (el vocablo ‘artefacto’ es muy decidor al respecto) como parte del arsenal de variables políticas para el ejercicio de construcción de hegemonías, dominaciones, o de otras formas de conducir la reproducción societal; más aún, esta tesis supone que la constitución de la imaginiería nacional implica un cruce complejo de fuerzas históricas, en la que de alguna manera, podríamos aventurar, termina por consolidarse algún tipo de cultura política. La cuestión nacional, y las lógicas de pertenencia que despliega, son definidas como dispositivos de poder sujetos a los intereses de ciertos grupos sociales.

Lo anterior resultaría incompleto si no se señala que en la lectura de Anderson se omite el papel que cumple la cultura popular en la construcción de imaginarios y narrativas nacionales. No todo el entramado simbólico activado para “producir nación” reposa en las maniobras políticas del estado o de las élites: los nacionalismos oficiales responden y se funden con los nacionalismos populares y acuden a ellos, expandiendo y articulando imágenes y representaciones de identidad y autoconciencia (Radcliffe y Westwood, 1999:31-34).

La idea anterior se hace evidente si se piensa que, como en el caso ecuatoriano, el ascenso de entidades nacionales disciplinadas no ha resquebrajado en ningún momento los sentidos alternativos y diversos de comunidad o las estructuras de sentido que pueden expresar sentimientos antiestatales o incluso antinacionales. Desde la decodificación de las prácticas y narrativas populares (no-oficiales) se puede percibir como las relaciones e instituciones sociales y espaciales de corte barrial, local, regional, étnico, de género continúan existiendo dentro y a lo largo de la nación⁹⁹. De ahí que, para comprender los sentidos de lo nacional en cualquier sociedad deba procederse no solamente por la deconstrucción de las narrativas oficiales sino por la ubicación de las prácticas culturales y los “códigos locales de recepción” que caracterizan la práctica y el discurso popular en sus definiciones cotidianas de lo nacional y sus filiaciones espaciales. (Radcliffe y Westwoof, 1999:40).

En efecto, la figura de identidades móviles que van definiéndose a partir de una multiplicidad de interacciones dentro de un espacio cuyos contornos no podrían ser delimitados, tesis de Mouffe, puede reñir con la postura de Anderson, quien otorga especial atención, en la invención de las naciones, a las aristas espacio-temporales, si no se aclara que las características soberanas y limitadas con que las naciones se imaginan se establecen dentro de escenarios con una densidad histórica real.

Autores como Appiah plantean una crítica abierta a las posturas post-estructuralistas cuando señalan que “no basta con señalar el carácter excluyente, inestable, y heterogeneo de las categorías de identidad. Necesitamos analizar simultáneamente el preciso contexto histórico y las fuerzas económicas, culturales y políticas que están interviniendo en la generación de es-

⁹⁹ Como reconoce Anderson, las naciones contemporáneas deben ser registradas como una mezcla de expresiones populares, oficiales y mestizas de nacionalismo (1993: 78).

tas categorías identitarias y políticas” (en Nicholson y Seidman, 1995:15. Traducción nuestra). Se trata de una advertencia para no aislar el análisis de la formación de identidades sociales y de movimientos políticos de su preciso contexto histórico-social y de las relaciones de poder de los que emergen. En el mismo sentido, Radcliffe considera que separar las múltiples identidades de sus afiliaciones con lugares/espacios determinados resulta problemático por cuanto se corre el riesgo de atribuir autonomías a la formación de identidades sociales (Radcliffe, 1996:20).

No se trata, plantea Radcliffe, de asumir que la formación identitaria es un mero reflejo del espacio en que el sujeto se localiza, sino más bien de entender que “la relación entre sujetos pre-constituídos y lo local/nacional/global es una que tiene que ser articulada y re-articulada, expresada y recibida, hecha y re-hecha” (ibid).

El trabajo de Anderson, por otro lado, a pesar de asumir cierto nivel de contingencia en el proceso de construcción de lo nacional, y atribuirle un carácter ficticio, no asume que tales actos ilusorios de creación se produzcan al margen de cierta materialidad simbólica, temporal y espacial (el rol central que asigna dentro de este proceso al estado y sus mecanismos de intervención es decidir al respecto). 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 comunidad¹⁰⁰.

De esta forma, lo nacional queda abierto como un ámbito de disputa semántica, conceptual, simbólica, que interpela desde distintas posicionalidades a grupos sociales interesados en proveer imágenes, símbolos, narrativas, ejes articuladores en torno a los cuales construir sentidos de pertenencia y representaciones inclusivas para los individuos, y en un segundo nivel, sentar las bases para viabilizar un proyecto político-cultural de carácter más amplio.

Tal carácter de lo nacional, de los nacionalismos, de las identidades nacionales generan una doble exigencia analítica: atender al proceso y al producto, a los mecanismos, posicionamiento e intenciones que ciertas fracciones políticas de una colectividad ponen en juego para la constitución de los símbolos, signos e instrumentos articuladores/homogenizantes; y a las cualidades ilusorias que van resultando de esta continua reinención.

Esta idea toma cuerpo si, siguiendo siempre a Anderson, señalamos que no resultaría viable equiparar la ‘invención’ a la ‘fabricación’ y a la falsedad, sino más bien a la imaginación y a la creación. No existen comunidades más verdaderas que otras, todas las comunidades que superan un cierto nivel de contacto directo son imaginadas. De ahí que no se las deba distinguir por su falsedad o legitimidad, “sino por el estilo con que son imaginadas” (Anderson, 1993:24).

100 Si a ello añadimos los peligros despolitizadores que tiene el hecho de no otorgar una valoración estratégica a determinadas fuentes, recursos, referentes, símbolos articuladores de imaginarios de inclusión, podemos concluir que en este nivel es necesario hacer un uso cuidadoso del concepto propuesto por Mouffe.

La nación, para cerrar el acto, puede ser una nostalgia o una fantasía, un cuento aterrador, una utopía grandilocuente, una metanarrativa opresora, o la película de ficción más taquillera de todos los tiempos. En cualquier caso, su invención, la imaginación de su diseño, la artesanía cuidadosamente esculpida que implica, constituyen la metáfora más poderosa, la señal más evidente de la agencia humana. Los actores y sus subjetividades son puestos, a través de la fantasía de lo nacional, constantemente en escena.

3. Nación y hegemonía

Antes de empezar la reflexión sobre el caso ecuatoriano conviene tener en mente los siguientes “productos analíticos” resultado de la combinación de los marcos conceptuales expuestos¹⁰¹.

- a) la nación, la nacionalidad, son el resultado de algún tipo de decisión más o menos artificial que una comunidad en ciernes toma para constituirse como tal. La historia de lo nacional comienza a través de un acto conscientemente deseado y por tanto no implica la existencia previa de algún vínculo natural entre individuos.
- b) la artificialidad del hecho nacional implicaría que las identidades nacionales son creadas y además están en un proceso abierto y perpetuo de reinención “que no remite necesariamente a un contrato original, a un acto creador acabado, a una historicidad convertida en monumento intangible” (Bustamante, 1997:3).
- c) lo nacional y las identidades nacionales se encuentran moldeadas por procesos prácticos y discursivos, que no tienen un destino preestablecido, una teleología cerrada. Los puntos de articulación son coyunturales y contextuales.
- d) sin embargo, relativizar drásticamente las coordenadas de tiempo y espacio, de cultura y densidad histórica en nombre de una supuesta movilidad estratégica de los símbolos de recreación de identidades colectivas, y aún, de ellas mismas, podría impedir comprender las largas duraciones de las identidades nacionales, las catequesis libidinales que despierta, y la eficacia política de los discursos constructores de nacionalismo.
- e) la identidad nacional es una construcción en perpetuo rediseño. Se trata de una configuración resultado de las contiendas entre aquellos sujetos que luchan por hacerse dueños del contenido semántico de la nacionalidad (ibid).
- f) al trabajar y asumir a las naciones como comunidades imaginadas es necesario interrogarse acerca de quién imagina la comunidad, cómo lo hace, desde dónde, y cuáles son

¹⁰¹ Las ideas que se despliegan a continuación están apoyadas en un sugerente análisis del discurso de la nacional realizado por Fernando Bustamante. (cfr. 1997)

las consecuencias en las comunidades locales excluidas de ese imaginario. Tales preguntas conducen, en la mayoría de casos, a prestar atención sobre los contextos institucionales, los marcos históricos y los escenarios de espacio y tiempo en que las identidades se constituyen, y al mismo tiempo valorar las prácticas de los actores sociales involucrados.

Esta forma de pensar la invención de naciones, como un resultado de la confrontación de distintos intereses sociales, implica, como ya se ha dicho, que “se debe considerar la nación (como modelo) y el nacionalismo (como doctrina política detrás de la formación de naciones) como *opciones estratégicas*” (Baud et. al, 1996: 74. Énfasis nuestro). Esto coloca en el debate que la formación de la nación implica cierto grado de consenso político y de cohesión social y cultural entre los habitantes (ibid: 75).

Las ideas de consenso y opciones estratégicas permiten sugerir que la dimensión política del problema de la elaboración de lo nacional puede ser ubicado en torno a la noción de hegemonía, en la reformulación que Mouffe y Laclau hicieron al concepto en su versión gramsciana.

Para Laclau y Mouffe el concepto gramsciano de hegemonía implica además de una ampliación de lo político, la posibilidad de entender las relaciones sociales desde una nueva lógica articuladora de lo social en su conjunto. En efecto, tales autores señalan que Gramsci establece “una divisoria de aguas” dentro del marxismo al teorizar la naturaleza del vínculo hegemónico más allá de la categoría leninista de “alianza de clases”. A pesar de que, para tales autores la apertura teórica y política de las formulaciones gramscianas no logran superar plenamente el esencialismo del marxismo clásico¹⁰², logra sentar las bases para pensar la hegemonía como un ejercicio de construcción provisoria de articulaciones políticas y culturales en torno de diversas posiciones de sujeto.

Así, el sentido de la hegemonía en Gramsci introduce al movimiento de dirección política uno de conducción intelectual-moral: se opera así una transición decisiva hacia un nuevo concepto de hegemonía, porque si un liderazgo político puede establecerse sobre la base de una coincidencia coyuntural de intereses —que mantiene incuestionada y separada la identidad de los sectores involucrados, un liderazgo intelectual supone que hay un conjunto de “ideas” o “valores” que son compartidos por varios sectores, es decir que ciertas posiciones de sujeto cortan transversalmente a varios sectores de clase. Tal liderazgo ético constituye para Gramsci una síntesis más alta, una “voluntad colectiva” que, por medio de la ideología, pasa a ser el cemento unificador de un “bloque histórico” (Gramsci, 1987:75-77).

Se pone en juego una serie nueva de relaciones entre los grupos, que escapa a su ubicación estructural en el esquema evolutivo y relacional economicista del marxismo “clásico”, y se

102 Ya que para Gramsci, incluso si los diversos sujetos sociales tienen una identidad tan sólo relacional lograda por las prácticas articuladoras, tiene que haber siempre un principio unificante en toda formación hegemónica y éste debe ser referido a una clase fundamental. La posibilidad de una formación hegemónica policéntrica queda descartada por completo. Es decir que la hegemonía de la clase no es enteramente práctica y producida en la lucha, sino que tiene en última instancia un fundamento ontológico (la unicidad del principio unificante y su carácter necesario de clase).

señala que el terreno preciso de su constitución es el de la ideología. Esta última deja de ser vista como un sistema de ideas o como falsa conciencia y adquiere un nivel material: se trata de un todo orgánico, encarnado en aparatos e instituciones, que suelda en torno a ciertos principios articulatorios básicos la unidad de un bloque político. Ni los sujetos políticos son para Gramsci “clases” sino voluntades colectivas complejas, ni los elementos ideológicos articulados por la clase hegemónica tienen una pertenencia de clase unitaria. Esto hace que la lógica de la hegemonía sea una de articulación de posiciones de sujeto indeterminadas y contingentes. Los actores sociales han perdido la conexión esencial que los constituía en partes del paradigma etapista y su sentido mismo depende de articulaciones hegemónicas cuyo éxito no está garantizado por ninguna ley de la historia. Es decir, que los sujetos sociales construyen sus identidades dentro del proceso articulatorio con las fuerzas que los hegemonizan. Estas formas de articulación, que surgen tenuemente, comienzan a ser pensadas, elaboradas teóricamente, a recibir nombres y se incorporan así a la propia identidad de los agentes. Esto explica la importancia que Gramsci atribuyó a lo nacional-popular y a un concepto como “Estado-integral” como matrices discursivas articuladoras, en el que los sectores dominantes por medio de la práctica hegemónica van modificando su propia naturaleza e identidad (ibid:80-83).

En suma, la articulación hegemónica gramsciana sienta las bases para una práctica democrática de la política al aceptar una pluralidad de sujetos históricos, con diversos ámbitos de lucha y diversas reivindicaciones, que no pueden reducirse a una mera pertenencia de clase. El sentido de las luchas depende de su articulación, del tipo de consensos discursivos construidos, y su progresividad no está garantizada de antemano. La historia es vista entonces como una serie discontinua de formaciones hegemónicas o bloques históricos y no como un continuum ascendente de reformas pre-fijadas.

La formación de la nación implica, como quedó sugerido en las tesis de Anderson y Hobsbawm, un elaborado proceso de disposición, circulación, control y ordenamiento de precisos símbolos y emblemas a partir de los cuales se buscaría generar sentidos de pertenencia. Esto ayuda a visualizar la forma en que la definición de lo nacional, su proceso de imaginación y el constructo final, son elementos claves para la articulación de intereses políticos, culturales, sociales, éticos en una coyuntura dada.

Las identidades nacionales son consideradas como espacios abiertos en constante proceso de elaboración semántica, sobre cuya base pueden establecerse ejes de articulación hegemónica. Como dice Mouffe, “estos fijan parcialmente el sentido de una cadena significante y permiten detener el flujo de los significantes y dominar *provisoriamente* el campo discursivo” (Mouffe, 1996: 10. Énfasis nuestro).

El proyecto de lo nacional posiciona a los diferentes actores sociales según sus respectivos “códigos locales de interpretación/recepción” de los ejes simbólicos condensadores de la imaginación nacionalista. La imaginación de la comunidad nacional incidirá en la forma en que los actores sociales irán situándose, calculando, incorporando o negociando sus posicio-

nes políticas con otros sectores. Lo nacional se constituye permanentemente en fuente de legitimación de acciones políticas y de proyectos ético-políticos de largo alcance para la reproducción de la sociedad¹⁰³.

Por esta razón, es posible caracterizar a la construcción de lo nacional desde una triple dimensión: relato (ficción), instrumento político de búsqueda de hegemonía, y principio de organización social. La primera corresponde a una función básicamente simbólico-integradora y las dos últimas poseen una especificidad de articulación y normalización políticas.

3.1. Lo nacional discontinuo

En América Latina la comprensión del proceso de construcción de lo nacional se ha centrado, por buenas razones, en el rol de los estados y de las elites dominantes. Para el caso ecuatoriano, algunos autores (Cueva, 1989 Quintero y Silva, 1991) han enfatizado el carácter clasista de su institución. Como señala Balibar “el contenido y la forma de las naciones han estado estrechamente ligados a elites específicas” (1990); tal parecería ser el caso ecuatoriano.

Estas lecturas, sin embargo, omiten o invisibilizan que en la formación de los sentidos de lo nacional existen lugares de enunciación adicionales, sobre todo factores étnico-raciales, regionales y de género. En lo que sigue se discutirá la forma en que estos elementos se han superpuesto, fundido o intercalado de tal forma que en el Ecuador las imágenes de lo nacional trascienden los vértices clasistas¹⁰⁴.

En países poscoloniales y multiétnicos, y con procesos de desarrollo desigual y diferenciado, la creación e incorporación de las identidades nacionales es por demás problemática: más allá de evidenciar que la asunción unívoca y homogénea de sentidos de pertenencia nacional es una cuestión de articulación y ordenamiento políticos, cabe enfatizar que permanentemente se activan otras dimensiones de construcción identitaria –raza, clase, género, localidad, lo global– que terminan fundiéndose con las aristas étnicas y territoriales.

En esta línea de argumentación, el primer eje para el análisis de las formas en que el Estado-nación ha participado en la creación, apuntalamiento y sostenimiento de una identidad nacional homogénea y universalmente reconocida alude a la administración del espacio (territorialidad) nacional, y a la posibilidad de presentarlo ante la ciudadanía en términos de un poderoso significativo generador de adherencias identitarias nacionalistas.

Así, cabe remarcar que en el Ecuador la cuestión territorial ha sido asumida como un asunto oficial que ha buscado generar un proceso de creación de vínculos de identificación con

103 Estamos en el terreno de las identidades culturales como escenario y objeto de luchas políticas, de ahí que “la existencia social de un grupo se construya siempre en conflicto...este es uno de los terrenos principales en que se ejerce la hegemonía” (Mouffe, 1996:10)

104 La argumentación que sigue se sustenta en la investigación de Sarah Radcliffe y Sallie Westwood sobre las identidades nacionales en América Latina y específicamente en el Ecuador. Su libro acaba de ser traducido al español de su versión original en inglés (1996).

un territorio imaginado como propiedad común/colectiva. Instituciones estatales (escuelas), Fuerzas Armadas, ritos, fiestas nacionales, etc., se articulan para presentar las “topografías nacionales” como unitarias y soberanas. En efecto, las ideas de independencia, unitarismo y soberanía son usadas en la Constitución ecuatoriana para enfatizar “la fe en el control interno del territorio” (Radcliffe y Westwood, 1999:95) o, en términos de Erika Silva, el “mito del origen” del señorío sobre el suelo como componente fundamental de la construcción de la identidad ecuatoriana de las clases dominantes (Erika Silva, 1991).

En este sentido, la interpretación oficial del conflicto fronterizo con el Perú, con la imagen de una usurpación territorial legitimada por el protocolo de Río de Janeiro en 1941, ha colocado en la opinión pública la idea de perjuicio, daño e injusticia sobre la potestad nacional de administración de sus territorios. La visión de una invasión extranjera a los límites del espacio-nacional ha funcionado como un filtro catalizador de adhesiones nacionalistas que se expresan en una voluntad histórica-colectiva de sostener la imagen del Ecuador como país amazónico.

La construcción discursiva de lo “territorial-despojado”, activada fundamentalmente por actores estatales y cúpulas militares, ha funcionado en el Ecuador como un mecanismo de segregación identitaria: se han construido signos (mapas que re-presentan al país con dimensiones superiores a las que posee y en los que se marca la fractura territorial de 1941¹⁰⁵; historiografías oficiales que comprenden el espacio nacional como un continuo de la unidad administrativa colonial de la Real Audiencia de Quito; asignaturas obligatorias para la educación media que enfatizan el perjuicio a la unidad territorial originaria¹⁰⁶; entre otros¹⁰⁷) para encausar un tipo de interpretación colectiva de una imagen que legitima la existencia de la nación y por lo tanto del Estado y sus instituciones (Bonilla, 1998).

En este proceso de edificación de “geografías nacionales imaginarias” el rol de las Fuerzas Armadas ha tenido capital importancia. Desde los años veinte el Estado encargó al ejército la tarea de confección de los mapas oficiales. La cartografía profesional y la representación especializada del espacio nacional, dispositivos prioritarios a la hora de construir naciones (Anderson, 1993), se han modelado bajo la lógica institucional de los militares ecuatorianos. El Instituto Geográfico Militar (IGM), anexo a la institucionalidad militar desde 1928, es la instancia oficial para la confección de mapas, fotografías aéreas, colocación de hitos fronterizos (como en 1941), creación de información y discursos acerca del espacio nacional (Radcliffe y Westwood, 1999).

105 Estos mapas están disponibles en todo el país, se los encuentra pegados en las aulas de clase e incluso aparecen como contra-carátula (al igual que los himnos y las re-presentaciones de la bandera y el escudo nacionales) de la mayoría de cuadernos escolares y universitarios que circulan en el país. (Radcliffe y Westwood, 1999).

106 Tal como señalan Radcliffe y Westwood: “para muchos ecuatorianos...la enseñanza de la geografía y la cívica en la escuela está relacionada con la enseñanza de la ecuatorianidad...la historia territorial de la nación comprende un segmento importante de la enseñanza oficial de las identidades nacionales. Los elementos centrales son el amor por la tierra y el territorio del Ecuador y...en muchos discursos oficiales, distintos tropos descriptivos para las tres regiones principales (Costa, Sierra y Oriente)” (1999:101).

107 Sobre todo, el himno, el escudo y la bandera nacionales como dispositivos simbólicos materiales activados para representar a los nacionalismos oficiales. Además, se puede citar a las fiestas patrias –actos cívicos, monumentos celebratorios, muscos– que conmemoran las guerras de independencia en que se “liberó” al territorio nacional del dominio español.

La construcción de mapas que visibilicen al territorio nacional ha emergido, por lo tanto, atravesada por los efectos simbólicos y políticos de los conflictos fronterizos, sobre todo con el Perú. El mapa del Ecuador con la línea del Protocolo de Río de Janeiro –en el que se ha enfatizado la inejecutabilidad del mismo en el tramo sur oriental del espacio nacional– ha sido una fuente legitimada de representación del país; al mostrar tal demarcatoria se pone en juego la necesidad de recordar el desmembramiento del espacio nacional y resaltar así “las dimensiones antiperuanas del nacionalismo” (ibid.).

Cabe admitir entonces que en la interpretación y decodificación del problema limítrofe las Fuerzas Armadas han elaborado un discurso nacional, casi incontestado, que a su vez las convierte en “el único actor de carácter nacional en un contexto marcado por fracturas” (Bonilla, 1998) étnicas, culturales, regionales y clasistas. Se trata de una eficaz interpelación al espacio (y dentro de éste, al ícono de una “frontera gaseosa”) como un vehículo para unificar, seducir y homogeneizar las trayectorias de filiación a una identidad nacional sólida, estable y sin porosidades.

La actuación de las Fuerzas Armadas enuncia la forma en que parte de la institucionalidad del Estado ecuatoriano ha utilizado la geografía en general y la cartografía en particular como un dispositivo político que fusiona conocimiento y poder en vías a representar la relación entre el espacio nacional y la soberanía.

Dentro de la gestión oficial de la variable espacial uno de los tópicos de mayor importancia es el relativo a la representación de las regiones (Costa, Sierra, Amazonía y Galápagos) que componen y dan forma al territorio nacional. En los mapas elaborados por el IGM las tres regiones son representadas en términos de unidades productivas-naturales diversas pero interconectadas entre sí. Cada una juega un rol distinto en el desarrollo nacional pero terminan confluyendo en la puesta en escena de un país unitario y bien soldado. Precisamente, durante su gobierno en la década de los setenta, “los militares consideraron la cuestión regional como el problema principal que impedía la plena formación nacional y apoyaron el mejoramiento de las redes de comunicación” (Quintero y Silva, en Radcliffe y Westwood, 1999: 109). Se observa como en la visión de los militares ha jugado un rol fundamental la idea de sostener y dar forma a una economía y un proyecto de desarrollo difuminado en todo el espacio nacional. Se trata de una representación productivista e instrumental (determinada por la fatalidad geográfica) de la diversidad inter-regional que no observa que ésta contiene proyectos político-colectivos de elites locales sólida o medianamente articuladas, en torno de intereses económicos y culturales específicos procesados en circunstancias históricas concretas (Maignashca, 1992).

Como se examinará con detenimiento en la siguiente sección, en el Ecuador las diferencias regionales, provinciales y locales han segmentado, bloqueado y desafiado constantemente la estabilidad y la plena realización del proyecto nacional. Se trata de observar la incidencia que las filiaciones político-espaciales tienen en la construcción del imaginario nacional: estamos en el ámbito de una multiplicidad de relaciones entre lo local-regional y lo nacional,

entre las “micro-identidades”, la nación y la política, en cuya configuración es clave la comprensión de los usos que la gente hace de los lugares donde transita y vive cotidianamente. No existe, entonces, una identificación automática con el espacio nacional, en lugar de ello “las filiaciones regionales y locales crean una relación discursiva de ligeros matices con lo nacional, mediante la cual se pueden expresar ideas acerca de la naturaleza exacta del ser nacional y local” (Radcliffe y Westwood, 1999:167).

En el Ecuador, las filiaciones regionales –tal como se ha podido observar durante todo el año de 1999– constituyen uno de los principales filtros de re-negociación de los sentidos de pertenencia a lo nacional e, incluso, de contestación de los propios contenidos con que tal imaginario ha sido instituido. El caso ecuatoriano pone en juego la imagen de los nexos identitarios nación-región como un plexus multiforme en que ninguno de los extremos niega totalmente al otro, pero a partir del cual las diferencias de filiación se activan según los lugares a través de los que la gente imagina sus comunidades. Radcliffe y Westwood entienden la relación entre espacio (territorio) y nacionalidad como complejas y multifacéticas “geografías de la identidad” en torno a las cuales se fusionan e intersectan narrativas oficiales y prácticas populares.

En la construcción del tejido nacional ecuatoriano, las dimensiones espaciales que han funcionado como nodos articuladores de la imagen del país se ubican en torno de las mayores unidades metropolitanas (Quito y Guayaquil principalmente, Cuenca, Manta, y Portoviejo en otro nivel) con características urbanas y bajo la conducción de las élites blanco-mestizas. Los centros urbanos son asociados con la modernidad y con la población blanco-mestiza, y las áreas rurales son vistas como lugares caracterizados por una inferioridad racial, salvajismos, violencia, en suma, imágenes de retraso y bloqueo al desarrollo nacional (Rahier, 1999:98). Sin embargo, como se discutirá más adelante, la nación moderna-urbana-blanca contiene diversidades sociales que problematizan tal imaginario.

En otro nivel de registros simbólicos activados para la construcción de las imágenes oficiales sobre lo nacional es posible ubicar al problema de la composición racial del país. Algunas interpretaciones coinciden en señalar que en el Ecuador las imágenes de lo nacional están directamente asociadas con un proceso de “blanqueamiento” de las diversas poblaciones que lo componen. Se puede advertir, entonces, que gran parte del proceso de constitución de la identidad nacional ecuatoriana reposa en una estrategia de invisibilización y exclusión de las diferencias étnicas y raciales. Tal como se discutirá posteriormente, en este nivel se han registrado –desde hace más de una década– discursos emergentes que des-centran los sentidos dominantes de lo nacional.

En el Ecuador –al igual que en otros países andinos– la ideología oficial sobre la cuestión racial ha adoptado el formato de defensa y sustentación del mestizaje. Término de apariencia neutra que reflejaría procesos de amalgama étnica y cultural como fruto de la historia colonial del país. Se trata, sin embargo, de una noción instrumental al proceso de dominación política de las elites blancas dominantes que, simultáneamente, tiende a suprimir la compren-

sión de las relaciones de poder y jerarquía con las que se ha administrado la temática racial¹⁰⁸.

En términos generales el problema del mestizaje en relación con la constitución de identidades nacionales puede ser pensado a partir de la idea de “etnicidades ficticias” que se articulan con un discurso civilizatorio-moderno que enfatiza en las posibilidades de consolidación de las democracias. Lo nacional, como alegoría de inclusiones y ejercicio de densificación de pertenencias, requeriría de etiquetas normativas-normalizantes que generen movimientos de convocatoria a gran escala. Tales convocatorias, en el caso ecuatoriano, aparecen desde la emergencia del Estado-nacional criollo con contenidos de mejoramiento y purificación racial en un sentido en que lo blanco (asociado con los valores de la modernidad occidental europea) debería copar y colonizar el espacio público multiétnico.

La racialización sistemática del espacio y las identidades nacionales, sin embargo, no puede ser leída como una resolución estabilizada sobre las formas en que el Estado poscolonial ha ensayado la construcción de caracterizaciones homogéneas sobre “su pueblo”. Por el contrario, estas definiciones (las representaciones de la población frente a sí misma y frente a la sociedad nacional) permanecen todavía bloqueadas; en el debate público, sólo desde hace una década atrás –por la emergencia del movimiento indígena principalmente– empiezan a tematizarse tópicos relativos a la plurinacionalidad, la multiculturalidad y el respeto de las diferencias culturales.

Una señal de esta parálisis interpretativa –en el marco de prácticas institucionales pública-s/oficiales– sobre los sentidos y los contenidos de lo nacional racializado tiene que ver con el hecho de que el Ecuador poscolonial nunca ha incluido una pregunta sobre razas y etnias en sus censos nacionales (Radcliffe y Westwood, 1999). La lenta irrupción del tema en las agendas públicas-oficiales hace pensar que el campo discursivo del conflicto racial se encuentra aún en proceso de constitución. Por ejemplo, en los días en que se escribía este relato, algunos periódicos documentaron que el Gobernador de la Provincia de Esmeraldas en una intervención pública ante el Presidente de la República señaló que “por ventaja ya no se ven tantos negros en la provincia...”, acto seguido algunos asistentes abandonaron el lugar de reunión. Ese fue el único acto público de condena, rechazo o crítica a las declaraciones del funcionario. Ninguna organización política o movimiento social llamó la atención sobre el asunto y menos aún pidió una sanción para su protagonista. Los discursos críticos y alternativos sobre la etnicidad y, en general, sobre la “formación racial” nacional no son todavía objeto de consumo activo –de interpretación y conocimiento de las relaciones de poder en la vida cotidiana– por parte de grandes sectores de la población.

El ejemplo mencionado evidencia que en la imaginación de la nacionalidad ecuatoriana, lo negro aparece clausurado, marginal, puro residuo. Los negros “constituyen el último otro,

108 Tal como señala Silva, el mestizaje se basa en el “blaqueamiento, y en que las características de los grupos indígenas y negros serán remplazadas paulatinamente por marcadores etnoculturales “blancos” en el transcurso del desarrollo” (en Radcliffe, 1999: 111).

una especie de aberración histórica...una contaminación del patrimonio genético ecuatoriano. No hacen parte del mestizaje oficial” (Rahier, 1999:98). En las ideologías blanqueadoras dominantes tal proceso, que llevaría hacia una nación ecuatoriana moderna, está reservado exclusivamente a los indígenas: lo negro no es susceptible, ni si quiera, de ser blanqueado, civilizado¹⁰⁹.

Las imágenes de lo nacional en el Ecuador entonces, están profundamente atravesadas por prácticas, políticas y discursos racistas que observan el problema como fuente natural de diferencias y exclusiones. Se trata de un racismo institucionalizado que aunque se sostiene en la idea de una etnicidad híbrida dominante, termina por forjar sentidos de pertenencia nacional que excluyen, de formas autoritarias y violentas, a amplios sectores de la población.

Las configuraciones simbólicas blanco-céntricas y pro-mestizas filtran las diferencias de región, género y clase; se trata de elementos de distinción y jerarquía que se activan simultáneamente en contextos ampliamente diferenciados. La noción de “frontera étnica”, reciclada por Andrés Guerrero de su utilización funcionalista en los trabajos de Frederick Barth, alude precisamente a la constitución y renovación permanente de un “orden dicotómico compulsivo” que en las relaciones de poder cotidianas produce y reproduce la separación (jerárquica) de la población nacional en dos grandes grupos: los blanco-mestizos ciudadanos y los otros. (1998:114).

Tal delimitación étnica debe ser leída como un ejercicio de formación de ciudadanía nacionales inconclusas y excluyentes en torno a las cuales se forja una matriz de dominación político-cultural que cruza el espacio público-estatal e invade la esfera privada-cotidiana, incluyendo los espacios intermedios. La frontera étnica como artilugio simbólico de dominación y esquema mental de percepción instituye en las posiciones y las estrategias de fuerza de los agentes sociales marcadores racializados de valorización y distinción que moldean la diferencia como inferioridad y, por tanto, legitiman la dominación de la población indígena y negra por la ciudadanía blanco-mestiza.

La eficacia explicativa de la noción de frontera étnica —en cuanto división simbólica entre exteriores mutuamente constitutivos y dispositivo de interpretación binaria del mundo social— para explicar la racialización del espacio y de los cuerpos individuales en el contexto nacional, se evidencia al hacer mención a la forma en que las poblaciones indígenas migrantes hacia la Costa del país, a pesar de abandonar los contextos convencionales de dominación (la hacienda serrana) son perseguidas por este parteaguas étno-genético en cada sitio donde tran-

109 Jean Muteba Rahier. quien investiga las representaciones de la gente negra en la revista Vistazo, señala que la invisibilización de lo negro es tan profunda que incluso es reproducida por los intelectuales ecuatorianos que estudian el tema de las identidades nacionales (pone como ejemplo a los trabajos de Silva, 1995, y de Ibarra, 1995, que estudia las identidades quiteñas). En efecto, hace algunos meses en la Universidad Católica de Quito, durante la defensa oral de una tesis de licenciatura en Sociología, que versaba sobre “la construcción de identidades sociales y el discurso del Desarrollo Humano en el Chota”, fue particularmente perturbador constatar que el problema de “lo negro” había sido completamente relegado como objeto de reflexión en el curso de la investigación y, más aún, observar que ninguno de los miembros del tribunal —profesores blanco/mestizos de clase media y con estudios de maestría— hizo comentarios sobre semejante olvido.

sitan y en los lugares de arribo¹¹⁰. Se trata de una fronterización cultural movедiza y constante “que sigue como su propia sombra a los emigrantes de las comunidades en el espacio nacional y ciudadano” (Guerrero, 1998:115).

El edificio de lo nacional se asienta en espacios, regiones y cuerpos racializados, dentro de un entramado de relaciones sociales que coloca al ciudadano blanco-mestizo como locus privilegiado del sistema de poder. Lo anterior no obsta, sin embargo, para que a partir de las distintas locaciones y corporalidades bloqueadas, obstruidas y negadas se generen trayectorias de filiación divergentes hacia lo nacional. Como se discutirá más adelante, es precisamente desde los intersticios de la formación racial-espacial dominante que las mediaciones y cuestionamientos a los proyectos nacionales oficiales emergen para problematizar sus vías de constitución.

El argumento de Guerrero, entonces, apunta a dismantelar el desempeño y configuración de la formación-ciudadana en el Ecuador: además de la segregación pública y doméstica de la población no blanca/mestiza como dispositivo demarcatorio de los sujetos étnicos admitidos como miembros legítimos del Estado-nacional, tal exclusión activa simultáneamente disposiciones excluyentes en función de cosmovisiones masculinistas y patriarcales sobre los cuerpos, las sexualidades y los modos de vida tolerados/prohibidos. Lo anterior permite observar que la legitimidad de la ciudadanía blanca/mestiza reposa en una interdicción multilínea —diferenciada históricamente según las formas y los contenidos con que se activan las prácticas excluyentes— de lo indio, lo negro, lo femenino y lo homosexual.

En este sentido cabe sugerir, con Guerrero, que la figura de la dominación racial en el espacio nacional puede ser extensible al campo de las relaciones de género, en el que los filtros de diferenciación marcan una desvaloración de la simbólica femenina respecto del universo masculino-dominante¹¹¹. Como es de suponer, la asociación etnia-género implica un desdoblamiento del dispositivo fronterizo en vías a re-segmentar jerárquicamente (y con ello complejizar el trazado limítrofe) las relaciones sociales entre el campo ciudadano-masculino y aquel donde aparecen feminidades racializadas —indígenas o negras.

En efecto, tanto a nivel de los discursos sobre el desarrollo y la modernización nacionales como en el ámbito de los imaginarios estéticos y morales se reproduce un esquema de representación racializado y sexualizado que opera en contra de las corporalidades femeninas no blancas. En el primer nivel, se ha documentado la elaboración de una narrativa —en informes gubernamentales y artículos de prensa— que distingue entre familias que favorecen al desarrollo nacional y aquellas que representan un potencial obstáculo para el progreso de la na-

110 Este ejemplo es colocado por Andrés Guerrero al hacer mención de la investigación de Carola Lentz (“De su tierra uno no se puede alejar. Una comunidad de migrantes indígenas del Ecuador”, Abya Yala, Quito, 1998) sobre la experiencia de vida de los emigrantes indígenas al ingenio San Carlos y a otras ciudades de la Costa en los años ochenta.

111 En el caso ecuatoriano esta configuración cultural es modelada por instituciones oficiales, como las Fuerzas Armadas que con su práctica institucionalizada de integrar a los jóvenes de 18 años de edad a lo nacional por la vía del servicio militar obligatorio, instituye una masculinidad nacional-oficial que propicia la extensión de prácticas machistas y el agudizamiento de las diferencias de género.

ción: “diferenciadas en base al lugar y la raza, las mujeres indígenas de la Sierra son construidas discursivamente como posibles obstáculos para el desarrollo nacional” (Radcliffe y Westwood, 1999: 231). Las identidades femeninas indígenas y negras son representadas como corporalizaciones y localizaciones que retardan las posibilidades de modernización del país, aún a pesar de ser uno de los grupos sociales más afectados por la políticas de ajuste implementadas en los últimos años en el Ecuador¹¹². Los discursos sobre el desarrollo nacional aparecen, entonces, de una forma sexualizada y localizada, enfatizando la idea de la diversidad de trayectorias simbólicas de construcción de la comunidad nacional imaginada.

Por otro lado, basta hacer mención de la polémica originada a raíz de la elección de una mujer negra como Señorita Ecuador o el caso de la indígena otavaleña que no fue calificada como candidata a reina de las fiestas de su ciudad, para captar la intensidad de los vínculos, que para una gran mayoría de ecuatorianos, existen entre lo bello y lo blanco. El espacio mass-mediático está saturado por imágenes de mujeres con características físicas del tipo tez blanca, ojos y cabello claros, maquillaje, vestido y formas del cuerpo occidentales, entre otras, que marcan la legitimidad y primacía de un imaginario estético constituido en función de imágenes racializadas de lo blanco-femenino: tales imágenes se localizan en torno de los dispositivos simbólicos disponibles para las clases urbanas medias y altas, reforzando así las divisiones entre mujeres en base a fragmentaciones clasistas y raciales (ibid: 212).

A lo anterior debe agregarse que los íconos sexualizados sobre la base de los cuales se instituye el imaginario y la memoria nacionales son principalmente masculinos (desde Atahualpa a los héroes del Cenepa pasando por los próceres de la independencia) y en los casos en que se despliegan las biografías de las mujeres relevantes como parte de la ingeniería nacionalista, se lo hace con representaciones que enfatizan sus lazos –matrimoniales, maternos o de parentesco– con hombres inmediatamente reconocibles, es decir sus prácticas son enunciadas como fundamentalmente pasivas. Las figuras femeninas históricas rescatadas, además, son ubicadas en contextos socioespaciales burgueses, blancos y de clase media donde se fraguaban las ideas independentistas. (ibid: 226).

En suma, la invocatoria nacionalista de las mujeres se asienta en artificios discursivos estereotípicos, racializados y clasistas, que ponen en juego la idea de que su participación en la historia nacional ha sido más bien marginal o instrumental. Su inclusión en el proyecto nacional enfatiza en la idea de un tipo de sujeto sexualizado en vías excluyentes y subordinadas. Sin embargo, estas nociones dominantes empiezan a ser objeto de disputa por parte de agrupaciones y movimientos feministas con cierta trayectoria política en el país.

Cabe puntualizar que en la agregación y constitución de los factores transversales de instrumentación de lo nacional, se hace referencia a los elementos de género, clase, espacio, etnia, migración, se intercalan discursos oficiales –levantados desde actores estatales y elites económicas– con narrativas y prácticas populares. No se trata de una institución ideológica

¹¹² Confrontar al respecto el informe sobre el desarrollo social en el Ecuador (2): “Retrato de Mujeres. Indicadores sociales sobre la situación de las indígenas y campesinas del Ecuador rural”, SIISE-UNIFEM, 1998.

unidireccional pre-fijada, los relatos y formas populares de articulación y re-expresión los sentidos de pertenencia a lo nacional se activan constantemente, tienen su grado de estructuración y “no son procesos de consumo ideológico pasivo” (Radcliffe y Westwood, 1999:251).

Un ejemplo que ilustra esta combinación de disposiciones oficiales y populares en la elaboración de los imaginarios y fraccionamientos nacionales se ubica en el tema del fútbol, y más precisamente, en la forma en que se gestiona, consume y significa la participación de la Selección Nacional en cada fase clasificatoria a los campeonatos mundiales de este deporte. Es frecuente que en los días previos a los juegos, políticos prominentes (presidentes, diputados, etc.) visiten al cuerpo de jugadores para desearles suerte e inyectarles una dosis de civismo nacional, factor clave para superar las pruebas deportivas. Al mismo tiempo, las hinchadas organizadas de diferentes equipos locales se desplazan –haciendo enormes esfuerzos económicos y logísticos– a la ciudad donde se juega el partido; durante su transcurso los cantos y consignas nacionalistas de apoyo se repiten continuamente, todos visten de amarillo (el color símbolo de la nación ecuatoriana) y se crea un ambiente de solidaridad y pertenencia colectiva-nacional pocas veces tan elocuente. Sin embargo, si el resultado del partido no favorece a la selección nacional –cosa por lo demás muy frecuente– es posible observar automáticamente como las mismas fanaticadas, antes exaltantes, activan los símbolos disruptores de lo nacional: relatos masculinistas (“no jugaron como hombres”) racistas (“mucho negro” en el equipo) y regionalistas¹¹³ (atribuir el resultado a la excesiva presencia de jugadores de una u otra región, Costa y Sierra) emergen como explicativos y justificaciones del mal resultado.

La nación duele, desgarrar, hace sufrir, genera pasiones exacerbadas que al mismo tiempo conducen a que la gente se refugie y produzca sentidos de pertenencia local, regional, racial como modos de interpretar y afiliarse a lo nacional. En suma, se trata de un trabajo simbólico cotidiano amalgamado con prácticas públicas-oficiales calculadas que terminan por producir imaginarios nacionales densos y frágiles según los contextos y sentidos de su emergencia.

La breve discusión de algunos nodos articuladores (espacio, frontera, etnia, género, clase) sobre los que reposa la imaginaria de lo nacional en el Ecuador permiten visibilizar que se trata de un proceso complejo, multilíneal, repleto de esfuerzos de centramiento y prácticas de quiebre en que las identidades individuales y colectivas, desde sus respectivas posicionalidades, afectan a y se ven afectadas por los sentidos, mecanismos y contenidos de instauración de los relatos nacionalistas. Los proyectos nacionales funcionan como mediadores de la institución de identidades provisionales, inestables y relativamente indeterminadas desde las cuales, a su vez, se interpelan y cuestionan tales proyectos. Se trata de la yuxtaposición de lugares, sitios, símbolos y políticas que configuran una constelación de identidades múltiples (creadas discursivamente como efectos de clase, raza, sexualidad, género) que hacen que cada persona se sitúe socialmente de distintas formas frente a una conjunto de trayectorias de filiación hacia lo nacional (Radcliffe y Westwood, 1999).

¹¹³ Para una reflexión más sostenida sobre la relación entre lo nacional y lo regional en el fútbol ecuatoriano consultar el artículo de Jacques Paul Ramírez “Fútbol e Identidad regional” publicado en la Revista Ecuador Debate 43, CAAP, 1998.

Lo anterior no obsta para argumentar que en el caso ecuatoriano el proceso de construcción de lo nacional responde a un movimiento político forjado desde el Estado y las élites políticas-económicas como una “voluntad de disciplinamiento” del espacio, el tiempo, la memoria y la diversidad cultural, en una modalidad centralista (cuyos contornos se delinean en torno de íconos de clases media-alta, blanco-mestizos, masculinos, urbanos, y modernos) que ha creado “densos” sentidos de pertenencia a lo nacional sin incluir y fusionar a un conjunto de actores y grupos sociales cuyos capitales simbólicos y materiales no coinciden con los del imaginario nacionalista oficial.

La formación ciudadana-nacional, componente imprescindible de los sistemas políticos democráticos, presenta intensas fracturas entre una supuesta universalidad e igualdad de ciertos sectores y aquellos ámbitos en que persisten formas coloniales y violentas de exclusión política y social de específicos actores sociales. De esta forma, estamos frente a una construcción precariamente democrática de lo público-nacional. La arquitectura nacionalista, configurada desde y a partir de los proyectos institucionales del Estado, ha sido edificada desde una matriz demarcatoria y jerarquizante tanto en el nivel de los espacios de sociabilidad como en los de negociación política. Esto ha dado lugar a un tratamiento esencializado e instrumental de las identidades de los múltiples “otros” y por tanto a una configuración societal y cultural fundada en sólidos sistemas de dominación que impiden la emergencia de procesos abiertos de articulación política y negociación de las diferencias.

En este nivel de mediación política se expresa la imposibilidad que históricamente han tenido las élites locales de definir lo nacional en formas en que su proyecto de dirección de lo social pueda ser hegemónico. La exclusión intencionada y estratégica de algunos “otros” degeneró básicamente en procesos de dominación política que menguaron y continúan bloqueando las posibilidades de empezar a hablar de sistemas políticos y culturales abiertos, flexibles, democráticos y pluralistas en el país¹¹⁴.

4. Fracturas nacionales en el Ecuador: etnia y región como narrativas emergentes

En esta parte del argumento se llama la atención sobre dos aspectos: a) insistir en la activación de distintas “trayectorias de filiación” a lo nacional desde imaginarios espacio-culturales emergentes, que incluso terminan por resquebrajar y re-modelar las versiones oficiales-dominantes sobre la nación; b) discutir la incidencia que la firma de la paz con el Perú ha tenido en la exacerbación de discursos autonomistas.

114 Para una reflexión mas detallada sobre la dialéctica hegemonía-dominación en la conducción política de los Estados-nacionales en la región latinoamericana desde los años setentas, confrontar el trabajo de Octavio Ianni (1990).

4.1. La interpelación indígena

Una de las narrativas populares con mayor incidencia en el campo de constitución de la nación como un terreno de disputa significativa ha provenído de la práctica política de los movimientos indígenas. El caso ecuatoriano revela algunos elementos a tener en cuenta para comprender la política de las identidades nacionales. Cabe enfatizar, en primer término, que se trata de un cuestionamiento multidimensional que busca redireccionar la configuración estatal vigente, levantar discursos alternativos sobre el modelo de desarrollo en construcción, re-pensar las cartografías nacionales oficiales, legitimar la demanda de pluri-nacionalidad dentro del Estado ecuatoriano, revisar la sociabilidad racista que ha moldeado la experiencia de vida de miles de ecuatorianos, y emerger como actores políticos con proyectos autonómicos. La irrupción política del movimiento indio ha convulsionado las nociones dominantes sobre la igualdad, la diferencia, y por tanto aparece como un campo de batalla para dotar de nuevos contenidos a la nación, la democracia y la ciudadanía.

La alusión a los pueblos indígenas no debe ser leída únicamente como un descriptor étnico, sino sobre todo como un ejercicio de construcción política de un “nuevo” actor colectivo que activa diversas posiciones de sujeto para afirmar su constitución como interlocutor válido/legítimo del Estado-nación (blanco mestizo) y de los sectores político-económicos dominantes, por medio de un proyecto político definido. Se trata de un movimiento social –que en períodos posteriores ha fundido los límites de sus actuaciones dentro del sistema político– nucleado en torno de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), que ha conseguido politizar una experiencia histórica de “alterización jerárquica” y generar diversos circuitos y campos de negociación de su estrategia de cambio (Radcliffe y Westwood, 1999).

Como movimiento social su actuación ha activado y fundido diversos matices identitarios que van desde la interpelación étnica (en oposición al predominio del mundo blanco-mestizo) a la reivindicación clasista en tanto visibilización de la población indígena como la más marginada, depauperada y afectada por las medidas de ajuste estructural que los diversos gobiernos democráticos han encaminado desde inicios de la década pasada. Se observa como, siguiendo a Laclau y Mouffe, en la política se expresan una diversidad de metas e identidades políticas que se fusionan abiertamente para dar cabida a la formación de sujetos colectivos. La articulación de una pluralidad de antagonismos políticos sería una marca de los nuevos movimientos sociales locales.

En esta perspectiva, en lo que respecta a la interpelación a los discursos oficiales, unitaristas e integradores de lo nacional, el movimiento indígena ha colocado en el debate público la necesidad de tematizar la cuestión étnica y cultural como bases para repensar el carácter unitario del Estado ecuatoriano. A pesar de la diversidad de formaciones lingüísticas, costumbres, tradiciones, fiestas, formas de gestión del espacio, historias comunales, etc., la eficacia política del movimiento indio residiría en haber visibilizado un nuevo agente social –el ciudadano étnico– con capacidad de auto-representación para generar una política de múltiples ope-

siciones al status quo. Los actores indígenas adquieren de esta forma una nueva corporalidad en el escenario público nacional (Radcliffe y Westwood, 1999; Rivera, 1994; Guerrero, 1995).

No cabe simplificar la interpretación de la formación del sujeto colectivo indio por medio de una alusión unívoca a la politización de lo étnico, simultáneamente el discurso indígena ha evidenciado la importancia de la tierra (sus derechos históricos sobre ella) como fuerza unificadora y por tanto se hace presente la materialidad de sus reivindicaciones en cuanto actores productivos con un estatus marginal.

En este encuadre identitario, una de los ejes de articulación activados por el movimiento indígena ha sido la idea del pluralismo en los temas de la ciudadanía y la identidad nacionales: la propuesta de la plurinación ha sido activamente defendida por el movimiento desde el levantamiento indígena que protagonizaron en 1990, asunto que coloca el tema de la reforma del Estado como parte de su agenda política: “Nuestra demanda contempla el pedido de reforma del Art. 1o de la Constitución Política del Estado, reconociendo al país como Estado plurinacional, ya que consideramos que nos identificamos como nacionalidades indígenas que formamos parte de un Estado Plurinacional...La Reforma a la Constitución conllevaría a la modificación del carácter del Estado” (Macas, 1991:11).

Esta interpelación coloca en el debate público un abierto proceso de reconstitución del imaginario nacional. En primer lugar se observa un esfuerzo por marcar la especificidad identitaria de los pueblos indios (su auto-denominación como nacionalidades) en términos de lo que podría calificarse como una reinención auto-consciente de “la indianidad”, una identidad remodelada constituida según habilidades estratégicas necesarias para las disputas políticas en los Estados modernos (Radcliffe y Westwood, 1999:81).

En segundo nivel, la demanda de cambios en la institucionalidad del Estado debido a la presencia –hasta entonces invisibilizada– de diversas nacionalidades en su interior. Se trata de una concepción de las filiaciones plurinacionales en términos de una “equivalencia de lealtades múltiples dentro de una sociedad descentrada”, que revienta la comprensión unitaria de la nación y del poder del Estado dentro de ella. Emerge, por tanto, una narrativa que promulga el respeto y reconocimiento de las diferencias y el despliegue de identidades multinacionales que activen espacios de desarrollo para las diversidades étnicas y regionales (ibid.: 85).

De esta forma se construye una racialización, desde abajo, de la formación estatal vigente que supone la necesidad de descomprimir y dispersar la idea de la ciudadanía universal (blanca-mestiza), con miras a conferir, además, estatuto de legitimidad a la participación política de las organizaciones indígenas en la toma de decisiones públicas en el nivel nacional y local. Un sentido de lo ciudadano en términos de igualdad, ejercicio de derechos y participación política aparece claramente en su discurso y prácticas políticas: “buscamos el camino de unidad de los distintos pueblos ya que encaramos la esperanza de la construcción de nuevas sociedades, donde se reconozcan los derechos étnicos y culturales de las nacionalidades

indígenas; es decir, una sociedad plurinacional y multicultural que se base en el principio de legítima democracia, que sea solidaria y respetuosa de las diferencias culturales” (Macas, 1991:16).

La figura de una nueva noción y práctica de la democracia emerge claramente de este relato. Los indígenas son portadores de un proyecto político nacional no-oficial que activa la idea de formas de representación política y ejercicio de la democracia que partan de la misma base (Rivera, 1994:64). Las democracias raciales o racializadas jerárquicamente en una vía de negación y omisión de los ciudadanos no-blanco mestizos aparecen largamente desmanteladas con la irrupción político discursiva del movimiento indio. La democracia es representada, por el contrario, como un campo apto para el reconocimiento y la negociación de las diferencias, y en ese dominio aparece como uno de los principales caminos para la re-significación de lo nacional en el país.

Las desconexiones y discontinuidades activadas por el movimiento indio en el imaginario nacional dominante se expresan de manera radical al examinar su planteamiento de autodeterminación (se usaron también los términos de autonomía y autogobierno). Se trata de una demanda que, en lo fundamental, activa la idea de un conjunto de derechos, códigos y leyes tradicionales indígenas como mecanismos de auto-regulación legal y administrativa de los asuntos internos de las comunidades en el marco del Estado nacional. De tal forma, como señala Rivera, este plantemiento constituye un golpe simbólico, una contraimagen, una ruptura respecto de esa concepción abstracta de la legalidad, derecho individual y ciudadanía que ha impulsado el estado-nación desde sus inicios y que ha enmascarado la intolerancia étnico-cultural (Rivera, 1994:66).

De esta forma se cuestionan los instrumentos legales codificados en clave blanca-mestiza, que postulan un ideario de ciudadanía igualitaria y universal, que en gran parte son filtros generadores de sentidos de pertenencia a lo nacional, y que han servido como dispositivos de control y disciplinamiento de las poblaciones en tanto obligadas a rendir cuentas a una legislación nacional-homogénea. El discurso indígena hace alusión a la necesidad de dar cabida, en el engranaje jurídico positivo del Estado, a una “tradicción normativa” más acorde con las características étnicas y culturales de amplios sectores de la población nacional. Emerge así un relato sobre el Ecuador como un país atravesado por diversas formaciones raciales, asentadas en específicos lugares del territorio, con voluntad y capacidad de auto-gobernarse. La nación se descomprime, muestra sus horificios y vacíos significativos.

La fractura étnica de lo nacional no se visibilizaría en toda su dimensión si no se discute la variable territorial como noción clave del discurso indígena durante la última década. Así, el sector amazónico del movimiento indígena, principalmente, ha levantado la demanda de una nueva territorialización del país: tanto la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (COFENAIE) como la Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza (OPIP) han visto la recuperación y defensa de los territorios indígenas como reivindicaciones centrales de su agenda política. Se trata de la activación de una geografía imaginaria

no-oficial que postula un cuestionamiento a las concepciones dominantes sobre el espacio, el territorio, la frontera enmarcados en un tiempo-espacio unificador edificado bajo prácticas estatales de colonización y conquista, entrega de concesiones petroleras y forestales, política de fronteras vivas, militarización de la frontera con el Perú, etc. (Rivera , 1994:68).

La demanda de autonomía territorial por parte de los pueblos indios sacude el “mito del señorío sobre el suelo”, la idea de posesión y soberanía de la nación ecuatoriana sobre el espacio amazónico. Tal postulado fractura la idea de integridad territorial, uno de los pilares claves de la construcción de la identidad nacional en el país. Si se observa que estas demandas emergieron en un período en que los problemas limítrofes con el Perú estaban marcados por signos de inestabilidad y posibles desenlaces bélicos, puede dimensionarse la enorme fractura simbólica que generó en la producción de los sentidos de lo nacional.

Estas geografías populares imaginadas surgen bajo una combinación de narrativas primordiales asentadas en la idea de territorios étnicos heredados ancestralmente¹¹⁵ y la utilización de instrumentos cartográficos aparentemente monopolizados por el Estado y los técnicos militares. Así —tal como documentan Radcliffe y Westwood— desde mediados de los ochentas, las confederaciones indígenas de la Amazonía han participado en proyectos cartográficos como la base para la negociación política con el Estado en lo relativo a los derechos sobre la tierra, la organización social y la plurinacionalidad (Radcliffe y Westwood, 1999: 194).

La construcción de versiones geográficas alternativas sobre los nacionalismos ha reposado entonces en la utilización de mapas que, si bien conservan una posición marginal, abren campos significativos diversos en la formación de identidades nacionales. Al efectuar representaciones visuales del territorio de las nacionalidades indígenas, las organizaciones evidencian además agendas ampliadas de cambio político y social que van más allá del tema de la tierra. Los mapas producidos por las confederaciones indígenas “crean representaciones topográficas de las tierras que reclaman con el fin de delinear y dar nombre a la extensión y naturaleza de su territorio, así como crear un producto cultural que va en contra de la idea generalizada de la que la Amazonía no está poblada” (ibid.: 196). En 1993 el gobierno nacional reconoció los derechos de propiedad sobre los territorios indígenas de Pastaza; en el proceso de negociación se utilizaron los mapas elaborados por los equipos topográficos indígenas, este proceso de auto-linderación tuvo como resultado un mapa que reclamaba un territorio multiétnico de aproximadamente 1.1 millones de hectáreas (ibid: 197).

A pesar de que en este proceso de reconquista y resignificación del espacio amazónico no se ha conseguido modificar las posiciones sobre el Estado como propietario absoluto del subsuelo¹¹⁶, lo que implica que las comunidades indígenas están obligadas a permitir todo tipo

115 Fredy Rivera define esta adscripción bajo la idea de territorialidad simbólica, a saber, “la memoria histórica de un territorio original (que se constituye) en una referencia identitaria de suma importancia para los grupos étnicos que han visto disminuidos sus espacios de reproducción física y espiritual por efecto de la dominación colonial y la creación de los estados nacionales” (1994: 69).

116 Los títulos de tierra oficiales no abarcan el subsuelo, sólo reconocen la propiedad de la superficie de la tierra.

de extracción petrolera y minera en “sus” territorios, el proceso de tematización del problema espacial en el país visibiliza la importancia de los suelos, los mapas y las fronteras como base para el sostenimiento tanto de las identidades nacionales oficiales como de las subalternas. Tal proceso evidencia además que las identidades se forman con referencia a múltiples lugares y relaciones socio-espaciales, lo que da cuenta de la fragilidad de las adscripciones con el lugar nacional como si fuese un sitio fijo, estático, predeterminado con el cual obligadamente identificarse.

Otros ámbitos de desenvolvimiento del movimiento indígena se han desplegado en torno a la necesidad de crear un sistema de educación bilingüe intercultural auspiciado desde el Estado, obtener recursos internacionales específicamente destinados al desarrollo de los pueblos indios y negros, extender sus demandas en una perspectiva transnacional, todo lo cual en conjunto con los elementos antes reseñados, colocan la figura de una nación con un nuevo sujeto étnico que viene a subvertir prácticas y significados elaborados desde una óptica racista e intolerante. No se trata de un proceso acabado, ni de conquistas garantizadas y estables, menos aún de suponer que las condiciones de vida de las poblaciones indígenas han mejorado sustancialmente en los últimos años, se trata más bien de entender que la práctica de los movimientos sociales se enfoca en resignificar los códigos culturales dominantes; las ganancias son en primer término sobre todo simbólicas, y en el caso ecuatoriano se evidencian en la forma en que los indígenas han conseguido negociar e introducir en el debate público temas que antes formaban parte del orden natural de las cosas.

La incidencia disruptora del relato indígena en la confección de lo nacional debe leerse entonces como un reacomodo simbólico, semántico y práctico de los filtros étnicos, espaciales y políticos en torno de los cuales se había fijado, de forma violenta y excluyente, el armazón del Estado y la nación ecuatorianos.

4.2. Las rupturas locales y regionales

Los procesos “eficaces” de construcción de lo nacional reposan, frecuentemente, en la ubicación específica y acotada de algunos otros en torno a los cuales consumir y edificar en el largo plazo una positivización del “nosotros”. En el caso ecuatoriano, desde mediados del siglo que termina, los discursos oficiales y las narrativas populares se han fundido en algunos espacios interpretativos para hacer emerger al Perú y a los peruanos como sitios confrontacionales privilegiados que activaban inmediatamente densos sentidos de adhesión al imaginario nacional. Ser ecuatoriano podría ser definido, nítidamente, como no-ser-peruano. Las diferencias regionales, étnicas y espaciales –incluso– parecían disolverse en torno del filtro condensador de pertenencia nacional que se instrumentó en torno del conflicto limítrofe y la demanda de soberanía ecuatoriana sobre el río Amazonas.

Ahora, al cabo de casi un año de la firma de los acuerdos de paz, parecería ser que las imágenes del antagono se han diluido como tales, su emergencia oposicional es más borrosa y evanescente, la idea del enemigo común en torno al cual (o en contra del cual) los ecuatorianos deberíamos permanecer unidos habría entrado en una acelerada crisis.

No es que la articulación política, en el frente interno, para la aprobación y firma de los planes de paz con el Perú haya resultado de una hegemonía mínimamente estable, transparente o incluso que pueda presentarse como una tarea resuelta. Por el contrario, cabe traer a colación que al menos dos ex-presidentes de la república (líderes de dos de los partidos políticos más grandes del país) manifestaron, en su momento, su desacuerdo con los términos en que se negoció la cuestión limítrofe con el vecino del sur. El gobierno de Mahuad —que ha usado la firma de los acuerdos de paz, reiteradamente, como una de sus cartas de presentación “exitosas” ante la comunidad nacional e internacional— diseñó y ejecutó el proceso sin haber conseguido fijar, de forma amplia y estable, sólidos referentes de cohesión y consenso en cuanto a la validez, oportunidad y legitimidad de los mecanismos y los “productos finales” de la negociación.

El gobierno nacional apenas¹¹⁷ si ha conseguido elaborar una estrategia post-conflicto para re-componer y legitimar las imágenes de la “nueva nación” en una forma tal en que aparezca explicado y argumentado por qué razones con la “paz todos ganamos”. Circulan aún numerosas visiones sobre el proceso en términos de pérdida histórica, cercenamiento territorial, solución indigna, y otras, que podrían activarse de formas insospechadas y peligrosas en el futuro. La paz no ha sido re-imaginada luego de la negociación internacional, su elaboración política y simbólica ha sido precaria, y el aparente consenso —visibilizado en un sospechoso silencio sobre el tema por parte de los principales actores políticos— puede desbaratarse en una coyuntura en que se exacerben los problemas de legitimación del estado y del sistema democrático.

A pesar de lo anterior, ciertos actores estatales, pero sobre todo algunos grupos empresariales de los dos países, han insinuado una narrativa que presenta al proceso de paz como un factor que posibilitará mejorar el crecimiento económico de las dos sociedades nacionales, captar inversiones extranjeras, créditos internacionales y activar un proceso de intercambio comercial que deberá ser beneficioso para las dos economías puesto que éstas son “recurrentes y no-competitivas”. El conflicto bélico habría bloqueado y disminuido una potencial explotación de nuevos mercados los que, con el acuerdo de paz, aparecen como espacios económicos emergentes de primer orden.

La “nueva” nación empieza a tejerse con suturas empresariales y demandas de integración económica, el antiguo “caín de América” se trasmuta en la figura de un nuevo socio comercial. La frontera disipa su contenido simbólico de agregación de pertenencias nacionalistas y se convierte en zona productiva y empresarial virgen, espacio apropiado para la innovación y la captura de mercados desconocidos. La retórica de la globalización económica y apertu-

117 Una de las escasas acciones emprendidas ha sido la intención —negociada por el círculo íntimo del Presidente Mahuad y algunos funcionarios de Cancillería— de postular al Primer Mandatario de la nación como candidato al premio nobel de la Paz por su decisiva actuación en la firma del acuerdo final de paz con el Perú. Esta movida diplomática puede ser leída como la necesidad de usar el reconocimiento de la comunidad internacional como único recurso simbólico para producir sentidos de cohesión y adhesión en torno a la resolución del problema. La legitimidad del acto provendría desde “afuera”, el escenario político nacional queda denegado como espacio de institución de prácticas y relatos potencialmente confluyentes sobre el tema.

ra comercial –activada además por las multinacionales de crédito y cooperación y por los presidentes de algunos de los países garantes– parece haber funcionado/incidido en la resolución final del conflicto limítrofe Ecuador-Perú.

La legitimación de la firma de los acuerdos de Paz con el Perú y el proceso de resignificación de la nación-resultante, adquiere, así, un tono más económico que político, más elitista que plural, en el que ciertos sectores empresariales reciben los beneficios directos del cese de hostilidades. Permanecen intocados o invisibles los temas que tocan la relación entre la paz y el respeto a los derechos humanos, el desarrollo social¹¹⁸ de las áreas postradas por los continuos enfrentamientos, las posibilidades que se abren para la integración de los pueblos indios que habían sido violentamente separados por la instauración de fronteras arbitrarias entre los estados-nacionales postcoloniales, el nuevo rol que necesariamente deberían desempeñar las Fuerzas Armadas en el contexto de distensión bélica. En suma queda pendiente la institución de discursos que doten de contenidos extra-económicos a la paz, a las nuevas fronteras y a la nación en su conjunto; por el momento, se podría hablar de un déficit de dispositivos simbólicos que reactiven y renueven la producción de imágenes aglutinantes sobre lo nacional.

A la luz de estas ideas, la exacerbación del conflicto regional activado en el país en torno a la crisis bancaria de marzo, puede ser leída como un efecto no-esperado del debilitamiento simbólico del filtro antagónico y constitutivo de la identidad nacional: el PERU. Se trata de proponer una lectura del problema en términos de una *relación de contención* que el conflicto con el Perú habría jugado en relación a la capacidad de expresión de las identidades sub-nacionales, locales o regionales. No se niega la densidad histórica de los proyectos regionales sino se advierte que su nueva y desbordante aparición en el conflicto político nacional, y en el debate público en general, obedecería además a la evanescencia de la cuestión fronteriza como dique que disipaba/disimulaba la expresividad política de tales formaciones identitarias.

El conflicto fronterizo dio forma a una serie de polarizaciones identitarias, agresor/disuasor, enemigo/amigo, expansionista/pacifista, entre otras, que ubicaban al Perú y al Ecuador respectivamente en los extremos de estos complejos identitarios binarizados. Con la firma de los acuerdos de paz, el Perú y la frontera habrían perdido su eficacia simbólica como los principales significantes de la identidad nacional ecuatoriana. Ello daría paso a una suerte de “fronterización interna” en que las formaciones identitarias locales se revisan a sí mismas y (re-)descubren sus polos antagónicos. Las dicotomías bélicas se desplazan hacia alterizaciones político-económicas y espaciales en que –principalmente– las diversas expresiones locales-regionales aparecen como frustradas, bloqueadas, ignoradas por un Estado-central-burocrá-

118 En el editorial “¿Dónde está la ayuda de EE.UU?”, Washington Herrera señala que el ofrecimiento de los EEUU de desembolsar 3.000 millones de dólares entre créditos y donaciones para que el Ecuador aceptara la opinión vinculante de los países Garantes del Protocolo de Río, oferta que fue utilizada por el gobierno ecuatoriano como argumento para acelerar el cierre del proceso, todavía no se concreta. Y agrega: “hasta ahora no hemos visto un sólo dólar por ese concepto. Lo peor es que nuestra Cancillería, que ha caído en una especie de sopor...na ha mostrado ninguna capacidad para trabajar en la búsqueda...de la efectivización de tal ofrecimiento...” (El Comercio, 19-10-1999).

tico empotrado en Quito (y en la Sierra). La oposición centro-periferia se politiza y reactualiza en un contexto de parálisis de la reforma del Estado, crisis presupuestaria y acelerada pérdida de legitimidad del sistema político en su conjunto.

En esta fronterización interna cuyo trazado se demarca en torno de la diada centro/periferia, se movilizan disputas entre las principales ciudades del país (Quito vs. Guayaquil), entre regiones (Costa vs. Sierra, más recientemente surge la propuesta autonomista de la Amazonía), al interior de éstas (Manabí vs. Guayas sobre todo), e incluso al interior de cada provincia (Santo Domingo vs. Quito es el ejemplo más ilustrativo al respecto) atravesadas todas por la figura de un Estado centralista, ineficente, corrupto y distante.

Las configuraciones político-culturales locales, provinciales o regionales se afirman, en primer término, en confrontación con la formación estatal centralizada y en segundo nivel en contra de formaciones espaciales sub-estatales concentradoras de poder y riqueza; en tal ejercicio han activado discursos autonomistas, federalistas o descentralizadores en los que se imagina una nación policéntrica que ha des y re-centrado sus ejes de funcionamiento en torno de cada una de las unidades espaciales involucradas.

En la presente coyuntura, lo regional, aparece como un sitio privilegiado de interpretación y reformulación de las identidades nacionales. Se trata de una combinación contingente entre factores clasistas, relaciones de poder, y sentidos de pertenencias a territorialidades acotadas, como mecanismos que desbordan y re-lleñan las historias y las geografías imaginarias de lo nacional.

Tal idea reitera la imagen de las identidades nacionales como productos político-culturales en elaboración y manufactura permanente, pero sobre todo evidencia un proceso de fragmentación e interpelación de lo nacional y de la estructura institucional que le ha dotado de contenidos, asunto que, en el caso ecuatoriano, ha tenido históricamente especial sensibilidad con respecto a la “cuestión regional”.

En efecto, desde los primeros indicios de formación de un Estado-nacional se pudo percibir la forma en que los poderes locales-regionales bloquearon y reformularon los discursos y prácticas destinadas a generar un proyecto nacional aglutinante¹¹⁹. Incluso, Juan Maiguashca plantea que el Estado ecuatoriano sólo logra consolidarse frente a los poderes regionales y locales cuando el “boom petrolero” robustece fuertemente las arcas fiscales y, por consiguiente, empieza a disponer de los recursos suficientes para ir copando paulatinamente algunos espacios de “negociación con los poderes regionales” (Juan Maiguashca, 1992:209).

A pesar de lo anterior, tal como puede apreciarse en la presente coyuntura, el conflicto centro-periferias reaparece constantemente, mantiene su vigor, los poderes locales/regionales no

119 Desde esta óptica Maiguashca señala que los poderes locales en el Ecuador se han articulado, sobre todo, por los grupos económicamente dominantes y políticamente hegemónicos (oligarquías, terratenientes, hacendados). Así, con la integración del país a la economía internacional en el siglo XIX surgen tres regiones como: Guayaquil con la producción del cacao. Cuenca con la de cascarilla, y en menor medida escala, Quito con cueros y textiles. Esto posibilitó que se configuren como verdaderos centros de definición política en torno a un conjunto de intereses que no veían viable una articulación dentro del estado centralista (1992:185).

se han debilitado al extremo de desaparecer como fenómeno político histórico en el marco del crecimiento, expansión y gubernamentalización¹²⁰ del Estado.

Es importante establecer entonces que el carácter de las relaciones entre el Estado-nacional y los poderes locales no puede ser entendido como un proceso unidireccional en que el debilitamiento de éstos últimos ha originado cierto grado de fortalecimiento y consolidación del primero, o viceversa. Tal relación, dinámica y multidireccional, aparece como un proceso de mutuas influencias y desgastes que han re-modelado simultáneamente a las formas de organización y concreción del Estado y de los poderes locales/regionales.

La movilidad de la relación entre el Estado y las regiones en el Ecuador permite que éstas puedan ser entendidas no como simples reflejos de las estructuras geográficas y económicas, sino como construcciones de agentes sociales históricamente determinadas, con una dinámica social y política que refleja articulaciones de poder y esquemas de dominación específicos. Se trata de proyectos políticos colectivos –que instrumentan frecuentemente a las instancias formales/burocráticas, sobre todo los municipios– en los que las determinaciones objetivas son procesadas además en función del acervo cultural del grupo (Maignashca, 1992:181; Pachano 1986:159).

Lo regional aparece como un fenómeno político que no puede ser reducido mecánicamente y simplemente a su configuración espacial o a una base productiva homogénea. Actores específicos –élites regionales– elaboran redes de dominación y significación, activadas por medio de instancias institucionalizadas de poder (municipios, iglesias, ONG's), con las que articulan a actores locales con intereses, recursos y agendas diversas; tales articulaciones confieren una forma particular y diferenciada a las formas de organización política-cultural, a las relaciones con los espacios externos (nación, otras regiones, etc.), y a los recursos simbólicos necesarios con que se legitiman dentro de cada sociedad regional.

En el Ecuador, durante todo el siglo XX, la configuración de la cuestión regional ha estado atravesada por su composición económica-política. Así, las elites serranas representan a la agricultura, los intereses petroleros, el estado-central, mientras que las elites costeñas (sobre todo en Guayaquil) dependen de la manufactura, la industria agraria y la extracción orientadas a la exportación (Cueva, 1989). Esta polarización ha generado prácticas y discursos regionalistas que, en muchas ocasiones, toman la forma de propuestas separatistas, federalistas, autonomistas o, en vocabulario más institucional, descentralizadoras.

En cualquier caso desde las élites regionales/locales se activan mecanismos de generación de los sentidos de filiación a cada territorio. De igual forma que en la producción de la nación,

120 En el texto "La gubernamentalidad" Michel Foucault se refiere a este proceso como la paulatina instauración de dispositivos de gobierno dentro del Estado moderno. Se trata de la construcción de aparatos, técnicas, mecanismos, discursos, instrumentos para la administración, control y disciplinamiento de la población, en una perspectiva que ligue su sostenimiento en el tiempo con la posibilidad de asegurar las condiciones de vida de cada individuo. El Estado moderno logra fundir así acciones dirigidas hacia un conglomerado con aquellas prácticas individualizadas de poder –la bio-política; encierra pues una táctica individualizante a la par que global (1982).

las identidades regionales se elaboran en torno de mitos, héroes, himnos, banderas, geografías imaginarias, y otros símbolos de carácter oficial que comparten el ejercicio de invención de filtros de pertenencia con las narrativas y acciones de elaboración popular (tradiciones, fiestas, equipos de fútbol, etc.). Tales identidades regionales están atravesadas además por “demografías raciales” y sexuales –la distribución de grupos raciales y de género en el territorio– que constituyen el significante de tales regiones: la “raza” se regionaliza y la región se racializa (Radcliffe-Westwood, 1999: 173)¹²¹.

No son pocos los países que segmentan los sentidos de pertenencia nacional con fuertes sentidos de identidad regional. En el país, la filiación regional produce a la vez nexos de cohesión comunitaria¹²² y mecanismos específicos y sutiles de interpelación y significación del imaginario nacional. De ahí que, una región autoidentificada puede exigir centralidad para sí misma dentro del relato nacional dominante, o sentirse excluida y diferente de la nación en conjunto (ibid.). En el país, coexisten estos dos movimientos.

En efecto, la reciente narrativa autonomista/descentralizadora pone en evidencia un intenso malestar frente a una estructura estatal escasamente representativa, con un tipo de despliegue institucional espacializado de forma jerárquica en favor de ciertas unidades (Quito sobre todo, y en otros relatos Quito y Guayaquil) y en el que las posibilidades de expresión y desarrollo de las identidades regionales han sido frenadas premeditadamente¹²³.

Emerge así una visión de lo nacional como una discontinuidad regional, una segmentación política y económica que jerarquiza a los territorios que la componen. Se hace evidente que la forma en que la gente piensa su identificación nacional está en relación con lugares, localidades, espacios, organizados en términos de regiones y poblaciones racializadas, sexualizadas y diferenciadas económicamente.

A modo hipótesis se podría sugerir que la emergencia en el debate público de propuestas autonomistas, federalistas o descentralizadoras, si bien han sido canalizadas desde diversas instituciones, sectores y corporaciones políticas, provenientes de específicas localidades y geografías del país, evidencian formas diferenciadas de articulación política regional (local). Es decir el hecho de que propuestas de autonomía provengan, sobre todo, de Manabí y Guayas (en la Costa), Azuay, (Ambato, Loja) en la Sierra y posteriormente de las provincias amazó-

121 Al respecto resulta interesante el trabajo de Silvia Alvarez “Lo cholo y lo indígena en la identidad guayaquileña” en el que concluye que si existe una continuidad en el tiempo en las relaciones entre lo indígena y lo guayaquileño, “podríamos delimitarla en la construcción de una identidad de resistencia por parte de los indígenas, y la construcción de un imaginario colectivo dominante que evita enterarse de su existencia” (1999: 12). Se observa que en el discurso autonómico Guayaquileño se levanta una imagen de centro político-administrativo de poder en el que, sin embargo, se reproduce el mismo patrón monocultural y autoritario dominante.

122 Es común observar “Asociaciones de (Bolivarenses, Manabitas, etc.) Residentes en Quito” que recrean sus nexos de pertenencia local por medio de fiestas, campeonatos deportivos, reuniones, elecciones de sus representantes, etc. Se trata de diásporas locales en busca de la recomposición de sus comunidades de origen como mecanismos de afirmación de diferencias y preservación de los vínculos identitarios primordiales/originarios.

123 Confrontar al respecto el análisis (“Fragilidad y estridencia”), en este volumen, sobre el discurso descentralizador en la presente coyuntura en el país.

nizas como un bloque¹²⁴, dejaría entrever que en estas localidades se funden con mayor determinación/especificidad las élites locales con los sectores sociales locales en torno de proyectos político-culturales y económicos puntuales.

Lo que trato de sugerir es que la correspondencia entre los “lugares de identidad” como unidades espacio-temporales delimitadas y los correlativos imaginarios de pertenencia (hacia lo local, regional, nacional o global) no se activan automáticamente; en la circulación de identidades regionales anti-nacionales o no-centralistas la participación de las élites locales ejerce una influencia decisiva, que no debe ser leída, sin embargo, al margen del tipo de articulaciones que se construyen con una diversidad de sujetos sociales locales. Esto evidencia la necesidad de investigar en el futuro las características diferenciadas de los sistemas de poder local en cada región, provincia o cantones del país: documentar las fuentes y redes de poder que permiten que algunas expresiones locales/regionales sostengan proyectos políticos autónomos de largo alcance mientras que otras formaciones identitarias conservan un perfil político bajo en sus interpelaciones a lo nacional y al Estado.

5. Salida

Las tensiones y disfunciones en la producción de lo nacional-ecuatoriano evidencian la existencia de sitios sociales descentrados en los que emergen formas identitarias complejas que desafían y fracturan los planes estatales, y de los grupos de poder dominantes, para disciplinar y coordinar totalmente el espacio, el tiempo, la geografía, la memoria de la nación. Las identidades populares, emergentes, no-oficiales, difícilmente pueden considerarse como subterráneas o efímeras.

En el Ecuador los proyectos nacionales saturados de formas de dominación violentas y excluyentes generan intensas contradicciones, tensiones y disputas significativas sobre cómo y bajo qué contenidos forjar los sentidos de lo nacional.

Lo anterior no implica negar la existencia de los imaginarios nacionales, sino presentarlos en términos de las discontinuidades bajo las que su confección ha tomado forma. Se trata de insistir en que las identidades nacionales no consiguen ocultar la yuxtaposición de proyecciones e imaginaciones provenientes de lugares, regiones, o filiaciones étnicas diversas.

En el Ecuador, lo nacional se nombra y se vive bajos las divisiones que su propia elaboración ha dado lugar. Las diferencias identitarias, sin embargo, no desvanecen sino complejizan el relato nacional. Su emergencia pone en el debate la tensión entre proyectos homogeneizantes y formaciones identitarias discontinuas. Precisamente, se podría sugerir que la constitución de lo nacional-oficial en el país aparece enfatizando secciones, rupturas, quiebres: permanentemente se activan relatos para remarcar la discontinuidad espacial (con el Pe-

124 Noticia Diario HOY, 5 de octubre de 1999.

rú), la discontinuidad étnica (de lo blanco-mestizo a lo indio y a lo negro en escala descendente), la discontinuidad regional (en cuanto formaciones geográficas y productivas diversas), la discontinuidad socio-económica (en que los lugares y cuerpos desarrollados/modernos son urbanos, metropolitanos, civilizados) y discontinuidades de género, edad, religión.

En suma, se abre la figura de identidades múltiples que reproducen una serie de relaciones complejas con la nación. En los últimos años, lo regional y lo étnico –principalmente– aparecen como posicionalidades o momentos de una nación descentrada que ofrecen una variedad de contenidos distintivos a su constitución. Los proyectos regionales y locales de autonomía o federalización contienen un potencial reconfigurador que puede alcanzar el nivel de ruptura política provocado por el movimiento indígena desde inicios de la década. En los últimos días, incluso poblaciones negras, afroecuatorianas, empiezan a efectuar demandas autonómicas que enfatizan su trayectoria de filiación identitaria a lo nacional como diversa al proyecto estatal dominado por el mestizaje. La posibilidad de homogeneización desde el Estado de las coordenadas espacio temporales nacionales parece estar, más que nunca, lejos de poder concretarse, sin embargo no caben lecturas nostálgicas o tonos de lamento por esa imposibilidad, se deben asumir las fracturas como parte de los relatos nacionales y pensar en estructuras institucionales flexibles que den cuenta de ellas.

capítulo 8

Ecuador un modelo para armar lineamientos de propuesta

Una vez que se han explorado varias dimensiones del proceso de descentralización, en lo que sigue se expondrán algunos lineamientos que, desde la perspectiva de los autores¹²⁵, deberían informar el debate y la toma de decisiones sobre la descentralización y la regionalización en el Ecuador. Las ideas que se enuncian a continuación tienen el propósito de aportar a la conformación de una esfera pública informada, a partir de la cual los actores dialoguen, deliberen y tomen posición con respecto al tema.

Se presentan en primer lugar algunos principios orientadores que se remiten a la discusión de los fines y objetivos a perseguir y, luego, se esboza un conjunto de propuestas más específicas que tienen como referencia el debate actual en el Ecuador.

1. Principios orientadores

1.1. Un horizonte utópico necesario

Es preciso ubicar la descentralización, regionalización o el régimen de autonomías en el marco de un horizonte del tipo de sociedad y estado que se aspira a construir. Esta aproximación permite deliberar sobre los fines y objetivos sociales y no acotar el debate a los medios y los aspectos operativos e instrumentales del proceso.

Este horizonte debe situarse en las coordenadas que establece el nuevo tiempo global y, a la vez, en el marco de la crisis del estado ecuatoriano, entendida como decrepitud de un orden y oportunidad de fundar uno nuevo.

¹²⁵ Buena parte de las ideas expuestas fueron discutidas y consensuadas con los miembros de las instituciones que conforman el Grupo Democracia y Desarrollo Local. Sin embargo, la responsabilidad final del texto es de los autores.

La condición de tal refundación pasa por articular diversos nexos de sentido que viabilicen un nuevo contrato social, basado en el reconocimiento de la igualdad social entre todos los ciudadanos, pero a la vez en el respeto a sus particularidades culturales, en la búsqueda de la equidad de clase, etnia, género, religión, región, generación, en el desarrollo de las capacidades humanas para una relación armónica entre los seres humanos y la naturaleza y en la búsqueda de una comunidad internacional solidaria y responsable.

Se habla de la concreción de la utopía democrática basada en la apuesta para que hombres y mujeres construyan el sentido del espacio público en el cual las diferencias se expresan y se representan en una interlocución constante; espacio en el que circulan valores, se articulan argumentos y se forman opiniones; en el cual, en suma, la dimensión ética de la vida social puede constituirse a través de la convivencia democrática con las diferencias y los conflictos que ellas generan, exigiendo por eso mismo, de cada uno y de cada una, a cada momento, el ejercicio de esa capacidad moral de discernimiento entre lo justo y lo injusto (Telles, 1996).

Desde la perspectiva de este trabajo, los componentes relevantes del nuevo modelo de sociedad deberían ser:

- La democratización del Estado con miras a ampliar su nivel de representatividad social, política y regional.
- La construcción de una democracia radical: apertura del sistema político, la participación local y la ampliación de nuevas formas de ejercicio ciudadano.
- La consolidación de la dimensión pública igualitaria en el gobierno democrático y la construcción de una sociedad civil para afianzar la igualdad política entre los ciudadanos y fortalecer su participación informada y autónoma en la toma de decisiones sobre cuestiones de interés general.
- La reconstrucción de las relaciones entre democracia y pobreza por la vía de la institución de una medida pública que quiebre el reinado absoluto de los privilegios y redefina el particularismo de las carencias y de los sujetos y movimientos sociales que las expresan.
- El establecimiento de nuevos nexos de sentido entre Estado y sociedad por medio de espacios públicos que posibiliten la negociación democrática de las reglas de la equidad en los usos de los recursos públicos de los cuales dependen la economía y la sociedad.
- La búsqueda de un modo de desarrollo que permita el aprovechamiento inteligente de algunas de las condiciones de la globalización, manteniendo el énfasis en el desarrollo

humano, el fortalecimiento de las capacidades productivas, la cualificación del recurso humano, la inversión en conocimiento, la ampliación del mercado interno por la vía del impulso a las potencialidades productivas locales y regionales que permitan procesos de incremento de la competitividad, reconversión y diversificación.

- El apuntalamiento de un modo de desarrollo que, desde una aproximación espacial, gire en torno de dos principios: la defensa de la diferencia cultural como fuerza de experimentación transformadora y transformada, no estática; y la valoración de necesidades y oportunidades económicas que no sean solamente las de la ganancia y el mercado (Escobar, 1998).
- El reconocimiento y universalización de los derechos económicos, sociales, culturales y políticos, lo que implica apostar por mayor igualdad social .
- El respeto y reconocimiento de las diversas identidades locales, regionales, étnicas y sexuales sobre la base de los principios de tolerancia, y las políticas de pluriculturalidad y plurinacionalidad.

1.2. Una visión maximalista de la descentralización

El proceso de Reforma del Estado por la vía de la descentralización debería ser interpretado más allá de una matriz de reorganización institucional que ignora las múltiples relaciones que se establecen entre ésta, el mercado y la sociedad y por tanto dejaría intacta la estructura del orden de dominación actual.

El trabajo sugiere, en este sentido, que un profundo proceso de descentralización en el país puede activar una dinámica sistémica de cambio político y social que modifique no solo los códigos de la política formal, sino la matriz de poder social y las correlaciones económicas, sociales y culturales sobre las que esta se asienta. (Offe, 1986). Se trata de la recuperación de una visión maximalista del cambio desde los procesos de descentralización.

Hay ya la suficiente evidencia y experiencia histórica en América Latina y en el país, para hacer un balance conclusivo sobre los desastrosos impactos que la “integración subordinada” a la lógica de acumulación del capital transnacional y las consiguientes readecuaciones de los estados nacionales (o lo que queda de ellos) han tenido en el deterioro de las condiciones de vida de las poblaciones.

En orden a las ideas expuestas anteriormente, la descentralización – regionalización debería comprenderse como un proceso de “redistribución del poder concentrado en todas sus formas: estatal, ideológico, económico y cultural y la generación de nuevos poderes de base desde la sociedad” (Coraggio, 1999).

1.3. La reconstrucción policéntrica¹²⁶ del Estado

En esta parte del argumento se analiza el tipo de intervención estatal necesaria para una nueva relación con las diferentes regiones que componen el espacio nacional, en dirección a promover el desarrollo equilibrado y armónico de lo local y regional.

Desde esta óptica, la descentralización implica una nueva lógica de relacionamiento entre el estado y la sociedad, lo que supone una reconstitución policéntrica del estado y de sus diversas expresiones de organización y autogobierno de la sociedad. Tal como señalan Borja y Castells, “frente a las dificultades de los gobiernos locales derivadas de su dependencia administrativa y su escasa capacidad de recursos económicos y, por otro lado, el riesgo de derivar hacia el localismo político y el tribalismo cultural... la reconstrucción de un estado flexible y dinámico, articulado entre sus diferentes niveles, parece la única posibilidad histórica de superar las tendencias disolventes de la sociedad de la información inscritas en la dicotomía entre los flujos de poder y el particularismo de la experiencia.” (1997:30).

No se está sugiriendo el retorno al Estado centralista y patrimonial. Al contrario, se propone la idea de reconstrucción del Estado y lo público a partir de las formas concretas que las sociedades adopten como autogobierno. Un Estado que reconozca la especificidad histórica, económica, social y cultural de sus habitantes, pero que el tiempo sea capaz de construir horizontes comunes y formas de relación más soberanas con el capital global.

1.4. Un estado estratégico

En varios trabajos¹²⁷ se han sugerido ya los objetivos y líneas de acción de una Reforma democrática del Estado en la cual inscribir procesos de descentralización y ordenamiento territorial y fomento de las regiones. Parece urgente la recuperación de una perspectiva estratégica de intervención estatal, lo cual implica la inserción selectiva e inteligente en la economía mundial, el papel de regulación económica en la promoción del desarrollo nacional, y el incentivo diferenciado de la reestructuración de los aparatos productivos locales y regionales.

Estos objetivos suponen la generación de una política económica consistente con el desarrollo interno “fundamentada en los principios de estabilidad, crecimiento sostenido y redistributivo, coherencia, selectividad, viabilidad política, eficiencia, autonomía y competitividad internacional” (Chiriboga, 1993).

En esta línea debería incentivarse a los agentes productivos locales, especialmente al sector agrícola y agroindustrial, a las pequeñas y medianas empresas, y en general a los actores eco-

126 Esta denominación y la idea que la inspira se inscribe en el planteamiento desarrollado por Samir Amín: “la construcción de un mundo policéntrico, entendido como un marco en el que pueda organizarse la interdependencia negociada de manera que ofrezca a los pueblos y clases dominadas la mejora en sus condiciones de participación en la producción, así como el acceso a mejores condiciones de vida” (Amín, 1999:127).

127 Entre otros: GTZ-CONADE (1992); Acosta Alberto (1998); Schuldt J. (1992)

nómicos con alto grado de localidad. Esto implica construir condiciones para el fomento de la producción que contemplen profundas modificaciones de la política cambiaria, crediticia, tributaria y fiscal; el incentivo a la construcción de infraestructura básica y vialidad; inversión en tecnología e investigación, entre otros aspectos.

1.5. La necesidad de una política nacional regional y de desarrollo regional.

Otro componente de la acción estatal, hace relación a la formulación e implementación de un conjunto de políticas sobre la organización del espacio nacional. Para fines de este trabajo, se distinguirán tres grupos de políticas públicas referidas al territorio y las regiones¹²⁸, a saber:

- a) Política regional o de ordenamiento territorial, una de las cuales es la descentralización,
- b) Política económica regional, y
- c) Política de desarrollo regional, impulsada desde los niveles locales del estado o la sociedad.

A continuación se reseñan brevemente estas políticas y se sugiere una cartera de acciones, programas e intervenciones que permitan acercarse a los objetivos expuestos.

a. Política regional (ordenamiento territorial)

La política de ordenamiento territorial consiste en el manejo consciente de instrumentos adecuados desde el Estado para lograr un diseño, desarrollo y uso de espacios y regiones¹²⁹ en función de los objetivos que una sociedad se propone. Casi de manera invariante estos deberían ser: i) dar cuenta de las necesidades económicas, sociales y culturales, ii) aportar a la creación y protección de niveles de vida homogéneos iii) preservar las condiciones de los espacios naturales. (Brosse, 1982).

La necesidad de una política de ordenamiento territorial, pasa por la constatación de que: a. determinados objetivos sociales no pueden realizarse ni siquiera bajo el régimen de un mercado con una funcionalidad óptima; y, b. el mecanismo de precios desde el punto de vista de una economía regional, no garantiza la asignación eficiente de factores de producción, de tal manera que el Estado se ve obligado a ejecutar una política de ordenamiento para resolver problemas de ineficiencia de la asignación de recursos. (Golaczinski, 1998).

128 En esta parte del trabajo se sigue algunas de las definiciones y aportes de Boisier (1996), Polese (1999) y Golaczinski (1998).

129 Cfr. Bróse (1982)

Este conjunto de políticas, por lo tanto, debe estar orientado a cumplir tres objetivos básicos:

- ordenamiento y abastecimiento: garantizar una estructura poblacional territorialmente equilibrada y con condiciones de vida homogéneas (distribución o asignación).
- desarrollo y crecimiento: impulsar y/o reestructurar regiones con problemas estructurales (activación).
- compensación: equilibrar desniveles entre territorios con grados diferentes de desarrollo (compensación).

Dado el carácter conflictivo, complejo y multidimensional, la formulación de políticas de ordenamiento supone la construcción de acuerdos sociales, políticos y regionales de un alcance suficiente en tiempo e intensidad para lograr modificaciones sustantivas en la administración del territorio.

Gran parte de este proceso debería sustentarse en la generación de políticas nacionales para instituir sistemas cognitivos territorializados¹³⁰ (indicadores económicos, productivos, sociales, etc.) y potenciar el surgimiento de “inteligencias locales” que sustenten y dirijan coherentemente los procesos de desarrollo local.

b. Política económica regional

La política regional tiene el propósito principal de reducir las disparidades económicas regionales. Tal como ha quedado evidenciado en el capítulo 5, la heterogeneidad estructural tiene una decisiva dimensión territorial que no puede dejar de ser enfrentada a través de políticas globales que supongan la reasignación de recursos productivos. Algunos programas y acciones en esta dirección:

- Políticas de fomento de instalación de actividades económicas: subsidios, desgravaciones fiscales, condiciones preferenciales de crédito, rebajas de costos de servicios como energía eléctrica, etc.
- Orientación de localización de actividades económicas a través de inversión en infraestructura vial, de transporte, de comercialización, así como asignaciones a aquellas localidades que por efectos de la política económica global y de los procesos inequitativos de desarrollo tienen menores niveles de desarrollo económico y menos oportunidades.
- Descentralización y desconcentración de competencias y recursos estatales hacia instancias públicas regionales, de manera que estas instancias puedan actuar como pro-

¹³⁰ En términos de Boisier, la expresión de sistema cognitivo denota “un set de información que es más horizontal y más interdisciplinario que el término paradigma que implica un conocimiento profundo de específicos campos de actividad” (1998: 12. Theories and metaphors on territorial development).

motoras del desarrollo regional a través de la inversión en infraestructura, en servicios y al mismo tiempo fortalezcan su papel como generadoras de empleo.

c. Políticas de desarrollo regional

En la definición de políticas de desarrollo regional, son las entidades y actores locales los que cumplen un papel fundamental. Las políticas de desarrollo regional promueven el desarrollo de regiones específicas y ponen énfasis en la activación de procesos y agentes locales.

Estas políticas de desarrollo regional o local deben considerar los factores locales como los elementos principales de la activación económica, especialmente los aspectos cualitativos de los recursos humanos locales, las redes sociales, los sistemas de información, la “inteligencia” local, los procesos de concertación e identidad regional.

No obstante la importancia de estos factores, toda política de desarrollo local o regional debe considerar los aspectos de la política económica global y del mismo modelo de desarrollo que determinan grandes polaridades, disparidades regionales, segmentación económica. Por ello es preciso, tal como se ha señalado en otro lugar la coherencia y articulación de las políticas impulsadas “desde arriba” con aquellas generadas “desde abajo”.

1.6. Poblando la descentralización: la conformación social y política de las regiones

Este trabajo propone articular los conceptos de descentralización con el de conformación social y política de sujetos regiones. El significado real de regionalización debe ser esa conformación, antes que una simple división administrativa. En otros términos, la desconcentración de poder económico, político, cultural y social debe hacerse en beneficio de la constitución de regiones, entendidas como entramados de agentes e instituciones articulados en torno a una cultura regional y un proyecto político regional.

La naturaleza local de un proceso económico, tal como se refirió en el capítulo 5, no se refiere a la localización física de las instalaciones empresariales, sino sobre todo a la “localización de los procesos de toma de decisiones que definen la dinámica económica de una localidad determinada” (González Meyer, 1995). Por ello, un componente esencial para la activación y el desarrollo de las regiones y localidades es la presencia de sujetos locales en estos procesos.

La existencia de estos sujetos es imprescindible en la conformación social y política de las regiones. No es posible concebir el “despegue” de las regiones, sino como parte de proyectos políticos regionales suficientemente consensuados. La sinergia de esfuerzos, el encadenamiento productivo, la generación de mecanismos de captación de ahorro e inversión locales, la redistribución de la riqueza y la formación de identidades, etc. no son resultados del libre juego económico, sino producto de planes, programas y acciones deliberadas.

Se insiste, por lo tanto en que la autonomía decisional de una región es una condición para su desarrollo, y, a la vez una función de su entramado social. El papel de las dirigencias regionales es combinar adecuadamente las lógicas de localización o deslocalización de agentes económicos “externos”, con los intereses colectivos de esa localidad o región. El proyecto político regional debe sintetizar esos intereses y arbitrar los mecanismos para su concreción. De ello deviene que el desarrollo económico y social de una localidad o región resulta de la interrelación de los procesos de desarrollo global y de aquellos de carácter local.

Un factor crítico en la perspectiva que se propone es la existencia de capacidades políticas y técnicas. Una masa crítica mínima, sistemas cognitivos locales, personal técnico cualificado, sentidos de identidad y reconstrucción de lo público local, aparecen como requisitos para construir realmente regiones.

2. Lineamientos específicos

A continuación se exponen algunos elementos básicos de un nuevo modelo político administrativo y fiscal.

2.1. Organización política y administrativa

Se proponen cuatro niveles básicos y una quinta categoría de territorios y jurisdicciones especiales. Los niveles básicos serían: la Nación, un nivel meso -que podría denominarse “Nueva Provincia”- los cantones y las parroquias. Los territorios y jurisdicciones especiales constituirían, a su vez, los Distritos metropolitanos, las zonas ecológicas protegidas y las circunscripciones indígenas y afroecuatorianas.

La Nación se organiza en un Estado Social de Derecho, Democrático, Participativo, Plurinacional y Descentralizado.

El Estado plurinacional y descentralizado tendría como una de sus funciones básicas la definición de políticas nacionales orientadas al impulso del desarrollo sustentable y armónico de todo el espacio nacional, por lo tanto uno de sus objetivos debe ser la reducción de los desequilibrios regionales: económicos, productivos, sociales y culturales.

Una de las herramientas básicas del Estado Democrático es el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social cuya elaboración estaría a cargo de un organismo que se integre con representación social y territorial y que contemple los principales aspectos de decisión en lo económico, social y territorial que conduzcan a la formulación y aplicación de políticas económicas regionales, de ordenamiento territorial, y de equidad social¹³¹.

131 Desde el punto de vista de la equidad y de los propósitos de una política social, “el derecho a acceder a una canasta mínima de servicios sociales, (...) no debería diferenciarse geográficamente sino solo bajo aspectos cualitativos. La decisión sobre la provisión de una canasta mínima de servicios sociales a los que cada ciudadano debería tener igual derecho a acceder, independientemente de su lugar de residencia, correspondería a nivel nacional, como también la de equiparar las condiciones para que todos los ciudadanos tengan el mismo acceso” (Finot, 1998: 18).

El segundo nivel correspondería a la Nueva Provincia. Se trata de un nivel intermedio entre el Estado Democrático y el Cantón, con régimen autónomo y gobierno propio. La noción de Nueva Provincia hace relación a construir un nivel con la suficiente capacidad, población, recursos, potencialidades productivas, y escala, para encarar la planificación del desarrollo humano sustentable en ese territorio. Este trabajo sugiere que no es posible dibujar un nuevo mapa sin contar con la concurrencia de los propios habitantes en las decisiones atinentes a una nueva estructura jurídico política. La conformación de Nuevas Provincias, correspondería, en algunos casos, a los territorios de las actuales provincias y en otros al producto de mancomunidades y asociaciones de provincias o cantones actuales. Significaría, de hecho, “la corrección” de varias de las evidentes incoherencias del actual mapa del país, así como de la integración de nuevos criterios referidos a las cuencas hidrográficas, a los territorios étnicos, a los flujos económicos y comerciales más intensos, entre otros criterios¹³².

Sus responsabilidades fundamentales serían: a) la planificación del desarrollo sostenible provincial y, b) la articulación/coordinación con el nivel nacional y municipal de gobierno. En relación con el primer objetivo, se considera que en este nivel provincial puede desarrollarse un esfuerzo sinérgico y catalizador de los agentes económicos y sociales locales. A su vez, articularía con los lineamientos de la planificación nacional y con aquella realizada desde los gobiernos locales en cada cantón.

El tercer nivel lo constituiría el Cantón que tendría en el Municipio la instancia de Gobierno Local. Tal como la Nueva Provincia, el cantón tendría un régimen autónomo, pero ligado de modo mucho más estrecho al nivel provincial.

Es preciso profundizar y acelerar el proceso en dirección a constituir verdaderos gobiernos locales, más allá de las clásicas funciones asignadas al municipio. El papel de lo local en términos de convertirse en un nuevo ámbito de desarrollo sustentable, de la ampliación de la gestión democrática, de la participación social y construcción de ciudadanía debe tener como contraparte la cualificación de la gestión municipal¹³³.

El nivel parroquial, integrado en la última Carta política del país, debe privilegiarse como espacio de participación y corresponsabilidad ciudadana en la gestión.

Finalmente, es preciso establecer un estatuto de Regímenes Especiales en el que se incluyan los distritos metropolitanos, las circunscripciones indígenas y las reservas naturales. En los

132 La observación de los procesos de descentralización en Europa y América Latina, demuestra que, paradójicamente la tendencia en la mayor parte de los países no es hacia la mayor fragmentación de unidades socio-territoriales, sino más bien hacia el fortalecimiento de territorios de mayor tamaño. La argumentación parece ser contundente: es preciso una cierta escala para problematizar, programar y gestionar el desarrollo. En otros términos, la jurisdicción debe tener un mínimo de potencialidades, recursos, población, infraestructura, etc. para que pueda autogestionarse con relativo éxito.

133 “Los gobiernos locales deberían poder desarrollar todo el potencial de la autonomía política y fiscal para ocuparse de la concertación para la inversión (en su sentido más amplio) sobre la base del esfuerzo local. Sin embargo, en lo que se refiere a redistribución social, en lo fundamental tienen que ser sólo ejecutores de una política definida nacionalmente, a la que las políticas locales concurrirían sólo complementariamente.” (Finot, 1997). Este criterio, resultado de la experiencia de descentralización en varios países de América Latina, puede orientar de modo más claro la distribución de competencias y las funciones básicas de cada nivel del estado.

dos casos últimos, debe establecerse la legislación y la institucionalidad respectiva, contando con la participación de los sectores comprometidos en esta temática.

2.2. Composición, representación y sistema político

La reconstrucción policéntrica del Estado, supone un esfuerzo en términos de democratización del estado y del sistema político. Un diseño como el que se ha bosquejado implicaría varias reformas en la composición de las instancias gubernamentales nacionales y subnacionales. A modo de punteo, se sugieren algunas ideas relevantes:

En el nivel nacional, se sugiere el establecimiento de un modelo de representación tripartita del Legislativo nacional que integre representaciones electas nacionalmente de modo proporcional, representaciones electas desde cada una de las provincias y representaciones distritalizadas.

La estructura representativa de la Nueva Provincia estaría compuesta por un gobierno provincial autónomo (preferentemente parlamentario), un Consejo de Desarrollo Provincial (ejecutivo) y una Asamblea Provincial conformada por representantes elegidos directamente, y por otros delegados de los cantones y funcionales. El establecimiento de una autoridad política que rinda cuentas a sus electores abonaría en la configuración de un espacio político local, incremento de los mecanismos de evaluación de la población y de control social.

2.3. Sistema Nacional de Planificación

Tal como lo establece la nueva Constitución, debería concretarse el Sistema Nacional de Planificación (SNP), bajo los criterios de participación de los gobiernos autónomos y de las organizaciones sociales (Barrera, 1997). El establecimiento del SNP, permite el impulso de proyectos nacionales de desarrollo que incorporen aspectos como las inversiones estratégicas de nivel nacional; la problemática ambiental y energética; las políticas de desarrollo económico y fomento selectivo a la producción, las políticas sociales, etc.

La Constitución de 1997, establece, además, cuatro instrumentos ligados al SNP: el sistema nacional de salud; el sistema nacional de educación; el sistema descentralizado de atención a la niñez y a la adolescencia y el Plan Nacional de Descentralización.

Llama la atención el poco avance en la construcción de estos sistemas como una demostración de la incapacidad del Estado para “ejercer una conducción territorial”. Son precisamente en estos retos de “percibir y asumir su propia estructura sistémica territorial, comprender la interrelación entre objetivos nacionales y el papel del territorio, ... en suma reconocerse como un estado territorial con capacidad de ejercer la conducción tanto territorial como política” (Boisier, 1996:25) en los que debería inscribir la conformación del SNP.

2.4. Dinamización de competitividades regionales y reducción de disparidades regionales

Gran parte de los lineamientos enunciados tiene sentido si se acompañan de la dinamización de las economías locales. Algunas acciones en esa dirección contemplarían:

- Conformar y dinamizar los mercados financieros locales a través de instrumentos que fortalezcan, con apoyo técnico y de recursos, a las instancias locales formales e informales de captación y colocación de dinero. Se deben destinar líneas especializadas y ágiles de crédito para pequeños y medianos productores.
- Impulsar la creación de instancias de promoción al desarrollo local que proporcionen servicios de información sobre mercados; que asesoren sobre la factibilidad de líneas productivas; que creen redes de intercambio de información entre productores; que instalen infraestructura de apoyo a la producción como: vías, señalización, locales de comercialización; que exploren posibilidades de exportación de nuevos productos.
- Potenciar el desarrollo de centros de investigación, difusión y capacitación de alta calidad en tecnologías adaptadas a las necesidades de producción regional.
- Apoyar, incentivar y fortalecer a los empresarios locales, en las posibilidades de intercambio con redes de otras regiones y países y con pasantías que permitan compartir procedimientos y tecnologías innovadoras.

2.5. Política social y redistribución del ingreso

La evaluación de las políticas descentralizadoras en otros países demuestra que la redistribución del ingreso es una tarea que corresponde fundamentalmente a los gobiernos centrales¹³⁴. Si bien esto se señaló anteriormente, a continuación se exponen algunas ideas respecto de los mecanismos de redistribución vía subsidios.

El trabajo sugiere que para enfrentar el objetivo de equidad, podrían implementarse dos sistemas subsidiarios:

- “territorial”, dirigido a compensar disparidades territoriales en términos de recursos naturales y físicos. Estaría enfocado a fortalecer las provincias y cantones en su capacidad de concertar su propio desarrollo; los desembolsos nacionales serían transferencias condicionadas sólo al aporte local, y estarían destinados a multiplicar dicho aporte discriminando en favor de las colectividades menos dotadas con recursos físicos y naturales;
- “social”, orientado a reducir desigualdades sociales. Su propósito sería asegurar a cada persona el acceso a una canasta equivalente de servicios sociales. (Finot, 1997)

134 Cfr. Finot, 1997, Musgrave, 1989

Estos criterios deberían orientar la reconfiguración del gasto en función de criterios territoriales y terminar con la discrecionalidad de su ejecución. Lo primero supone un enorme esfuerzo en términos de construcción de indicadores territorializados (y en general sistemas locales de información) y, lo segundo implica una fuerte decisión política.

Además, de las opciones señaladas, existe una gama de posibilidades para que los propios gobiernos provinciales o municipales desplieguen políticas redistributivas. Las experiencias de subsidios cruzados, tarifación selectiva, jerarquización de prioridades de gasto, etc. deben ser consideradas.

2.6. Competencias

Dado el grado de heterogeneidad en el desarrollo y la capacidad institucional de los gobiernos locales, parece difícil establecer una normatividad que establezca los criterios generales de exclusividad en las competencias y traslados inmediatos.

La experiencia de otros países en el continente parece mostrar las dificultades de una modalidad inflexible, sobre todo por el deterioro de la calidad de la prestación de servicios en aquellas localidades de menor capacidad institucional.

En este sentido, surgen dos alternativas: a) mantener en un tramo inicial del proceso la no exclusividad de las competencias, a condición de fortalecer los niveles de coordinación y articulación nacional, provincial y cantonal, o b) definir con exactitud las competencias de cada nivel de gobierno, estableciendo y operativizando los principios de subsidiariedad, complementariedad y coordinación (Velásquez, 1994).

En ambas modalidades los factores más importantes –sobre los que habría que centrar muchos esfuerzos-, tienen que ver con la calidad de la coordinación horizontal y vertical y el fortalecimiento de la capacidad institucional de los niveles de gobierno nacional y locales.

2.7. Participación, democracia y construcción de ciudadanía

La participación es un componente central de todo proceso de descentralización democrático. Incluso, aquellas visiones centradas en la eficiencia de la gestión y la eficacia de la utilización de los recursos otorgan a la participación un papel central¹³⁵.

Si la democratización de la sociedad es uno de los objetivos de la descentralización, deben desplegarse un conjunto de mecanismos que favorezcan la participación social y ciudadana

135 "Lo que hace que el concurso ciudadano y la eficiencia sean objetivos no solamente funcionales sino sinérgicos entre sí, es vincular la participación en la gestión del gasto con la obligación de participar en su financiamiento. Así se desprende no solamente del sentido común sino del análisis de De Tocqueville (1835) y del efectuado más tarde - desde el punto de vista económico - por los federalistas fiscales. Contrario sensu, institucionalizar una participación que se redujera a la toma de decisiones sobre gasto local y al control del mismo, sin comprometer simultáneamente el concurso ciudadano en el financiamiento de ese gasto, propiciaría la ineficiencia y haría antagónicos los objetivos de participación y eficiencia." (Finot, 1997).

en todos los niveles posibles. Desde el gobierno central que debe readecuar su institucionalidad, hasta la conformación de instancias de asambleas provinciales y cantonales; la información y seguimiento del manejo administrativo; la consulta en la toma de decisiones; la conformación de espacios públicos de diálogo y eventualmente de concertación; el respeto a las formas de autogobiernos de los pueblos indígenas, etc¹³⁶.

La idea básica es comprender la participación como “parte del proceso de formación y fortalecimiento de sujetos, una práctica de potenciación de las capacidades de las personas, de los grupos y de las organizaciones para que puedan enfrentar los problemas desde sus propios intereses. Aquí la participación es un medio y es un fin por que es parte inseparable de la constitución de sujetos libres y creadores” (Unda, 1999:7)

2.8. Tribuciones y asignaciones

El logro de un acuerdo razonable, transparente y duradero de las asignación de recursos fiscales a las regiones, es uno de los factores de viabilidad política de todo proceso de descentralización. En lo que sigue se proponen algunas ideas que derivan tanto de la investigación, como de criterios expuestos por distintos actores involucrados en la problemática.

- El trabajo sugiere que la elaboración presupuestaria debe estar en relación con los objetivos nacionales y regionales de desarrollo. No pueden seguirse manteniendo presupuestos de municipios y consejos provinciales por partidas que engloban “obras” a ser realizadas y que contribuye y tiene íntima relación con el sistema clientelar de gestión municipal. En algunos cantones, en donde se han emprendido planes de desarrollo cantonal que tienen algunos niveles de participación ciudadana y responden a las exigencias de promover el desarrollo local, el Municipio se ha visto atado de manos. No tanto porque carezca competencia o capacidad para intervenir en aspectos de desarrollo sino porque el Presupuesto es una lista de partidas que no se corresponden con criterios de planificación de desarrollo. El Presupuesto debe ser formulado por objetivos, resultados y actividades en función de los planes de desarrollo provincial y cantonal. Debe, por tanto tener una dimensión territorial.
- La información que brinda el capítulo 5 sobre la relación tribuciones/asignaciones en cada provincia, desvirtúa la idea de sustentar la autonomía económica de las provincias en su capacidad de tributación local. De hecho, en la mayor parte de provincias del país, la suma de lo que reciben los gobiernos seccionales y las dependencias locales del gobierno central, es mayor a la recaudación tributaria. Esto resulta obvio, precisamente como producto de las disparidades provinciales y por la debilidad de las economías de algunas provincias que registran niveles mínimos de demanda y de consu-

136 Algunas reflexiones y propuestas sobre participación ver en: Coraggio, 1991; Cunnil, 1991; González, 1995; Unda, 1986, 1988, 1991, 1995; Barrera y Unda, 1998, 1999.

mo¹³⁷. De allí que parezca pertinente desplegar una política fiscal con criterios nacionales.

- En este mismo sentido la Política Tributaria debe ser definida a nivel nacional. Los impuestos más importantes (IR, IVA e ICE) deben ser recaudados por una instancia nacional con dependencias desconcentradas a nivel provincial. Pueden considerarse mecanismos de coordinación con los gobiernos seccionales en la depuración de listados de contribuyentes, campañas de promoción y estímulo, así como sanción a los evasores¹³⁸. Esta participación de los gobiernos seccionales en el logro de mayores niveles de recaudación pueden convertirse en un incentivo para una mayor asignación de recursos.
- La revisión de algunos procesos de descentralización en América latina, permite observar que, en la mayoría de los casos, las funciones transferidas no están siendo básicamente financiadas con fuentes propias sino con transferencias financieras no vinculadas al aporte local. (Finot, 1997). Este hecho se explica porque los gobiernos centrales están transfiriendo decisiones sobre gasto social, particularmente de salud y educación, en los que resultaría claramente inequitativo condicionar las transferencias al aporte local¹³⁹.
- Debe propenderse entonces, a incrementar recaudación propia de los Municipios, a través de una reforma del sistema tributario local; los impuestos sobre la propiedad urbana y en algunos casos rural, deben tener tasas acordes con los niveles de prestación de servicios del Municipio y las capacidades de tributación de las personas, partiendo además de catastros actualizados. La reforma debe contemplar, además, la transparencia en los impuestos a la compraventa de inmuebles, que actualmente tienen niveles de subgravación. La política tributaria local debe convertirse en una herramienta de redistribución de la riqueza e impulso al desarrollo.
- Los recursos que actualmente provienen de la Ley del 15%, del FODESEC y del FONDEPRO pueden ser distribuidos en dos grandes Fondos: a) de Desarrollo provincial y b) de Desarrollo Municipal. Los criterios de distribución deben vincular las competencias y funciones que asuma cada una de estas instancias. Internamente, ca-

137 Ver al respecto los niveles de recaudación del Impuesto IVA y de CE en provincias como Bolívar, Cañar, Cotopaxi, Chimborazo, Morona Santiago. Capítulo 6 de este volumen.

138 La gran inestabilidad de los esquemas tributarios en el país y la extendida cultura de la evasión dificulta una información y elaboración más adecuada sobre el tema. No se dispone de evidencia de que estos problemas no se reproduzcan en modalidades de recaudación local.

139 Sin embargo, independientemente de su destino, "este tipo de transferencias resulta contraproducente, tanto para la eficiencia y la participación como para la misma equidad. En efecto, si ellas no están condicionadas al aporte local. (i) no hay un freno económico para las presiones políticas, (ii) los gobiernos centrales tenderán a restringir la participación, ya que ésta puede canalizarse a generar presiones para mayores gastos sin contrapartida, (iii) los ciudadanos no se sentirán motivados para participar en las decisiones y controlar un gasto cuyo financiamiento no les significa mayor esfuerzo. y (iv) descentralizar políticamente el gasto social resulta contrario al principio de "igualdad de oportunidades" que la colectividad nacional debería asegurar a cada ciudadano" (Ibid).

da fondo se distribuiría a las provincias y los cantones, en función de algunas variables, tales como: la población (cantonal o provincial), dinamismo productivo; necesidades básicas insatisfechas; logros en el mejoramiento de los niveles de vida¹⁴⁰, eficiencia administrativa y transparencia financiera de las entidades seccionales, tributación provincial y cantonal.

- No puede mantenerse el actual sistema de transferencia de recursos que depende de la Tesorería de la Nación y significa el peregrinaje constante de los directivos de las entidades seccionales al Ministerio de Finanzas para que les transfieran las “partidas”. Debe concretarse un procedimiento de acreditación automática de recursos a las cuentas de las entidades seccionales.
- Debe desaparecer la maraña de leyes especiales que benefician a una u otra provincia -y que en la práctica ha sido el resultado del clientelismo de los diputados. A cambio, debería promoverse, tal como se señaló arriba, mecanismos de subsidio territorial y social explícitos y transparentes.

En suma, el objetivo central de la política de asignaciones y tributaciones debe ser asegurar la satisfacción de las necesidades básicas de la población, disminuir las disparidades regionales, promover el desarrollo de regiones rezagadas y fortalecer las potencialidades productivas regionales.

3. El carácter del proceso. Visión y concatenaciones

Bajo la premisa de que se trata de un cambio social y político, activado por transformaciones institucionales del Estado, el proceso de descentralización debe combinar una perspectiva que contemple:

Una visión global del proceso, es decir unos objetivos y estrategias nacionales y la reconceptualización del Estado. Se trata, tal como se ha sugerido anteriormente, de la construcción de un Estado social de derecho, plurinacional y descentralizado. No es posible pensar en una descentralización, o en la instauración de un régimen de autonomías a partir de las decisiones de cada una de las localidades, sin construir un acuerdo nacional básico de a donde se quiere llegar.

Un acuerdo social, político, regional que de soporte a un proceso complejo y aun incierto. Esto supone la ampliación de esferas estatales y no estatales de deliberación y debate público sobre el tema. Es preciso que la toma de decisiones sobre la reforma esté asentada en el uso racional y extendido de información específica y desagregada que respalde la viabilidad del proceso, pero por sobre todo, por el debate transparente de los proyectos políticos, eco-

140 Indicador propuesto por AME

nómicos e ideológicos en juego. La discusión del “cómo”, no deber eludir el debate social del “para qué”.

Los señalamientos anteriores, son condiciones para emprender un proceso de reforma que implica la combinación de tiempos y ritmos de corto, mediano y largo plazo. La descentralización debe entenderse como un proceso gradual y progresivo, por lo tanto abierto y consensual, que implica tiempos, escenarios y énfasis diversos. Así, en el corto plazo, deberían diseñarse e implementarse reformas institucionales de “alto impacto” y de amplio consenso que construyan un arranque. En el mediano plazo debería apuntarse, entre otras líneas, a la reconfiguración de sistemas de poder local: procesos de negociación intraprovincial, interprovincial, intra e inter regional, intercantonal; medidas diferenciadas de recomposición y cambio de estrategias de desarrollo nacional, regional y local, (lo que implica nueva fisonomía en la cuestión productiva, tributaria, crediticia, legal, etc.) En el largo plazo, i) modificaciones en la cultura política nacional y locales, en la cultura institucional, en la recodificación de los nuevos nexos de sentidos entre la sociedad y el Estado; ii) despliegue de un nuevo modelo de desarrollo económico basado en la potenciación de capacidades endógenas y en una articulación inteligente y selectiva a la economía mundial.

Debe pensarse en alternativas de ordenamiento territorial que den cuenta de las articulaciones económicas, de los flujos productivos y comerciales, así como de las identidades locales y sentidos de pertenencia. Este proceso, no obstante, debe lograrse a través de una política de incentivos y desincentivos que vaya reconfigurando un nuevo mapa nacional. La nueva geografía política es un punto de llegada de un proceso que respete ritmos diversos.

Todo proceso de cambio social merece que sean considerados algunos factores de viabilidad política; para el caso de la descentralización son particularmente sensibles: la continuidad de las políticas estatales; el fortalecimiento de una institucionalidad estatal con capacidad de planificar y ejecutarlas; el establecimiento de reglas de juego claras¹⁴¹; la legitimidad política de las autoridades; el logro de un acuerdo razonable sobre los aspectos financiero tributarios; el mejoramiento de la calidad de los servicios prestados a la población. Pero, de otro lado, también las modificaciones de la estructura de poder local; la cualificación y profesionalización de la gestión local y regional; la adecuada articulación y concurrencia de funciones, responsabilidades y atribuciones; entre otras. Los factores de viabilidad aluden al Gobierno central, pero además a los gobiernos locales, actores sociales y políticos. Representa un esfuerzo nacional.

En suma, el proceso supone la combinación de escenarios nacionales y locales en un doble movimiento: i) de constitución democrática y participativa de sujetos-regiones; y ii) de reconstrucción policéntrica del estado como instancia de formulación de políticas nacionales para el desarrollo regional y social equilibrado.

141 El tema de una estrategia jurídica es particularmente delicado. En este mismo momento se vislumbra un vacío respecto de la mayor parte de legislación secundaria y especial sobre el tema: incoherencias entre la Constitución y la Ley de Descentralización, ausencia de reglamentación para consultas populares, inexistencia de ley de circunscripciones indígenas, etc.

Cuando se escriben estas líneas, el Ecuador se encuentra frente a varias opciones: recuperar una perspectiva -ética y política- del desarrollo humano, propiciar cambios mínimos que no afecten el estado actual de las cosas, o profundizar la fragmentación del territorio y la inequidad social. El país está urgido a hacer las opciones adecuadas.

Diciembre 1999.

BIBLIOGRAFIA

- ACEVES, Jorge. "Actores sociales emergentes y nuevos movimientos sociales", en **Revista CIUDADES** No.25, RNIU: México, enero- marzo 1995
- ACOSTA Alberto. "La necesidad de un estado estratégico" en **Revista Economía y Política** No. 3. Cuenca. 1998.
- ACOSTA Alberto, **El Estado como solución**. ILDIS. Quito. 1998
- ACOSTA, Alberto; MOREANO, Alejandro; LARREA, Carlos; MARCHAN, Cornelio; PACARI, Nina; LARREA, Gustavo; BREILH, Jaime; PACHANO, Simón; PALAN, Zonia; ESPINOZA, Leonardo. **Democracia, Desarrollo y descentralización. por una propuesta alternativa**, Maestría en Desarrollo Andino Regional; ILDIS, Cuenca, 1996.
- ACOSTA, Alberto; VELASCO, Marco; NOLTE, Detlerf; SMITH, Jeremy; FIZZOLA, Carlos; ROSALES, Mauricio. IULA, Unión Internacional de Autoridades Locales. Capítulo Latinoamericano. "Globalización y Descentralización", En: **Democracia Local** N°48-49, IULA, Quito, 1996.
- AGUILAR Robledo, Miguel. "El debate modernidad/postmodernidad y la renovación del discurso de la planificación", en **Revista Interamericana de Planificación** No.113. SIAP. México. 1997.
- ALBURQUERQUE, Francisco. **La construcción social del territorio para el desarrollo económico local**. Documentos ILPES, Santiago de Chile, 1997.
- ALEJANDRO, Roberto, **Hermeneutics, Citizenship and the Public Sphere**, State University of New York Press, 1989.
- ALMEIDA, José, "Polémica antropológica sobre la identidad", en **Identidad y ciudadanía: enfoques teóricos**, Colección utópicas, AEDA, Quito, 1996
- ALVAREZ, Silvia, "Lo cholo y lo indígena en la identidad guayaquileña", en **Identidad Guayaquileña** (ponencias del seminario sobre el tema realizado del 19 al 23 de julio de 1999), Archivo Histórico del Guayas, Banco Central del Ecuador, Guayaquil, 1999.
- ALVAREZ, Sonia y DAGNINO, Evelina, "Para além da democracia realmente existente: movimentos sociais, a nova cidadania e a configuracao de espacos publicos alternativos", AMPOCS, Caxambú-MG, 1995.
- ALVAREZ, Sonia, DAGNINO, Evelina y ESCOBAR, Arturo, "The cultural and the political in Latin American Social Movements" (Introduction), en **Cultures of Politics / Politics of Cultures: Revisionning Latin American Social Movements** , 1997.
- AME, Asociación de Municipalidades del Ecuador; GTZ, Sociedad Alemana de Cooperación Técnica; INFODEM, Instituto Nacional de Fomento y Desarrollo Municipal; IULA, Unión Internacional de Municipios y Poderes Locales. Capítulo Latinoamericano. "Planificación local participativa. Proceso metodológico", En: **Serie Planificación** N°2, Quito, AME; Banco del Estado; PDM, 1996.
- AME, Asociación de Municipalidades Ecuatorianas. "Proyecto de Ley Orgánica de Régimen Municipal", s.e., Quito, 1994.
- AMES, Rolando; BENSÁ, Jessica. IDS, Instituto de Diálogo y Propuestas. **Participación social en el Perú**. Análisis y Comentarios, s.e., Lima, 1998.
- AMIN, Samir. **El capitalismo en la era de la globalización**, Ed. Paidós. Madrid. 1998.

- ARATO, Andrew y COHEN, Jean, "Esfera pública y sociedad civil", en *Metapolítica*, vol.3, No. 9, México, 1999.
- ANDERSON, Benedict, **Comunidades imaginadas**, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- APPIAH, Kwame Anthony, "African Identities", en **Social Postmodernism. Beyond Identity Politics**, Linda Nicholson y Steven Seidman (eds.), Cambridge University Press, 1995.
- ARAUJO, María del Carmen. "Descentralización no puede esperar", En: *Revista Gestión*, N°7, Dinediciones, Quito, 1995.
- AROCENA José. "Lo global y lo local en la transición contemporánea" en **Cuadernos del Claeh** No. 78-79, Montevideo, Noviembre de 1997.
- AROCENA José. "Los paradigmas del desarrollo y lo local", en **Cuadernos del Claeh** No. 41, Montevideo, Enero de 1987.
- AROCENA José. **El desarrollo local: un desafío contemporáneo**. CLAEH, Ed. Nueva Sociedad. Universidad Católica del Uruguay. Montevideo. 1995.
- BAEZ, René. **Ecuador: ¿genocidio económico o vía democrática?**. Corporación Editora Nacional. Quito. 1992.
- BAEZ, René. **Dialéctica de la economía ecuatoriana**. Ediciones de Banco Central del Ecuador. Quito. 1980.
- BAESCHLER, Jean, "La universalidad de la nación", en **Nación y Modernidad**, Nueva Visión, Argentina, 1997.
- BALIBAR, Etienne, "The nation form: history and ideology", en **Review** No 13-3, 1990.
- Banco Central del Ecuador Dirección General de Estudios, Cuentas Nacionales del Ecuador 1972- 1995, No. 18, 1996.
- Banco Mundial. **Informe de desarrollo mundial 1997: el Estado en un mundo en transformación**. Washington. 1997.
- BARRERA Augusto "Descentralización, participación y planificación en la nueva Constitución"; en Varios Autores: **La nueva Constitución, escenarios, actores, derechos**; CIUDAD, Quito, 1998.
- BARRERA, Augusto. "Reflexiones sobre la ley de descentralización del estado y de participación social", s.e., Quito, 1997.
- BARRERA, Augusto. Centro de Investigaciones CIUDAD, "Reflexiones sobre la Ley de Descentralización del Estado y la Participación Social", En: *Revista Ciudad Alternativa*, N°13, CIUDAD, Quito, pp.119-129, 1998.
- BARRERA, Augusto; CARRION, Diego; LARREA, Carlos; OJEDA, Lautaro; UNDA, Mario. Centro de Investigaciones CIUDAD. **Participación, Descentralización y Gestión Municipal. Elementos para una reforma democrática**, CIUDAD, Quito, 1998.
- BAUD, Michel et.al., "Formación de la Nación y Etnicidad" (Capítulo 3), en **La Etnicidad como estrategia en América Latina y el Caribe**, Ediciones Abya-Yala, Quito, 1996.
- BENALCÁZAR René, **Análisis del Desarrollo Económico del Ecuador**, Quito: ediciones Banco Central del Ecuador, 1989.
- BENHABIB, Seyla, "Models of public space: Hannan Arendt, the liberal tradition, and Jurgen Habermas", en **Habermas and the Public Sphere**, Craig Calhoun (ed.), MIT, 1992.

- BERAUD, José Luis. "Hacia un análisis de la acción social" en **Revista CIUDADES**. No. 22. RNIU, México, 1996.
- BERSTEIN, Richard, **Beyond objectivism and relativism: science, hermeneutics and praxis**, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1985.
- BERVEJILLO Federico. "Territorios en la globalización", en **Prisma** No. 4. Universidad Católica de Uruguay. Montevideo. 1995.
- BLANES, José; AYO, Diego. Estudio de Bolivia. Participación social y modernización del Estado. La sociedad boliviana y la oferta de participación estatal. Resumen Ejecutivo, s.c., La Paz, 1998.
- BOBBIO, "Nacao", en **Dicionário de Política**, Universidad de Brasilia, 3a Edición, 1982.
- BOBBIO, Norberto, El futuro de la democracia, FCE, México, 1990.
- BOISIER, Sergio. "Post-scriptum sobre desarrollo regional: Modelos reales y modelos mentales", en **Revista EURE** Vol. XXIV No. 72, Instituto de Estudios Urbanos y Regionales. Pontificia Universidad de Chile. Santiago, 1998 (a).
- BOISIER, Sergio. **Theories and metaphors on territorial development**. ILPES. Office of Polices and Planning. Santiago de Chile. 1998 (b).
- BOISIER Sergio "Centralización y descentralización en América Latina a mediados de los noventa", en Revista interamericana de planificación, Cuenca, 1997.
- BOISIER, Sergio. **Política regional en una era de globalización. ¿Hace sentido en América Latina?**. ILPES. Dirección de Políticas y Planificación Regionales. Santiago de Chile. 1996.
- BOISIER Sergio. **El difícil arte de hacer región. Las regiones como actores territoriales del nuevo orden internacional**. Centro Bartolomé de las Casas, Cusco, 1992.
- Bolivia. Congreso Nacional de la República. Ley de Participación Popular. Gaceta Oficial de Bolivia, Congreso Nacional de la República de Bolivia, La Paz, 1994.
- BONILLA, Adrián, "Nacionalismo como hecho cultural en un mundo globalizado: el caso ecuatoriano", Ponencia presentada en el seminario, "Mundialización y cultura", IEFA, Lima, 1998.
- BORJA, Jordi. **Estado, descentralización y Democracia**, Foro Nacional por Colombia, Bogotá, 1989.
- BORJA, Jordi. "Descentralización y participación ciudadana". en **Participación ciudadana. Serie antologías**. CESEM- Fundación Friederich Ebert. México 1996.
- BRAKARZ, José. Descentralización en Ecuador: Diagnóstico organizacional del sector público y estrategia de desconcentración y descentralización, SENDA, Quito, 1990.
- BRESSER Luiz Carlos, MARAVALL JM, PRZEWORSKY A. **Las reformas económicas en las nuevas democracias. Un enfoque socialdemócrata**. Alianza Editorial. Madrid. 1995.
- BROSSE Ulrich. Política de ordenamiento territorial. Nueva York, Berlin, 1982. Citado en Golaczinski, 1998.
- BULLER Eduardo, **Estado descentralizado y fortalecimiento municipal**. Ed. PDM. BEDE GTZ. Quito. 1995.
- BUSTAMANTE, Fernando, "La cultura política y ciudadana en el Ecuador", en **Ecuador: un problema de gobernabilidad**, CORDES-PNUD, 1996.

- BUSTAMANTE, Fernando, "El tema militar y su rol en el discurso de lo nacional", s.e., ponencia presentada en la Primera Asamblea Nacional de la Cultura, Quito, 1997.
- BUSTAMANTE, Fernando, Análisis de Coyuntura, Revista Ecuador Debate No 47, CAAP, Quito, 1999.
- BUTTLER, Judith, **Bodies that Matter**. On the discursive Limits of "Sex", London and New York, Routledge, 1993.
- CAAP, Centro Andino de Acción Popular. "Descentralización: entre lo global y lo local", En: Revista Ecuador Debate N°44, CAAP, Quito, 1998.
- CABRERA, Laura. **La descentralización en Montevideo: reflexiones de los protagonistas**, Fin de Siglo, Montevideo, 1994.
- CABRERO Mendoza E. "Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional, Retos y experiencias", en **Revista Nueva Sociedad** No. 142. Caracas.1996.
- CAMPBELL, Tim; PETERSON, George; BRAKARZ, José; LEYTON, Juan, trad. "Descentralización hacia los gobiernos locales en los países latinoamericanos: estrategias nacionales y respuesta local de la planificación, gastos y administración", s.e., s.l., 1991.
- CARAVACA Inmaculada. "Los nuevos espacios ganadores y emergentes" en **Revista EURE** Vol XXIV, No. 73. Santiago de Chile, diciembre de 1998.
- CARPIO, Patricio; BORRERO, Ana; CARRION, Fernando; VASQUEZ, Paciente; ARROS, Flavio; LOPEZ, Sandra; RODAS, Hernán. Ayuda en Acción; CECCA; CEDIR; COOPIBO; FEPP; OFIS, Oficina de Investigaciones Sociales; SENDAS, Servicios para un Desarrollo Alternativo del Sur. "La descentralización", En: Cántaro. Cuestiones sobre Desarrollo en el Austro N°10, CECCA; FEPP, Cuenca, 1995.
- CARRIÓN Andrea, "Lo aprendido y por aprender de las experiencias nacionales de ordenamiento territorial", ponencia presentada en el seminario del Comité Interinstitucional para el Ordenamiento Territorial, Puenbo, 25 y 26 de noviembre 1999.
- CARRION Diego, "Hacia un nuevo país, con ciudades y pueblos para la vida. Lineamientos de política", En: Serie Minga Nacional por la Ciudadanía N°s/n, Quito, Centro de Investigaciones CIUDAD, 1998.
- CARRIÓN Fernando, "Descentralización, un proceso de confianza nacional". En **Revista Nueva Sociedad** No. 142. Caracas.1996.
- CARRIÓN Fernando, Notas para una caracterización de las fases del Proceso de Urbanización en el Ecuador, en **Economía Ecuador: 1830 - 1980 Primera Parte**, Quito: Corporación Editora Nacional, 1983.
- CARRION Fernando "La descentralización en el Ecuador de hoy: sus alternativas", En: **REVISTA ICONOS**, N°7, FLACSO, Quito, 1999.
- CARRION Fernando "Regionalización y descentralización post Bucaram", En: **Revista Ecuador Debate**, N°40, CAAP, Quito, 1997.
- CARRION Fernando; HASS, Jorg; ROSENFELD, Alex; PAREDES, Hernán; GANGOTENA, Raúl; THEDIECK, Franz; BULLER, Eduardo; VELASQUEZ, Fabio; DE LA CRUZ, Rafael; GALILEA, Sergio; GUZMAN, Luis; CACCIA, Silvio. PGU, Programa de Gestión Urbana. "**Descentralizar en América Latina?**", En: Serie Gestión Urbana N°3, PGU; GTZ, Quito, 1995.
- CASTELLES Manuel, BORJA Jordi. **Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información**. Santillana - Taurus. España. 1997.

- CASTELLES Manuel. . **La era de la información. Vol 1, 2, 3.** Alianza Editorial. Madrid. 1999.
- CAVAROZZI, Marcelo, "Desestatización e hiperpresidencialismo en América Latina contemporánea", en **Estado y Globalización**, ILDIS-Tramasocial, Quito. 1998.
- Centro de Investigaciones CIUDAD. "Desarrollo social, descentralización y participación", En: Revista Ciudad Alternativa N°10, CIUDAD, Quito, 1995.
- Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara" A. C. Fundación Friedrich Ebert Representación en México, Manual de Diagnóstico Económico Municipal, México, 1998.
- CEPAL, **Reestructuración y desarrollo productivo: desafío y potencial para los años noventa**, Santiago de Chile. 1994
- CEPAL. **Transformación productiva con equidad**, Santiago de Chile. 1990
- CONADE-GTZ, **Reforma del Estado en el Ecuador**, Ecuador S XXI. Quito. 1992;
- CONAIE, Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador; RIAD, Red Interamericana de Agricultura y Democracia; IULA, Descentralización, gobiernos locales y participación de las organizaciones campesinas e indígenas, RIAD, Quito, 1995.
- CORAGGIO, José Luis, "¿Es posible pensar alternativas a la política social neoliberal?", en **Revista Nueva Sociedad 164**, Caracas, 1999.
- CORAGGIO, José Luis, **Economía popular urbana: una nueva perspectiva para el desarrollo local**, Instituto del Conurbano. Universidad Nacional de General Sarmiento, 1998.
- CORAGGIO, José Luis, "La agenda del desarrollo local", En: Revista Ciudad Alternativa, N°13, CIUDAD, Quito, 1998,
- CORAGGIO José Luis, "Descentralización, un día después". Conferencia electrónica. 1996.
- CORAGGIO, José Luis, Centro de Investigaciones CIUDAD. "Las dos corrientes de descentralización en América Latina", En: Revista Ciudad Alternativa, N°5, CIUDAD, Quito, 1991.
- CORAGGIO, José Luis, "Los términos de la cuestión regional en América Latina", en **La cuestión Regional en América Latina**, CIUDAD-IIED, Quito, 1989.
- CORAGGIO, José Luis, Centro de Investigaciones CIUDAD. **Ciudades sin rumbo. Investigación urbana y proyecto popular**, CIUDAD, Quito, 1991.
- CORAGGIO José Luis, **Notas sobre problemas del análisis espacial**, Serie TEXTOS 4. CIUDAD, Quito, 1987.
- CORONEL, César; ROSENFELD, Alex; BULLER, Eduardo; GANGOTENA, Raúl; SILVERMAN, Jerry; ANGELOZ, Eduardo; REQUIAO DE MELLO, Roberto, **Descentralización y gobiernos municipales**, CORDES, Banco del Estado, Quito, 1993.
- Corporación de Estudios y Publicaciones, s/f. Ley que crea el Fondo de Desarrollo Provincial, copia.
- COSUDE. Agencia Suiza para el desarrollo y la cooperación. (eds) VVAA. **Descentralización y desarrollo**. Serie Escritos de COSUDE sobre el desarrollo No. 2. Berna, 1999.
- COX, Robert, Fuerzas Sociales, "Estados y órdenes mundiales: más allá de la teoría de las relaciones internacionales" (1981). en **Relaciones Internacionales: el pensamiento de los clásicos**, John A. Vasquez (Editor), 1994.

- COX, Robert, "Global Restructuring: Making Sense of the Chancing International Political Economy", Toronto, 1994.
- CUADRADO, Juan, "Planteamientos y teorías dominantes sobre el crecimiento regional en Europa en las cuatro últimas décadas", en *Revista EURE* No. 63, Instituto de Estudios Urbanos y Regionales, Pontificia Universidad de Chile, Santiago, 1995.
- CUERVO Luis Mauricio, Ciudad y complejidad: La magnitud del reto, en *Pensar La Ciudad*: Fabio Giraldo. Fernando Viviescas (Comp.), Colombia: Tercer Mundo Editores, 1996.
- CUEVA, Agustín, *El proceso de dominación política en el Ecuador*, Editorial Planeta del Ecuador, Quito, 1988.
- CUNNIL Nuria y BRESSER Luis (eds.), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Paidós-CLAD, Argentina, 1998.
- CZERNY Mirosława, Dembiczy A., "Tendencias de los estudios regionales en América latina" en *Revista SIAP* No. 78, México, 1986.
- CHIRIBOGA Manuel, PLAZA Orlando, *Desarrollo rural microregional y descentralización*. IICA, Serie Documentos de Programas 32, San José, 1993.
- DARQUEA, Gonzalo, IULA, Unión Internacional de Municipios y Poderes Locales; CELCADEL, Centro de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales, Planeación estratégica municipal: el plan local estratégico participativo: guía metodológica, IULA; CELC. DEL, Quito, 1998.
- DE MATTOS, Carlos, "Falsas expectativas ante la descentralización. Localistas y neoliberales en contradicción", en *Revista Nueva Sociedad* No. 104. Caracas. 1989.
- DE MATTOS, Carlos, "La descentralización, ¿Una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?", Programa de Capacitación, ILPES-CEPAL, Buenos Aires, 1989.
- DE MATTOS Carlos, "Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional". Serie textos CIUDADA. Quito, 1986.
- DELER, Jean Paul, "Estructuras espaciales del Ecuador contemporáneo" en *Nueva historia del Ecuador Vol 12. Ensayos generales I*. Corporación Editora Nacional – Grijalbo. Quito, 1983.
- DILLINGER, William, "Decentralization and its Implications for Urban Service Delivery", En: Documentos de Discusión N°16, Banco Mundial, Washington, 1993.
- ECUADOR DEBATE, "Conflictividad Social" en *Análisis de Coyuntura*, Revistas 43, 44, 45, 46, 47, CAAP, Quito, 1998-1999.
- ECUADOR. Congreso Nacional de la República "Ley especial de Descentralización del Estado y Participación Social", En: Poder Local, N°35, AME, Quito, 1997.
- ESCOBAR, Arturo, *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*, Grupo Editorial Norma, Bogotá, 1998.
- FINOT, Iván, *Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización de la gestión pública en América Latina*. ILPES. Santiago. 1998.
- FINOT, Iván, Versión corregida del documento presentado en el II Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Margarita, Venezuela, del 15 al 18 de octubre de 1997. Internet.
- FLORENCE P. SARGANT, Aspectos económicos de la localización industrial y sociología urbana, en *Análisis de las estructuras territoriales*, Barcelona: Editorial Gustavo Gili S. A, 1968.

- Foro Nacional por Colombia; Corporación S.O.S. Colombia; Viva la Ciudadanía. Soberanía popular y democracia en Colombia, Corporación S.O.S. Colombia; Viva la Ciudadanía, Bogotá, 1992.
- Foro Nacional por Colombia. "10 años de descentralización", En: Revista Foro N°29, Foro Nacional por Colombia, Bogotá, 1996.
- FOUCAULT, Michel, **Microfísica del Poder**, Editorial La Piqueta, Madrid, 1979.
- FOUCAULT, Michel, **La Gubernamentalidad** (1982), Exposición realizada en el Colegio de Francia, enero de 1978.
- FOUCAULT, Michel, **Genealogía del Racismo**, Editorial Altamira, Buenos Aires, 1993.
- FRASER, Nancy, "Repensar el Ambito Público: una contribución a la crítica de la democracia realmente existente", en **Debate Feminista** año 4, Vol. 7, 1993.
- FREIDENBERG, F., D'ADAMO, O., GARCIA BEAUDAUX, V., "Opinión pública o abriendo la caja de pandora de las definiciones", en **Ecuador Debate** 46, CAAP, Quito, 1999.
- GADAMER, Hans-Georg, "Hermeneutics and Logocentrism", in **Dialogue and Deconstruction: The Gadamer-Derrida Encounter**, Albany, State University of New York Press, 1989.
- GARCIA, Ricardo; VASQUEZ, Alfredo; VALENCIA, Alejandro; BARRETO, Manuel. Foro Nacional por Colombia. "Camina la democracia?", En: Revista Foro N°17, Foro Nacional por Colombia, Bogotá, 1992.
- GELLNER, Ernest, **Naciones y Nacionalismo**, Editorial Alianza, México, 1988.
- GENRO, Tarso; BORJA, Jordi; HERCE, Manuel; RAMAZZA, Alessandro; KRAUSE, Gustavo; PADILHA, Eliseu; KHAIR, Amir; PONTE, Luis; FIALHO, José; ROLNIK, Raquel; MARQUES, Lires; FIGUEROA, Oscar; VASCONCELLOS, Eduardo; SINGER, Paul. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **As Idéias que Vao Mudar a Cidade nos Próximos Anos**, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre, 1993.
- GIMENEZ, Gilberto, "Notas para una teoría de la región y de la Identidad Regional", San Andrés, Totoltepec, 1993.
- GIRALDO Fabio, La Ciudad: La Política del ser, en **Pensar La Ciudad**: Fabio Giraldo. Fernando Viviescas (Comp.), Colombia: Tercer Mundo Editores, 1996.
- GOLACZINSKI Ulrich. "Ordenamiento territorial y urbanismo", en **Economía social de mercado: su dimensión social**. Fundación Fredierich Ebert. De. Nueva Sociedad. 1998
- GONZÁLEZ Meyer Raúl, "Descentralización, desarrollo y Economía", en Globalización, Descentralización y territorio, Revista Prisma No. 4, Universidad Católica de Uruguay, Montevideo, 1998.
- GONZALEZ, Esperanza, Foro Nacional por Colombia, Capítulo Regional Valle del Cauca, **Manual sobre participación y organización para la gestión local**, Foro Nacional por Colombia, Cali, 1996.
- GTZ CONADE (Marchán Cornelio, Shubert Alexander Eds), **Ecuador Siglo XXI**, Quito, 1992.
- GUERRERO, Andrés, "El levantamiento indígena de 1994. Discurso y representación política en Ecuador", en Revista Nueva Sociedad, No 142, Caracas, 1995.
- GUERRERO, Andrés, "Ciudadanía, frontera étnica y compulsión binaria", en Revista Iconos, No. 4, FLACSO-Quito, 1998.

- GUERRERO, Fernando, "Desarrollo local, Participación Social y Descentralización", En: Poder Municipal, Nº35, AME, Quito, 1997.
- GUEVARA, José Manuel, **La geografía regional, la región y la regionalización**, Ediciones de la Facultad de Humanidades y Educación, Caracas, 1997.
- GUPTA, Akhil, "The Song of the Nonaligned World: Transnational Identities and the Reinscription of Space in Late Capitalism", en **Cultural Anthropology** 7 (1), 1992.
- HABERMAS, Jurgen, "La esfera de lo público", en **Touraine y Habermas. Ensayos de Teoría Social** (1986), Francisco Galván Díaz (compilador), Universidad Autónoma de Puebla, México, 1973.
- HABERMAS, Jurgen, "Further reflections on the public sphere", en **Habermas and the Public Sphere**, Craig Calhoun (editor), Cambridge, 1992.
- HALL, Stewart, "The Local and the Global: globalization and ethnicity", en **Culture, Globalization and the World-System**, 1997.
- HARVEY, David, **The condition of Posmodernity. An inquiry into the origins of cultural change.** Blackwell, Cambridge, 1990.
- HARVEY, David. **Urbanismo y desigualdad social.** Siglo XXI. México. 1979.
- HENTSCHEL, Jesko. **Banco Mundial. División de Operaciones I América Latina y El Caribe. Ecuador: Informe sobre la pobreza. Volumen I: Componentes de una estrategia para la reducción de la pobreza**, Banco Mundial, Washington, 1995.
- HIERNAUX, Daniel, Lindon Alicia, ¿En qué sentido las desigualdades regionales?, en **Revista EURE** Vol XXII No. 68, Santiago de Chile, Abril 1997.
- HIERNAUX, Daniel. "Espacio-temporalidad y las regiones" en **Revista CIUDADES** No. 34, RNIU, Puebla.México, abril- junio 1997.
- HIERNAUX, Daniel. "La región insoslayable" en **Revista EURE** No. 63, Instituto de estudios Urbanos y Regionales. Pontificia Universidad de Chile. Santiago, 1995.
- HOBBSAWM, Eric, "Inventando tradiciones", en **Revista Memoria** año 2, 2, Marka. Quito, 1991.
- HOUTART Francois. "Poderes locales y democracia participativa" en **Revista Ruralter** No. 16-17, Municipalización y desarrollo rural. Apuestas y desafíos en la región andina, CICDA, La Paz 1998.
- HUNTIGTON, Samuel P, "La nueva era en la política mundial" (Cap. 1), en **El Choque de Civilizaciones y la Reconfiguración del Orden Mundial**, Paidós Estado y Sociedad, Barcelona, España, 1997.
- IANNI, Octavio, Lo nacional en América Latina, mimeo, 1990.
- IANNI, Octavio, "Nacao e globalizacao", en **Fim de Século e Globalizacao**, Milton Santos et. al. (eds.), HUCITEC-ANPUR, Sao Paulo, 1993.
- ILDIS, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Memoria del taller sobre Aspectos Conceptuales de la Descentralización en el Ecuador, Quito, 1995.
- INEC, Instituto Nacional de Estadística y Censos, Propuesta para Descentralizar las Rentas del Estado, Guayaquil: Ed. Cromos, 1995.
- INEC, Instituto Nacional de Estadística y Censos, Encuesta Nacional de Superficie y Producción Agropecuaria 1995, Quito: Talleres Gráficos del INEC, 1996.

- INEC, Instituto Nacional de Estadística y Censos, Anuario Estadístico del Ecuador 1995, Quito: Talleres Gráficos del INEC, 1998.
- INEC, Instituto Nacional de Estadística y Censos, Encuesta Anual de Edificaciones 1996 (Permisos de Construcción), Quito: Talleres Gráficos del INEC, 1998.
- INEC, Instituto Nacional de Estadística y Censos, Encuesta Anual de Hoteles, restaurantes y Servicios 1996, Quito: Talleres Gráficos del INEC, 1998.
- INEC, Instituto Nacional de Estadística y Censos, Encuesta Anual de Comercio Interno 1996, Quito: Talleres Gráficos del INEC, 1998.
- INEC, Instituto Nacional de Estadística y Censos, Encuesta Anual de Manufactura y Minería 1996, Quito: Talleres Gráficos del INEC, 1998.
- INEC, Instituto Nacional de Estadística y Censos, Encuesta Anual de Manufactura y Minería 1997 Tomo 1, Quito: Talleres Gráficos del INEC, 1999.
- IULA, Unión Internacional de Autoridades Locales. Capítulo Latinoamericano; CELCADEL, Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales. "Autonomía local, descentralización y desarrollo municipal en América Latina", En: Cuaderno de Desarrollo Local N°25, IULA; CELCADEL, Quito, 1996.
- IULA, Unión Internacional de Autoridades Locales. Capítulo Latinoamericano; CELCADEL, Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales, "El Desarrollo Económico en la Agenda de los Gobiernos Municipales", En: Cuaderno de Desarrollo Local N°30, IULA; CELCADEL, Quito, 1998.
- JACOBI, Pedro, "Desafíos de la democratización de la gestión local", En: Revista Ciudad Alternativa, N°13, pp.69-72, CIUDAD, Quito, 1998.
- JAVED Burki, et all. Beyond the center, decentralizing the state. The Word Bank. Washington. 1999.
- JORDAN, Ricardo, comp.; SIMIONI, Daniela, comp. CEPAL, Comisión Económica para América Latina y El Caribe. Ciudades intermedias de América Latina y El Caribe: propuestas para la gestión urbana, CEPAL, Santiago de Chile, 1998.
- Junta Cívica de Santo Domingo. "Jerarquización y Autonomía Regional. Distrito Occidental de Pichincha", Junta Cívica de Santo Domingo, Santo Domingo, 1999.
- Junta Municipal de Montevideo; Intendencia Municipal de Montevideo; Departamento de Descentralización, Construyendo ciudadanías, Montevideo en Foro II, Intendencia Municipal de Montevideo, Montevideo, 1997.
- KAUFFMAN, Stuart, "The fragmentation and consolidation of International Systems", **International Organization**, Vol 51, No 4, 1997.
- KUKLINSKI, Antoni. "Un enfoque comparativo de las políticas regionales" en **Revista Interamericana de Planificación** No. 47. SIAP. México. 1977.
- LACLAU, Ernest y MOUFFE, Chantal, **Hegemonía y estrategia socialista**. Hacia una radicalización de la democracia, Siglo XXI editores, Madrid, 1987.
- LARREA, Fernando; LARREA, Ana María, IEE-RIAD, "Participación ciudadana, relaciones interétnicas y construcción del poder local en Saquisilí", SEMINARIO: Taller Andino Organizaciones Campesinas Indígenas y Poderes Locales, Cotacachi, 5-7 de agosto de 1998.

- LECHNER, Norbert, Foro Nacional por Colombia, "Dos años de la constitución. Sobre las transformaciones del Estado", En: Revista Foro N°21, Foro Nacional por Colombia, Bogotá, 1993.
- LECHNER, Norbert. "La reforma del estado entre modernización y democratización", en VVAA, **Un Estado para la democracia**, IETED-Friedrich Ebert Stiftung. México. 1997.
- LÓPEZ Patricio, SÁNCHEZ Xavier, VI Concurso de Investigación económica: **La Descentralización Económica del Estado**, Quito: Revista Martes Económico ILDIS, 1995.
- LUTTWAK, Edward, "From Geopolitics to Geo-economics: logic of conflict, grammar of commerce", en Fareed Zakaria Ed. **The New Shape of World Politics**, NY: Foreign Affairs, 1997.
- MACAS, Luis, **El levantamiento Indígena visto por sus protagonistas**. Amauta Runacunapac Yachai, Instituto Científico de Culturas Indígenas, Quito, 1991.
- MAIGUASHCA, Juan, "La cuestión regional", en **La Nueva Historia del Ecuador**, volumen XII, Corporación Editora Nacional, Quito, 1992.
- MAIGUASHCA, Juan, "El proceso de integración nacional en el Ecuador: el rol del poder central 1830-1895", en **Historia y Región en el Ecuador 1830-1930**, Corporación Editora Nacional-FLACSO, Quito, 1994.
- MANCERO, Alfredo, **Ingovernabilidad y transición de la democracia ecuatoriana**, Documento de trabajo 9, CORDES-AECI-Fundación Konrad Adenauer, Quito, 1998.
- MARSIGLIA, Javier, "La gestión social a nivel local", en **Prisma** No. 4. Montevideo. 1995.
- MASTANDUNO, Michael "Preserving the Unipolar Moment: realist Theories and US Grand Strategy after Cold War", **International Security**, Vol.21, No 4, 1997.
- Mccarthy, Thomas, **La teoría crítica de Jurgen Habermas**. ed. Tecnos , 1984 .
- MOISES, José; GONZAGA, Luiz; EVERS, Tilman; DE SOUZA, Herbert; BARRAZA, Ximena; MAIRA, Luís, **Alternativas populares de democracia: Brasil, anos 80, Vozes, Sao Paulo, 1982**,
- MUNERA, Leopoldo, **La reflexión sobre la participación en Colombia: Análisis y perspectivas**. (Documento para la discusión), s.e., s.l., 1998
- MOLINA Carlos, "El proceso de descentralización en Bolivia", "El proceso político en Bolivia" y "El marco jurídico en Bolivia" en CONAM, **Experiencias internacionales sobre descentralización y autonomías**", Manta, 1999.
- MONTAÑO Pérez Galo, **El Proceso de Industrialización en el Ecuador**, en **Economía Ecuador: 1830 - 1980 Primera Parte**, Quito: Corporación Editora Nacional, 1983.
- MONTUFAR, César, "Gobernabilidad o el regreso del pretorianismo", en **Ecuador Debate** 47, CAAP, Quito, 1999.
- MOREANO, Alejandro; MONCADA, José; SCHULDT, Jurgen; PALAN, Zonia; ACOSTA, Alberto; OJEDA, Lautaro; BREILH, Jaime, **Reforma del Estado: propuesta popular**, Fundación José Peralta, Quito, 1993.
- MORGAN, María. "Panorámica conceptual de la descentralización", s.e., Santa Cruz, 1991.
- MOSTA - BIRF 3822 - EC Proyecto de Modernización del estado, (Larrea Carlos, Carrasco Fernando, Viedma Noemi), **Desarrollo Social y Gestión Municipal en el Ecuador: Jerarquización y Tipología (Versión Preliminar)**,1998.
- MOUFFE, Chantal, "Por una política de la identidad nómada:", en **Debate Feminista**, Año 7, Vol. 14, 1996.

- MUÑOZ, Francisco, comp.; CARVAJAL, Miguel; CORDERO, Fernando; CORRAL, Fabián; EHLERS; Freddy; GONZALEZ, Susana; HURTADO, Alex; LEON, Jorge; MATA, Humberto; MONCAYO, Paco; NOBOA, Ricardo; PAREDES, Willington, **Descentralización, Tramasocial**, Quito, 1999.
- NOHLEN, Dieter, (ed.), **Descentralización política y consolidación democrática. Europa- América del Sur**, Nueva Sociedad, Caracas, 1991.
- Nueva Sociedad, (Revista), "Descentralización. reforma e instancias locales", N°142, Nueva Sociedad, Caracas, 1996.
- Nueva Sociedad, (Revista), "Estados y actores en un mundo complejo", N°148, Nueva Sociedad, Caracas. Marzo-abril 1997.
- O'Donnell, Guillermo, "Estado, Democratización y ciudadanía", mimeo, 1993.
- OFFE, Claus, **Contradicciones en el Estado de Bienestar**, Alianza editorial. México. 1990
- OJEDA Segovia, Lautaro, **Encrucijadas y Perspectivas de la Descentralización en el Ecuador**, Quito: Ediciones Abaya Yala, 1998.
- OJEDA, Lautaro. "Articulación de la planificación nacional y local en función de la política social", SEMINARIO: Orientación de Políticas Municipales hacia el Mejoramiento de las Condiciones de Vida de las Familias Latinoamericanas \ IULA, Unión Internacional de Autoridades Locales Capítulo Latinoamericano; CELCADEL, Centro Latinoamericano de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales; AID, Agencia Internacional de Desarrollo, Quito; 1-3 de marzo de 1994.
- OJEDA, Lautaro, Aspectos conceptuales, dudas y desafíos de la descentralización, AME; GTZ, Quito, 1995.
- OJEDA, Lautaro; UNDA, Mario, Centro de Investigaciones CIUDAD. **Municipios y ONGs: retos de la descentralización y el desarrollo local en el Ecuador actual**, CIUDAD; FICONG, Quito, 1993.
- OXFAM; IPUR, Informe: Primer Taller de Reflexión y Análisis acerca de la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social, OXFAM; IPUR, Guayaquil, 1998.
- PACHANO, Simón, "Movimientos Sociales Regionales en el Ecuador", en **Movimientos Sociales en el Ecuador**, v.v.a.a, CLACSO-ILDIS, Quito, 1986.
- PEÑALAVA Susana. La descentralización estatal a la orden del día. Apuntes para un enfoque crítico de sus implicaciones y perspectivas. CEUR. Buenos Aires. s/f.
- POLÉSE, Mario. **Economía urbana y regional. Introducción a la relación entre territorio y desarrollo**. LUR- EULAC-GTZ. San José. 1998.
- PONTUAL, Pedro. "Construyendo una pedagogía democrática de poder" en **Participación ciudadana. Serie antologías**. CESEM- Fundación Friederich Ebert. México 1996.
- Pontificia Universidad Javeriana. VVAA, **El desarrollo rural en América Latina hacia el siglo XXI**, Tomo 1. Ponencias. Memorias del seminario taller internacional. Bogotá. 1994.
- PORTAIS M., RODRÍGUEZ J, "Jerarquía Urbana y Tipos de Ciudades en el Ecuador", en Geografía Básica del Ecuador Tomo III (El Espacio Urbano en el Ecuador Red Urbana, región y crecimiento, Quito: Talleres Gráficos del IGM Ecuador, IPGH Instituto Panamericano de Geografía e Historia, Sección Ecuador, ORSTOM Instituto Francés de Investigación Científica para el Desarrollo en Cooperación, IGM Instituto Geográfico Militar, 1987.

- PRADILLA, Emilio, "Regiones o territorios, totalidad o fragmentos: Reflexiones críticas sobre el estado de la teoría regional y urbana", en *Revista EURE* Vol XXII No. 68, Santiago de Chile Abril 1997.
- PRADILLA, Emilio, "Teoría territorial: entre totalización y fragmentación" en *Revista CIUDADES* No. 29. RNIU, México, 1996.
- Prefeitura Municipal de Porto Alegre. **Orcamento participativo Porto Alegre: voce e quem faz uma cidade de verdade**, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Porto Alegre, 1995.
- Presidencia de la República del Ecuador, "Proyecto de decreto ejecutivo para el fortalecimiento de las gobernaciones", s.e., Quito, 1993.
- Presidencia de la República del Ecuador, Administración del Sr. Dr. Fabián Alarcón Rivera. "Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social", Registro Oficial, Quito, 1997.
- Presidencia de la República del Ecuador – BID. Encuentro Nacional sobre Ordenamiento Territorial. Quito, 1998.
- QUINTERO, Rafael y SILVA, Erika, "Región y Representación Política en el Ecuador Contemporáneo (1939-1959)", en *La Cuestión Regional y el Poder*, en Corporación Editora Nacional-FLACSO-CERALC, Quito, 1991.
- QUINTERO, Rafael y SILVA, Erika, **Ecuador una Nación en Ciernes**, FLACSO, Quito, 1991.
- QUINTERO, Rafael. "Legitimidad, poder y región", en *La Cuestión Regional y el Poder*, en Corporación Editora Nacional-FLACSO-CERALC, Quito, 1991.
- RACZYNSKI, Dagmar, CIEPLAN, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica. "Políticas sociales en América Latina. Hacia donde vamos?: propuesta de línea de trabajo; versión preliminar", s.e., Santiago de Chile, 1993.
- RADCLIFFE Sarah y WESTWOOD, Sallie, **Remaking the Nation, Identity and politics in Latin America**, London and New York, 1996.
- RADCLIFFE Sarah y WESTWOOD, Sallie, **Rehaciendo la Nación. Lugar identidad y política en América Latina**, Abya-Yala, Quito, 1999.
- RAHIER, Jean Muteba, "Representaciones de gente negra en la Revista Vistazo", en *Revista Iconos* No. 7, FLACSO-Quito, 1999.
- RAMIREZ, Franklin, "Explorando en un agujero negro. Hacia una crítica de las visiones dominantes sobre la cultura política en el Ecuador", en *Revista Iconos* # 7, FLACSO-Quito, 1999.
- RAMIREZ, Jacques Paul, "Fútbol e Identidad regional", en *Revista Ecuador Debate* No. 43, CAAP, Quito, 1998.
- RAYMOND Gisela, "Las 100 Empresas del Ecuador", en *Revista Vistazo* No. 769, Septiembre 2 de 1999, Quito: Editores Nacionales SA, 1999.
- Red Universitaria sobre descentralización. Propuesta de la red Universitaria sobre descentralización. Documento de trabajo. Noviembre 1999.
- Registro Oficial, 1990, *Ley de Desarrollo Seccional y de Reformas a las Leyes de Régimen Municipal, Régimen Tributario Interno, Arancelaria, Orgánica de Administración Financiera y Control y 006 de Control Tributario y Financiero*, en Registro Oficial Número 441 de Mayo 21 de 1990.

- Registro Oficial, 1997, *Ley Especial de Descentralización del Estado y de participación Social*, en Registro oficial No. 169 del Miércoles 8 de Octubre de 1997.
- Registro Oficial, 1997, *Ley especial de Distribución del 15 % del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales*, en Registro Oficial No. 27 del Jueves 20 de Marzo de 1997.
- RIAD, Red Interamericana Agricultura y Democracia; IEE, Instituto de Estudios Ecuatorianos; Grupo Democracia y Desarrollo Local, "Movimiento Indígena: Proyecto Político, Descentralización y Poderes Locales", Taller en Baños 5 y 6 de marzo de 1999, s.e., s.l., 1999.
- RIVERA, Fredy, *Indios, Imaginario Nacional y Política en el Ecuador*, Tesis de Maestría FLACSO-México, Inédita, 1994.
- RODRIGUEZ, Alfredo. "Contenido de la descentralización: conceptualización del proceso, objetivos, modelos, los pros y contras de la descentralización (Conferencia electrónica)", 44p. SEMINARIO: Descentralización y Políticas Sociales en América Latina \ IDRC, International Development Research Centre; Centro de Investigaciones CIUDAD, Quito; 28-30 de noviembre de 1994.
- RODRIGUEZ, Alfredo. "La descentralización en América Latina. Documento presentado a la conferencia electrónica "Descentralización e Integración de Políticas para el Desarrollo Sostenible"", 8p. SEMINARIO: Descentralización y Políticas Sociales en América Latina \ IDRC, International Development Research Centre; Centro de Investigaciones CIUDAD, Quito; 28-30 de noviembre de 1994.
- RODRIGUEZ, Lourdes, Centro de Investigaciones CIUDAD, "Gestión municipal hacia la equidad de género: avances y retos en el Ecuador actual", En: Serie Minga Nacional por la Ciudadanía N°s/n, Quito, CIUDAD. 1998.
- RODRÍGUEZ-VILLASANTE TOMAS, "Asociativa y ciudadana", en *Salida*. Revista teórica. Facmum 2. Madrid. 1990.
- RODRÍGUEZ -VILLASANTE TOMÁS. "Métodos de investigación social con los movimientos sociales para el desarrollo local". Red CIMS. 1995.
- ROJAS F.: "El proceso de descentralización en Colombia", "La descentralización fiscal en Colombia" en CONAM, Experiencias internacionales sobre descentralización y autonomías", Manta, 1999.
- ROJAS, Fernando, "Globalización y descentralización: el nuevo contexto de la ciudad". SEMINARIO: V Encuentro Internacional Hábitat Colombia \Fundación Hábitat Colombia; Alcaldía de Cali, Cali; 24-28 denoviembre de 1997.
- ROSERO, Fernando, *Levantamiento indígena: tierra y precios*. CEDIS. No1. Serie Movimiento Indígena en el Ecuador contemporáneo, Quito, 1990.
- SAINT-GEOURS, Yves, "La sierra centro y norte (1830-1925), en *Historia y Región en el Ecuador 1830-1930*, Corporación Editora Nacional-FLACSO, Quito, 1994.
- SALGADO, Germánico, PAREJA, Francisco, ESPINOSA, Simón (eds.), *Hacia la Reforma del Estado*. Opiniones, consenso y controversia en la sociedad ecuatoriana, CONAM; MOSTA, Quito, 1998.
- SALGADO, Germánico; BURBANO, Felipe; MANCERO, Alfredo; ARAUJO, María Caridad; MEJIA, Andrés; ROWLAND, Michel; WRAY, Norman. CORDES, Corporación de Estudios para el Desarrollo. Proyecto Gobernabilidad. "Consulta popular: reflexiones y propuestas", En: Documento de Trabajo N°2, Quito, CORDES, 1997.

- SANCHEZ, Nancy. Centro de Investigaciones CIUDAD, "Referencias bibliográficas sobre descentralización", En: Serie Minga Nacional por la Ciudadanía N°s/n, Quito, CIUDAD, 1998.
- SANCHEZ-PARGA, José. **Modernización del Estado**. El fin del ciclo del Estado-Nación, Conam-Cela, Abya-Yala, Quito, 1999.
- SANTOS, Milton, **Técnica, espaço, tempo**. Editora HUCITEC. Sao Paulo 1994.
- SANTOS, Milton, DE SUOZA Maria Adelia, SILVEIRA Maria Laura (org.) **Território, globalização e fragmentação**. HUCITEC – ANPUR. Sao Paulo. 1994.
- SANTOS, Milton. **Metamorfoses del espaço habitado**. HUCITEC. Sao Pulo. 1994.
- SANTOS, Milton. "Relaciones espacio - temporales en el Mundo Subdesarrollado". Maestría Regional CENDES. s.e. Junio 1974.
- SASSEN, Saskia. "Ciudades en la economía global: enfoques teóricos y metodológicos", en **Revista EURE** Vol. XXIV No. 71, Instituto de Estudios Urbanos y Regionales. Pontificia Universidad de Chile. Santiago, 1998.
- SCHULDT Jurgen. **Diferenciación u homogenización económica en el Ecuador. Estrategias alternativas de acumulación**. Ecuador S XXI. Quito, 1992.
- Secretaría Ejecutiva de la Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado Dominicano. **Lineamientos para una Política y un Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Provincial y Municipal**. Documento de Trabajo, Secretaría Ejecutiva de la Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado, Santo Domingo, 1997.
- SIISE-UNIFEM, **Retrato de Mujeres**, Indicadores sociales sobre la situación de las indígenas y campesinas del Ecuador rural, Quito, 1998.
- SILVA TELLES, Vera, "Sociedade civil, direitos e espaços públicos", **Polis** # 14, Sao Paulo, 1994.
- SILVERMAN Jerry. **Descentralización del sector público. Reformas de política económica y programas de inversión sectorial**. División de administración del sector público. Banco Mundial. 1990.
- SILVERMAN, Jerry; LEYTON, Juan, trad. Banco Mundial. "Descentralización del Sector Público: reformas de política económica y programas de inversión sectorial", s.e., s.l., 1990.
- SKOCPOL, Theda, "El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual", en **Revista Zona Abierta**, No. 50, enero-marzo, 1989.
- SMITH, Martins, Durand V.M. "Actores y movimientos sociales urbanos y acceso a la ciudadanía" en **Revista CIUDADES** No.25, RNIU: México, enero- marzo 1995.
- SONNTAG, Heinz. "Democracia y participación - seis tesis". SEMINARIO: Participación, Democracia y Desarrollo \ Fundación Eugenio Espejo, Quito; 30 de junio de 1988.
- STÖHR Walter. **Estrategias de desarrollo local para hacer frente a la crisis local**" en **Revista EURE** Vol XVIII No. 55, Santiago de Chile, Octubre 1992.
- SUNKEL Osvaldo (comp). **El desarrollo desde adentro. Un enfoque neoestructuralista para la América Latina**. Serie Lecturas. Fondo de Cultura Económica. México. 1991.
- THEDIECK, Franz; MANSILLA, Felipe; LASERNA, Roberto; MOLINA, Hugo; TORANZO, Carlos; DABDOUB, Carlos; PINEDO, Eduardo; MEDELLIN, Pedro; ALCUBILLA, Enrique. **Reflexiones sobre la descentralización**, ILDIS, La Paz, 1994.

- TIEBOUT Charles T, "Nuevo exámen del análisis de la "base económica urbana", en Análisis de las estructuras territoriales, Barcelona: Editorial Gustavo Gili S. A, 1968.
- TOPPER, Barbara, "El significado de la democracia política en el marco de la propuesta de la CEPAL", Nueva Sociedad, 1993.
- TORRE, Juan Carlos. **El proceso político de las reformas en América Latina**. Paidós. México. 1998.
- TOURAINÉ Alain . "Os novos conflitos sociais. Para evitar mal-entendidos" en **Revista Lua Nova**. No. 17. 1989.
- TOURAINÉ, Alain, **Crítica de la Modernidad**, Colección: Ensayo, Madrid, 1993.
- TOURAINÉ, Alain, **¿Qué es la democracia?**, Fondo de Cultura Económica de Argentina, Buenos Aires, 1995.
- UNDA, Mario, Centro de Investigaciones CIUDAD. "Reflexiones acerca de la Ley de Descentralización y la Participación Popular", En: Revista Ciudad Alternativa, N°13, CIUDAD, pp.107-117, Quito, 1998.
- UNDA, Mario. Centro de Investigaciones CIUDAD. "De manos, platos y arrebatos: apuntaciones para discutir sobre la descentralización, las regiones, la participación, la sociedad civil y los movimientos sociales", 15p. SEMINARIO: La Gestión del Medio Ambiente y Los Servicios de Salud Urbanos. Taller Nacional de ONGs y Municipios \ Centro de Investigaciones CIUDAD; OPS, Organización Panamericana de la Salud; OMS, Organización Mundial de la Salud, Quito; 15-17 de diciembre de 1993.
- UNDA, Mario. Centro de Investigaciones CIUDAD. "Movimientos Sociales y Ciudadanía", En: Serie Minga Nacional por la Ciudadanía N°s/n, Quito, CIUDAD, 1998.
- VALENCIA, Hernán, "Gestión local participativa, estratégica y concertada: construyendo el cambio y la sostenibilidad en el nivel local", En: Revista Ciudad Alternativa, N°13, CIUDAD, Quito, 1998.
- VARGAS, Humberto. "Ley de participación popular y el hábitat popular en Bolivia", En: Cuadernos de Análisis N°1, Cochabamba, PROMESHA, 1997.
- VELASQUEZ, Fabio; GANGOTENA, Raúl; PAREDES, Hernán; ROSENFELD, Alex. **Municipalidades y descentralización: presente y futuro**, Universidad del Pacífico, Lima, 1994
- VELASQUEZ, Fabio; GONZALEZ, Esperanza. "Gestión de los servicios públicos y participación en Colombia". , s.e., s.l., 1995.
- VERDESOTO, Luis, "Ciudadanía y participación: aproximaciones conceptuales. Participación y sociedad", En: Revista Ciudad Alternativa, N°13 , CIUDAD, Quito, 1998.
- VERDESOTO, Luis, 1999, **Las agendas de desarrollo de los 90**, CEPLAES, Quito.
- VERDESOTO, Luis; CHIRIBOGA, Manuel; ECHEVERRÍA, Julio; TRUJILLO, Jorge; QUINTERO, Rafael; SILVA, Erika; SANCHEZ PARGA, José; OJEDA, Lautaro,. "Nación, región y participación política", En: Revista Ecuador Debate N°3, CAAP, Quito, 1983.
- VVAA, **Ciudadánías emergentes**, Grupo democracia y desarrollo local. Quito. Abya Yala. 1999
- ZICCARDI, Alicia, SALTALAMACCHIA, Homero. **Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas**. Instituto de Investigaciones sociales. UAM. México. 1997.

anexo 1

Azuay
Productos Agrícolas Principales
Año 1995

PRODUCTOS	EN T.M.	EN %	PRECIOS/K	VALORTOTAL
MAIZ SUAVE SECO (EN GRANO)	10,929.51	16.42	1,516.42	16,573,727,554
PAPA (EN TUBERCULO FRESCO)	10,870.98	16.33	438.00	4,761,489,240
MAIZ SUAVE CHOCLO (MAZORCA)	10,603.52	15.93	553.94	5,873,713,869
BANANO (EN FRUTA FRESCA)	9,319.50	14.00	343.57	3,201,900,615
CEBOLLA COLOR. (BULBO FRESCO)	9,208.20	13.83	506.25	4,661,651,250
TOMATE RIÑON (EN FRUTA FRESCA)	3,208.07	4.82	723.42	2,320,781,999
MAIZ DURO SECO (EN GRANO)	2,855.94	4.29	492.19	1,405,665,109
FREJOL SECO (EN GRANO)	1,873.17	2.81	2,249.00	4,212,759,330
CACAO (EN ALMENDRA SECA)	1,202.80	1.81	2,662.50	3,202,455,000
FREJOL TIERNO (EN VAINA)	1,081.81	1.63	625.00	676,131,250
HABA TIERNA (EN VAINA)	1,030.94	1.55	556.15	573,357,281
YUCA (EN RAIZ FRESCA)	927.61	1.39	241.11	223,656,047
TRIGO (EN GRANO SECO)	722.33	1.09	500.98	361,872,883
CEBADA (EN GRANO SECO)	591.50	0.89	0.00	0
ARVEJA TIERNA (EN VAINA)	561.00	0.84	806.23	452,295,030
HABA SECA (EN GRANO)	341.75	0.51	1,228.80	419,942,400
COL (EN REPOLLO)	297.59	0.45	0.00	0
CAFE (GRANO ORO)	236.11	0.35	1,027.85	242,685,664
PLATANO (EN FRUTA FRESCA)	174.66	0.26	160.89	28,101,047
LECHUGA (EN REPOLLO)	97.03	0.15	0.00	0
CEBOLLA BLAN. (TALLO FRESCO)	89.32	0.13	483.55	43,190,686
NARANJA (EN FRUTA FRESCA)	87.16	0.13	188.90	16,464,524
ARVEJA SECA (EN GRANO)	84.13	0.13	1,269.41	106,795,463
ZANAH. AMARI. (EN RAIZ FRESCA)	82.82	0.12	168.96	13,993,267
AGUACATE (EN FRUTA FRESCA)	80.66	0.12	195.64	15,780,322
LENTEJA (EN GRANO SECO)	2.67	0.00	1,534.93	4,098,263
ABACA (EN FIBRA FRESCA)	0.00	0.00	2,379.00	0
AJO (EN BULBO FRESCO)	0.00	0.00	3,533.00	0
ALGODON (EN RAMA)	0.00	0.00	1,522.60	0
ARROZ (EN CASCARA)	0.00	0.00	497.23	0
CAÑA/AZUCAR (TALLO FRESCO)	0.00	0.00	34.08	0
CAÑA/O. USOS (TALLO FRESCO)	0.00	0.00	19.42	0
CAUCHO (EN LATEX COAGULADO)	0.00	0.00	0.00	0
PALMA AFRIC. (EN FRUTA FRESCA)	0.00	0.00	273.44	0
SOYA (EN GRANO SECO)	0.00	0.00	730.67	0
ZANAH. BLANCA (EN RAIZ FRESCA)	0.00	0.00	0.00	0
TOTALES	66,560.78	100.00		49,392,508,094

**BOLIVAR
PRODUCTOS AGRICOLAS PRINCIPALES
AÑO 1995**

PRODUCTOS	EN T.M.	EN %	PRECIO/K	VALOR TOTAL
BANANO (EN FRUTA FRESCA)	98,833.67	39.26	343.57	33,956,284,002
NARANJA (EN FRUTA FRESCA)	55,498.14	22.05	188.80	10,478,048,832
PLATANO (EN FRUTA FRESCA)	27,170.04	10.79	160.89	4,371,387,736
PAPA (EN TUBERCULO FRESCO)	24,976.36	9.92	259.17	6,473,123,221
MAIZ SUAVE CHOCLO (MAZORCA)	13,676.18	5.43	604.89	8,272,584,520
MAIZ SUAVE SECO (EN GRANO)	7,286.83	2.89	1,325.40	9,657,964,482
TRIGO (EN GRANO SECO)	6,031.23	2.40	494.83	2,984,433,541
CAFE (GRANO ORO)	3,797.06	1.51	942.71	3,579,526,433
CACAO (EN ALMENDRA SECA)	3,438.45	1.37	2,780.17	9,559,475,537
FREJOL SECO (EN GRANO)	3,043.35	1.21	2,178.42	6,629,694,507
CEBADA (EN GRANO SECO)	2,204.23	0.88	0.00	0
MAIZ DURO SECO (EN GRANO)	1,899.22	0.75	492.19	934,777,092
ARROZ (EN CASCARA)	941.79	0.37	497.23	468,286,242
ARVEJA SECA (EN GRANO)	814.89	0.32	1,283.50	1,045,911,315
YUCA (EN RAIZ FRESCA)	619.22	0.25	241.11	149,300,134
CEBOLLA BLAN. (TALLO FRESCO)	550.01	0.22	483.55	265,957,336
HABA SECA (EN GRANO)	325.59	0.13	1,193.20	388,493,988
TOMATE RIÑON (EN FRUTA FRESCA)	175.23	0.07	650.96	114,067,721
LENTEJA (EN GRANO SECO)	121.71	0.05	2,107.00	256,442,970
ARVEJA TIERNA (EN VAINA)	115.09	0.05	806.23	92,789,011
HABA TIERNA (EN VAINA)	97.88	0.04	556.15	54,435,962
FREJOL TIERNO (EN VAINA)	53.77	0.02	715.43	38,468,671
COL (EN REPOLLO)	47.46	0.02	0.00	0
ZANAH. AMARI. (EN RAIZ FRESCA)	6.38	0.00	168.96	1,415,885
ABACA (EN FIBRA FRESCA)	0.00	0.00	2,379.00	0
AGUACATE (EN FRUTA FRESCA)	0.00	0.00	195.64	0
AJO (EN BULBO FRESCO)	0.00	0.00	3,533.00	0
ALGODON (EN RAMA)	0.00	0.00	1,522.60	0
CAÑA/AZUCAR (TALLO FRESCO)	0.00	0.00	34.08	0
CAÑA/O. USOS (TALLO FRESCO)	0.00	0.00	18.92	0
CAUCHO (EN LATEX COAGULADO)	0.00	0.00	0.00	0
CEBOLLA COLOR. (BULBO FRESCO)	0.00	0.00	462.86	0
LECHUGA (EN REPOLLO)	0.00	0.00	0.00	0
PALMA AFRIC. (EN FRUTA FRESCA)	0.00	0.00	273.44	0
SOYA (EN GRANO SECO)	0.00	0.00	730.67	0
ZANAH. BLANCA (EN RAIZ FRESCA)	0.00	0.00	0.00	0
TOTALES	251,725.78	100.00		99,772,869,136

CAÑAR
PRODUCTOS AGRICOLAS PRINCIPALES
AÑO 1995

PRODUCTOS	EN T.M.	EN %	PRECIO/K	VALOR TOTAL
CAÑA/AZUCAR (TALLO FRESCO)	727,335.00	75.34	35.33	25,696,745,550
BANANO (EN FRUTA FRESCA)	205,952.94	21.33	363.50	74,863,893,690
PAPA (EN TUBERCULO FRESCO)	13,294.05	1.38	431.50	5,736,382,575
MAIZ SUAVE SECO (EN GRANO)	4,969.27	0.51	1,620.40	8,052,205,108
HABA TIERNA (EN VAINA)	2,026.66	0.21	556.15	1,127,126,959
ARROZ (EN CASCARA)	1,639.70	0.17	497.23	815,308,031
YUCA (EN RAIZ FRESCA)	1,179.17	0.12	241.11	284,309,679
FREJOL TIERNO (EN VAINA)	1,063.45	0.11	463.67	493,089,862
MAIZ DURO SECO (EN GRANO)	1,061.52	0.11	492.19	522,469,529
MAIZ SUAVE CHOCLO (MAZORCA)	1,050.08	0.11	493.33	518,035,966
CEBOLLA COLOR. (BULBO FRESCO)	1,038.61	0.11	462.86	480,731,025
FREJOL SECO (EN GRANO)	925.59	0.10	1,687.37	1,561,812,798
ZANAH. AMARI. (EN RAIZ FRESCA)	900.65	0.09	168.96	152,173,824
CEBADA (EN GRANO SECO)	796.27	0.08	0.00	0
CACAO (EN ALMENDRA SECA)	674.76	0.07	2,662.50	1,796,548,500
ARVEJA TIERNA (EN VAINA)	517.39	0.05	806.23	417,135,340
CAFE (GRANO ORO)	164.44	0.02	1,027.85	169,019,654
TRIGO (EN GRANO SECO)	161.10	0.02	500.98	80,707,878
HABA SECA (EN GRANO)	147.23	0.02	1,228.80	180,916,224
TOMATE RIÑON (EN FRUTA FRESCA)	124.25	0.01	650.96	80,881,780
COL (EN REPOLLO)	109.99	0.01	0.00	0
PLATANO (EN FRUTA FRESCA)	80.44	0.01	160.89	12,941,992
AJO (EN BULBO FRESCO)	64.62	0.01	3,533.00	228,302,460
NARANJA (EN FRUTA FRESCA)	57.50	0.01	188.90	10,861,750
ARVEJA SECA (EN GRANO)	45.03	0.00	1,269.41	57,161,532
LENTEJA (EN GRANO SECO)	11.10	0.00	1,534.93	17,037,723
CEBOLLA BLAN. (TALLO FRESCO)	8.88	0.00		0
LECHUGA (EN REPOLLO)	7.94	0.00	0.00	0
ABACA (EN FIBRA FRESCA)	0.00	0.00	2,379.00	0
AGUACATE (EN FRUTA FRESCA)	0.00	0.00	195.64	0
ALGODON (EN RAMA)	0.00	0.00	1,522.60	0
CAÑA/O. USOS (TALLO FRESCO)	0.00	0.00	19.42	0
CAUCHO (EN LATEX COAGULADO)	0.00	0.00	0.00	0
PALMA AFRIC. (EN FRUTA FRESCA)	0.00	0.00	273.44	0
SOYA (EN GRANO SECO)	0.00	0.00	730.67	0
ZANAH. BLANCA (EN RAIZ FRESCA)	0.00	0.00	0.00	0
TOTALES	965,407.63	100.00		123,355,799,428

CARCHI
PRODUCTOS AGRICOLAS PRINCIPALES
AÑO 1995

PRODUCTOS	EN T.M.	EN %	PRECIO/K	VALOR TOTAL
PAPA (EN TUBERCULO FRESCO)	135,861.11	75.50	282.08	38,323,701,909
TOMATE RIÑON (EN FRUTA FRESCA)	9,720.35	5.40	562.22	5,464,975,177
ARVEJA TIERNA (EN VAINA)	6,121.35	3.40	982.08	6,011,655,408
FREJOL SECO (EN GRANO)	5,755.84	3.20	1,542.67	8,879,361,693
MAIZ SUAVE CHOCLO (MAZORCA)	3,857.54	2.14	553.94	2,136,845,708
MAIZ SUAVE SECO (EN GRANO)	2,752.22	1.53	1,275.43	3,510,263,955
CEBOLLA COLOR. (BULBO FRESCO)	2,213.73	1.23	474.92	1,051,344,652
TRIGO (EN GRANO SECO)	2,083.18	1.16	500.98	1,043,631,516
ZANAH. AMARI. (EN RAIZ FRESCA)	1,941.42	1.08	168.96	328,022,323
PLATANO (EN FRUTA FRESCA)	1,889.55	1.05	160.89	304,009,700
CEBADA (EN GRANO SECO)	1,690.83	0.94	0.00	0
MAIZ DURO SECO (EN GRANO)	1,421.62	0.79	492.19	699,707,148
HABA TIERNA (EN VAINA)	1,381.04	0.77	556.15	768,065,396
ARVEJA SECA (EN GRANO)	886.12	0.49	1,269.41	1,124,849,589
AGUACATE (EN FRUTA FRESCA)	866.73	0.48	195.64	169,567,057
BANANO (EN FRUTA FRESCA)	491.32	0.27	343.57	168,802,812
YUCA (EN RAIZ FRESCA)	303.66	0.17	241.11	73,215,463
FREJOL TIERNO (EN VAINA)	279.74	0.16	762.17	213,209,436
HABA SECA (EN GRANO)	216.98	0.12	1,228.80	266,625,024
CEBOLLA BLAN. (TALLO FRESCO)	184.79	0.10	483.55	89,355,205
ZANAH. BLANCA (EN RAIZ FRESCA)	16.94	0.01	0.00	0
AJO (EN BULBO FRESCO)	13.82	0.01	3,533.00	48,826,060
CAFE (GRANO ORO)	3.07	0.00	1,027.85	3,155,500
COL (EN REPOLLO)	0.87	0.00	0.00	0
ABACA (EN FIBRA FRESCA)	0.00	0.00	2,379.00	0
ALGODON (EN RAMA)	0.00	0.00	1,522.60	0
ARROZ (EN CASCARA)	0.00	0.00	497.23	0
CACAO (EN ALMENDRA SECA)	0.00	0.00	2,662.50	0
CAÑA/AZUCAR (TALLO FRESCO)	0.00	0.00	34.08	0
CAÑA/O. USOS (TALLO FRESCO)	0.00	0.00	19.42	0
CAUCHO (EN LATEX COAGULADO)	0.00	0.00	0.00	0
LECHUGA (EN REPOLLO)	0.00	0.00	0.00	0
LENTEJA (EN GRANO SECO)	0.00	0.00	1,534.93	0
NARANJA (EN FRUTA FRESCA)	0.00	0.00	188.90	0
PALMA AFRIC. (EN FRUTA FRESCA)	0.00	0.00	273.44	0
SOYA (EN GRANO SECO)	0.00	0.00	730.67	0
TOTALES	179,953.82	100.00		70,679,190,729

CHIMBORAZO
PRODUCTOS AGRICOLAS PRINCIPALES
AÑO 1995

PRODUCTOS	EN T.M.	EN %	PRECIO/K	VALOR TOTAL
PAPA (EN TUBERCULO FRESCO)	95,802.53	32.90	297.92	28,541,489,738
CAÑA/AZUCAR (TALLO FRESCO)	73,384.61	25.20	34.08	2,500,947,509
ZANAH. AMARI. (EN RAIZ FRESCA)	22,903.22	7.87	124.00	2,839,999,280
BANANO (EN FRUTA FRESCA)	21,661.80	7.44	343.57	7,442,344,626
CEBOLLA COLOR. (BULBO FRESCO)	18,024.27	6.19	462.86	8,342,713,612
CEBADA (EN GRANO SECO)	9,764.18	3.35	0.00	0
LECHUGA (EN REPOLLO)	9,091.73	3.12	0.00	0
MAIZ SUAVE SECO (EN GRANO)	7,412.90	2.55	1,164.92	8,635,435,468
HABA TIERNA (EN VAINA)	6,135.00	2.11	810.00	4,969,350,000
FREJOL TIERNO (EN VAINA)	3,407.74	1.17	773.33	2,635,307,574
TRIGO (EN GRANO SECO)	2,922.48	1.00	518.60	1,515,598,128
TOMATE RIÑON (EN FRUTA FRESCA)	2,894.61	0.99	507.00	1,467,567,270
MAIZ SUAVE CHOCLO (MAZORCA)	2,792.78	0.96	514.29	1,436,298,826
FREJOL SECO (EN GRANO)	2,713.63	0.93	1,758.67	4,772,379,672
CEBOLLA BLAN. (TALLO FRESCO)	2,663.92	0.91	483.55	1,288,138,516
ARVEJA TIERNA (EN VAINA)	1,757.77	0.60	811.00	1,425,551,470
COL (EN REPOLLO)	1,472.92	0.51	0.00	0
MAIZ DURO SECO (EN GRANO)	1,416.78	0.49	492.19	697,324,948
HABA SECA (EN GRANO)	1,358.33	0.47	1,260.33	1,711,944,049
PLATANO (EN FRUTA FRESCA)	1,308.88	0.45	160.89	210,585,703
LENTEJA (EN GRANO SECO)	329.24	0.11	1,480.00	487,275,200
AGUACATE (EN FRUTA FRESCA)	307.44	0.11	195.64	60,147,562
AJO (EN BULBO FRESCO)	289.08	0.10	3,533.00	1,021,319,640
ARVEJA SECA (EN GRANO)	276.79	0.10	1,260.58	348,915,938
CAFE (GRANO ORO)	262.93	0.09	1,027.85	270,252,601
CACAO (EN ALMENDRA SECA)	222.28	0.08	2,662.50	591,820,500
NARANJA (EN FRUTA FRESCA)	209.80	0.07	188.90	39,631,220
YUCA (EN RAIZ FRESCA)	202.36	0.07	241.11	48,791,020
ARROZ (EN CASCARA)	156.94	0.05	497.23	78,035,276
ZANAH. BLANCA (EN RAIZ FRESCA)	6.81	0.00	0.00	0
SOYA (EN GRANO SECO)	1.56	0.00	730.67	1,139,845
ABACA (EN FIBRA FRESCA)	0.00	0.00	2,379.00	0
ALGODON (EN RAMA)	0.00	0.00	1,522.60	0
CAÑA/O. USOS (TALLO FRESCO)	0.00	0.00	19.42	0
CAUCHO (EN LATEX COAGULADO)	0.00	0.00	0.00	0
PALMA AFRIC. (EN FRUTA FRESCA)	0.00	0.00	273.44	0
TOTALES	291,155.31	100.00		83,380,305,191

**COTOPAXI
PRODUCTOS AGRICOLAS PRINCIPALES
AÑO 1995**

PRODUCTOS	EN T.M.	EN %	PRECIO/K	VALOR TOTAL
BANANO (EN FRUTA FRESCA)	61,978.89	33.36	343.57	21,294,087,237
PAPA (EN TUBERCULO FRESCO)	57,610.64	31.01	325.80	18,769,546,512
YUCA (EN RAIZ FRESCA)	17,485.35	9.41	214.83	3,756,377,741
PLATANO (EN FRUTA FRESCA)	13,694.18	7.37	162.25	2,221,880,705
CEBADA (EN GRANO SECO)	5,972.36	3.21	0.00	0
NARANJA (EN FRUTA FRESCA)	5,151.89	2.77	188.90	973,192,021
MAIZ SUAVE CHOCLO (MAZORCA)	3,229.80	1.74	553.94	1,789,115,412
CA CAO (EN ALMENDRA SECA)	3,176.58	1.71	2,690.67	8,547,128,509
MAIZ SUAVE SECO (EN GRANO)	3,175.53	1.71	1,342.51	4,263,180,780
PALMA AFRIC. (EN FRUTA FRESCA)	2,658.00	1.43	273.44	726,803,520
CAFE (GRANO ORO)	1,702.00	0.92	935.00	1,591,370,000
ARROZ (EN CASCARA)	1,666.39	0.90	497.23	828,579,100
HABA TIERNA (EN VAINA)	1,658.21	0.89	508.90	843,863,069
ZANAH. AMARI. (EN RAIZ FRESCA)	1,595.70	0.86	168.96	269,609,472
MAIZ DURO SECO (EN GRANO)	1,158.26	0.62	492.19	570,083,989
CEBOLLA BLAN. (TALLO FRESCO)	928.00	0.50	354.33	328,818,240
HABA SECA (EN GRANO)	594.52	0.32	1,228.80	730,546,176
SOYA (EN GRANO SECO)	520.15	0.28	730.67	380,058,001
TRIGO (EN GRANO SECO)	358.06	0.19	500.98	179,380,899
FREJOL SECO (EN GRANO)	307.82	0.17	1,687.37	519,406,233
COL (EN REPOLLO)	223.70	0.12	0.00	0
ARVEJA SECA (EN GRANO)	196.67	0.11	1,269.41	249,654,865
LENTEJA (EN GRANO SECO)	182.70	0.10	1,534.93	280,431,711
ARVEJA TIERNA (EN VAINA)	178.71	0.10	806.23	144,081,363
ABACA (EN FIBRA FRESCA)	149.00	0.08	2,379.00	354,471,000
FREJOL TIERNO (EN VAINA)	91.60	0.05	715.43	65,533,388
CEBOLLA COLOR. (BULBO FRESCO)	61.51	0.03	462.86	28,470,519
AGUACATE (EN FRUTA FRESCA)	38.18	0.02	195.64	7,469,535
AJO (EN BULBO FRESCO)	20.41	0.01	3,533.00	72,108,530
ZANAH. BLANCA (EN RAIZ FRESCA)	8.39	0.00	0.00	0
ALGODON (EN RAMA)	0.00	0.00	1,522.60	0
CAÑA/AZUCAR (TALLO FRESCO)	0.00	0.00	34.08	0
CAÑA/O. USOS (TALLO FRESCO)	0.00	0.00	19.50	0
CAUCHO (EN LATEX COAGULADO)	0.00	0.00	0.00	0
LECHUGA (EN REPOLLO)	0.00	0.00	0.00	0
TOMATE RIÑON (EN FRUTA FRESCA)	0.00	0.00	650.96	0
TOTALES	185,773.20	100.00		69,785,248,526

**EL ORO
PRODUCTOS AGRICOLAS PRINCIPALES
AÑO 1995**

PRODUCTOS	EN T.M.	EN %	PRECIO/K	VALOR TOTAL
BANANO (EN FRUTA FRESCA)	1,361,956.64	97.94	329.50	448,764,712,880
PLATANO (EN FRUTA FRESCA)	12,197.19	0.88	160.89	1,962,405,899
CACAO (EN ALMENDRA SECA)	4,748.83	0.34	2,662.50	12,643,759,875
CAFE (GRANO ORO)	3,726.98	0.27	891.00	3,320,739,180
TOMATE RIÑON (EN FRUTA FRESCA)	2,525.36	0.18	742.17	1,874,246,431
MAIZ DURO SECO (EN GRANO)	1,869.41	0.13	610.67	1,141,592,605
ARROZ (EN CASCARA)	1,143.48	0.08	497.23	568,572,560
MAIZ SUAVE SECO (EN GRANO)	634.13	0.05	1,342.51	851,325,866
PAPA (EN TUBERCULO FRESCO)	541.84	0.04	291.03	157,691,695
NARANJA (EN FRUTA FRESCA)	352.15	0.03	188.90	66,521,135
FREJOL SECO (EN GRANO)	303.49	0.02	1,687.37	512,099,921
FREJOL TIERNO (EN VAINA)	220.42	0.02	715.43	157,695,081
YUCA (EN RAIZ FRESCA)	179.52	0.01	241.11	43,284,067
TRIGO (EN GRANO SECO)	141.03	0.01	500.98	70,653,209
CEBADA (EN GRANO SECO)	44.73	0.00	0.00	0
ARVEJA SECA (EN GRANO)	16.91	0.00	1,269.41	21,465,723
MAIZ SUAVE CHOCLO (MAZORCA)	13.53	0.00	553.94	7,494,808
HABA SECA (EN GRANO)	9.81	0.00	1,228.80	12,054,528
COL (EN REPOLLO)	1.86	0.00	0.00	0
SOYA (EN GRANO SECO)	1.74	0.00	730.67	1,271,366
ABACA (EN FIBRA FRESCA)	0.00	0.00	2,379.00	0
AGUACATE (EN FRUTA FRESCA)	0.00	0.00	195.64	0
AJO (EN BULBO FRESCO)	0.00	0.00	3,533.00	0
ALGODON (EN RAMA)	0.00	0.00	1,522.60	0
ARVEJA TIERNA (EN VAINA)	0.00	0.00	806.23	0
CAÑA/AZUCAR (TALLO FRESCO)	0.00	0.00	34.08	0
CAÑA/O. USOS (TALLO FRESCO)	0.00	0.00	19.42	0
CAUCHO (EN LATEX COAGULADO)	0.00	0.00	0.00	0
CEBOLLA BLAN. (TALLO FRESCO)	0.00	0.00	483.55	0
CEBOLLA COLOR. (BULBO FRESCO)	0.00	0.00	462.86	0
HABA TIERNA (EN VAINA)	0.00	0.00	556.15	0
LECHUGA (EN REPOLLO)	0.00	0.00	0.00	0
LENTEJA (EN GRANO SECO)	0.00	0.00	1,534.93	0
PALMA AFRIC. (EN FRUTA FRESCA)	0.00	0.00	273.44	0
ZANAH. AMARI. (EN RAIZ FRESCA)	0.00	0.00	168.96	0
ZANAH. BLANCA (EN RAIZ FRESCA)	0.00	0.00	0.00	0
TOTALES	1,390,629.05	100.00		472,177,586,831

ESMERALDAS
PRODUCTOS AGRICOLAS PRINCIPALES
AÑO 1995

PRODUCTOS	EN T.M.	EN %	PRECIO/K	VALOR TOTAL
PALMA AFRIC. (EN FRUTA FRESCA)	235,983.00	47.26	280.00	66,075,240,000
BANANO (EN FRUTA FRESCA)	135,657.09	27.17	343.57	46,607,706,411
PLATANO (EN FRUTA FRESCA)	106,699.44	21.37	160.89	17,166,872,902
CAFE (GRANO ORO)	6,829.99	1.37	1,027.85	7,020,205,222
CACAO (EN ALMENDRA SECA)	5,168.09	1.04	2,662.50	13,760,039,625
MAIZ DURO SECO (EN GRANO)	3,563.04	0.71	492.19	1,753,692,658
NARANJA (EN FRUTA FRESCA)	1,360.76	0.27	188.90	257,047,564
SOYA (EN GRANO SECO)	1,276.18	0.26	730.67	932,466,441
ABACA (EN FIBRA FRESCA)	851.46	0.17	2,379.00	2,025,623,340
ARROZ (EN CASCARA)	790.84	0.16	497.23	393,229,373
AGUACATE (EN FRUTA FRESCA)	575.72	0.12	195.64	112,633,861
YUCA (EN RAIZ FI ESCA)	419.13	0.08	241.11	101,056,434
CAUCHO (EN LATEX COAGULADO)	90.00	0.02	0.00	0
TOMATE RIÑON (EN FRUTA FRESCA)	49.08	0.01	650.96	31,949,117
FREJOL TIERNO (EN VAINA)	11.29	0.00	715.43	8,077,205
HABA TIERNA (EN VAINA)	0.56	0.00	556.15	311,444
HABA SECA (EN GRANO)	0.36	0.00	1,228.80	442,368
AJO (EN BULBO FRESCO)	0.00	0.00	3,533.00	0
ALGODON (EN RAMA)	0.00	0.00	1,522.60	0
ARVEJA SECA (EN GRANO)	0.00	0.00	1,269.41	0
ARVEJA TIERNA (EN VAINA)	0.00	0.00	806.23	0
CAÑA/AZUCAR (TALLO FRESCO)	0.00	0.00	34.08	0
CAÑA/O. USOS (TALLO FRESCO)	0.00	0.00	19.42	0
CEBADA (EN GRANO SECO)	0.00	0.00	0.00	0
CEBOLLA BLAN. (TALLO FRESCO)	0.00	0.00	483.55	0
CEBOLLA COLOR. (BULBO FRESCO)	0.00	0.00	462.86	0
COL (EN REPOLLO)	0.00	0.00	0.00	0
FREJOL SECO (EN GRANO)	0.00	0.00	1,687.37	0
LECHUGA (EN REPOLLO)	0.00	0.00	0.00	0
LENTEJA (EN GRANO SECO)	0.00	0.00	1,534.93	0
MAIZ SUAVE SECO (EN GRANO)	0.00	0.00	1,342.51	0
MAIZ SUAVE CHOCLO (MAZORCA)	0.00	0.00	553.94	0
PAPA (EN TUBERCULO FRESCO)	0.00	0.00	291.03	0
TRIGO (EN GRANO SECO)	0.00	0.00	500.98	0
ZANAH. AMARI. (EN RAIZ FRESCA)	0.00	0.00	168.96	0
ZANAH. BLANCA (EN RAIZ FRESCA)	0.00	0.00	0.00	0
TOTALES	499,326.03	100.00		156,246,593,963

GUAYAS
PRODUCTOS AGRICOLAS PRINCIPALES
AÑO 1995

PRODUCTOS	EN T.M.	EN %	PRECIO/K	VALOR TOTAL
CAÑA/AZUCAR (TALLO FRESCO)	2,876,506.00	50.71	33.75	97,082,077,500
BANANO (EN FRUTA FRESCA)	1,765,345.41	31.12	344.58	608,302,721,378
ARROZ (EN CASCARA)	717,756.82	12.65	496.25	356,186,821,925
MAIZ DURO SECO (EN GRANO)	99,298.78	1.75	479.83	47,846,533,607
SOYA (EN GRANO SECO)	89,158.28	1.57	730.67	65,145,280,448
PLATANO (EN FRUTA FRESCA)	43,195.28	0.76	163.67	7,069,771,478
PALMA AFRIC. (EN FRUTA FRESCA)	24,449.00	0.43	273.44	6,685,334,560
CACAO (EN ALMENDRA SECA)	19,214.65	0.34	2,731.17	52,478,475,641
TOMATE RIÑON (EN FRUTA FRESCA)	15,695.00	0.28	636.00	9,982,020,000
CAFE (GRANO ORO)	8,325.57	0.15	920.50	7,663,687,185
FREJOL TIERNO (EN VAINA)	4,595.31	0.08	715.43	3,287,622,633
NARANJA (EN FRUTA FRESCA)	3,852.12	0.07	188.90	727,665,468
ALGODON (EN RAMA)	2,268.72	0.04	1,475.00	3,346,362,000
FREJOL SECO (EN GRANO)	1,385.07	0.02	1,687.37	2,337,125,566
YUCA (EN RAIZ FRESCA)	1,180.15	0.02	241.11	284,545,967
AGUACATE (EN FRUTA FRESCA)	560.28	0.01	209.67	117,473,908
HABA TIERNA (EN VAINA)	77.09	0.00	556.15	42,873,604
ABACA (EN FIBRA FRESCA)	0.00	0.00	2,379.00	0
AJO (EN BULBO FRESCO)	0.00	0.00	3,533.00	0
ARVEJA SECA (EN GRANO)	0.00	0.00	1,269.41	0
ARVEJA TIERNA (EN VAINA)	0.00	0.00	806.23	0
CAÑA/O. USOS (TALLO FRESCO)	0.00	0.00	19.42	0
CAUCHO (EN LATEX COAGULADO)	0.00	0.00	0.00	0
CEBADA (EN GRANO SECO)	0.00	0.00	0.00	0
CEBOLLA BLAN. (TALLO FRESCO)	0.00	0.00	483.55	0
CEBOLLA COLOR. (BULBO FRESCO)	0.00	0.00	462.86	0
COL (EN REPOLLO)	0.00	0.00	0.00	0
HABA SECA (EN GRANO)	0.00	0.00	1,228.80	0
LECHUGA (EN REPOLLO)	0.00	0.00	0.00	0
LENTEJA (EN GRANO SECO)	0.00	0.00	1,534.93	0
MAIZ SUAVE SECO (EN GRANO)	0.00	0.00	1,342.51	0
MAIZ SUAVE CHOCLO (MAZORCA)	0.00	0.00	553.94	0
PAPA (EN TUBERCULO FRESCO)	0.00	0.00	291.03	0
TRIGO (EN GRANO SECO)	0.00	0.00	500.98	0
ZANAH. AMARI. (EN RAIZ FRESCA)	0.00	0.00	168.96	0
ZANAH. BLANCA (EN RAIZ FRESCA)	0.00	0.00	0.00	0
TOTALES	5,672,863.53	100.00		1,268,386,392,866

**IMBABURA
PRODUCTOS AGRICOLAS PRINCIPALES
AÑO 1995**

PRODUCTOS	EN T.M.	EN %	PRECIO/K	VALOR TOTAL
PALMA AFRIC. (EN FRUTA FRESCA)	16,304.00	14.99	273.44	4,458,165,760
CAÑAWAZUCAR (TALLO FRESCO)	15,050.00	13.83	34.08	512,904,000
TOMATE RIÑON (EN FRUTA FRESCA)	11,900.19	10.94	496.75	5,911,419,383
MAIZ SUAVE SECO (EN GRANO)	10,526.03	9.68	1,259.33	13,255,745,360
PAPA (EN TUBERCULO FRESCO)	8,151.12	7.49	296.00	2,412,731,520
FREJOL SECO (EN GRANO)	7,213.86	6.63	1,613.25	11,637,759,645
PLATANO (EN FRUTA FRESCA)	6,571.62	6.04	160.89	1,057,307,942
CEBOLLA COLOR. (BULBO FRESCO)	4,834.53	4.44	462.86	2,237,710,556
CEBADA (EN GRANO SECO)	4,266.45	3.92	0.00	0
MAIZ SUAVE CHOCLO (MAZORCA)	4,228.80	3.89	555.14	2,347,576,032
TRIGO (EN GRANO SECO)	3,992.16	3.67	512.33	2,045,303,333
BANANO (EN FRUTA FRESCA)	3,751.64	3.45	343.57	1,288,950,955
MAIZ DURO SECO (EN GRANO)	3,610.58	3.32	513.17	1,852,841,339
FREJOL TIERNO (EN VAINA)	1,954.41	1.80	715.43	1,398,243,546
AGUACATE (EN FRUTA FRESCA)	1,878.83	1.73	195.64	367,574,301
ARVEJA TIERNA (EN VAINA)	1,677.22	1.54	808.58	1,356,166,548
YUCA (EN RAIZ FRESCA)	851.57	0.78	241.11	205,322,043
ARVEJA SECA (EN GRANO)	365.91	0.34	1,233.83	451,470,735
COL (EN REPOLLO)	339.69	0.31	0.00	0
LECHUGA (EN REPOLLO)	334.13	0.31	0.00	0
ZANAH. AMARI. (EN RAIZ FRESCA)	289.11	0.27	168.96	48,848,026
HABA TIERNA (EN VAINA)	255.19	0.23	566.15	141,923,919
NARANJA (EN FRUTA FRESCA)	184.86	0.17	188.90	34,882,274
HABA SECA (EN GRANO)	149.16	0.14	1,193.20	177,977,712
ZANAH. BLANCA (EN RAIZ FRESCA)	77.50	0.07	0.00	0
LENTEJA (EN GRANO SECO)	12.19	0.01	1,534.93	18,710,797
ARROZ (EN CASCARA)	7.66	0.01	497.23	3,808,782
CAFE (GRANO ORO)	5.00	0.00	1,027.85	5,139,250
CEBOLLA BLAN. (TALLO FRESCO)	4.08	0.00	483.55	1,972,884
CACAO (EN ALMENDRA SECA)	0.98	0.00	2,662.50	2,609,250
ABACA (EN FIBRA FRESCA)	0.00	0.00	2,379.00	0
AJO (EN BULBO FRESCO)	0.00	0.00	3,533.00	0
ALGODON (EN RAMA)	0.00	0.00	1,522.60	0
CAÑA/O. USOS (TALLO FRESCO)	0.00	0.00	19.42	0
CAUCHO (EN LATEX COAGULADO)	0.00	0.00	0.00	0
SOYA (EN GRANO SECO)	0.00	0.00	730.67	0
TOTALES	108,788.27	100.00		53,233,065,889

**LOJA
PRODUCTOS AGRICOLAS PRINCIPALES
AÑO 1995**

PRODUCTOS	EN T.M.	EN %	PRECIO/K	VALOR TOTAL
CAÑA/AZUCAR (TALLO FRESCO)	159.930.00	56.70	34.08	5,450,414,400
BANANO (EN FRUTA FRESCA)	45,197.30	16.02	343.57	15,528,436,361
MAIZ DURO SECO (EN GRANO)	20,763.76	7.36	533.00	11,067,084,080
YUCA (EN RAIZ FRESCA)	9,320.28	3.30	241.11	2,247,212,711
MAIZ SUAVE SECO (EN GRANO)	8,258.77	2.93	1,150.43	9,501,136,771
TOMATE RIÑON (EN FRUTA FRESCA)	8,171.86	2.90	880.00	7,191,236,800
ARROZ (EN CASCARA)	7,227.00	2.56	497.23	3,593,481,210
CAFE (GRANO ORO)	5,850.50	2.07	1,027.85	6,013,436,425
CEBOLLA COLOR. (BULBO FRESCO)	4,980.14	1.77	462.86	2,305,107,600
FREJOL SECO (EN GRANO)	3,693.03	1.31	1,343.17	4,960,367,105
FREJOL TIERNO (EN VAINA)	2,393.03	0.85	715.43	1,712,045,453
PAPA (EN TUBERCULO FRESCO)	1,376.03	0.49	291.03	400,466,011
COL (EN REPOLLO)	1,156.73	0.41	0.00	0
PLATANO (EN FRUTA FRESCA)	1,094.12	0.39	160.89	176,032,967
MAIZ SUAVE CHOCLO (MAZORCA)	642.05	0.23	624.50	400,960,225
TRIGO (EN GRANO SECO)	572.12	0.20	500.98	286,620,678
NARANJA (EN FRUTA FRESCA)	346.89	0.12	188.90	65,527,521
AGUACATE (EN FRUTA FRESCA)	295.83	0.10	195.64	57,876,181
ARVEJA SECA (EN GRANO)	245.75	0.09	1,269.41	311,957,508
ARVEJA TIERNA (EN VAINA)	166.74	0.06	806.23	134,430,790
LECHUGA (EN REPOLLO)	129.78	0.05	0.00	0
CEBADA (EN GRANO SECO)	113.44	0.04	0.00	0
AJO (EN BULBO FRESCO)	44.86	0.02	3,533.00	156,490,380
HABA SECA (EN GRANO)	34.23	0.01	1,228.80	42,061,824
HABA TIERNA (EN VAINA)	23.56	0.01	556.15	13,102,894
CEBOLLA BLAN. (TALLO FRESCO)	20.55	0.01	483.55	9,936,953
ZANAH. BLANCA (EN RAIZ FRESCA)	12.85	0.00	0.00	0
CACAO (EN ALMENDRA SECA)	11.74	0.00	2,662.50	31,257,750
SOYA (EN GRANO SECO)	1.23	0.00	730.67	898,724
ABACA (EN FIBRA FRESCA)	0.00	0.00	2,379.00	0
ALGODON (EN RAMA)	0.00	0.00	1,522.60	0
CAÑA/O. USOS (TALLO FRESCO)	0.00	0.00	19.42	0
CAUCHO (EN LATEX COAGULADO)	0.00	0.00	0.00	0
LENTEJA (EN GRANO SECO)	0.00	0.00	1,534.93	0
PALMA AFRIC. (EN FRUTA FRESCA)	0.00	0.00	273.44	0
ZANAH. AMARI. (EN RAIZ FRESCA)	0.00	0.00	168.96	0
TOTALES	282,074.17	100.00		71,658,578,321

**LOS RIOS
PRODUCTOS AGRICOLAS PRINCIPALES
AÑO 1995**

PRODUCTOS	EN T.M.	EN %	PRECIO/K	VALOR TOTAL
BANANO (EN FRUTA FRESCA)	1,402,357.08	53.63	371.58	521,087,843,786
ARROZ (EN CASCARA)	526,825.86	20.15	498.73	262,743,861,158
MAIZ DURO SECO (EN GRANO)	228,417.96	8.73	449.17	102,598,495,093
PALMA AFRIC. (EN FRUTA FRESCA)	198,973.00	7.61	273.33	54,385,290,090
CAÑA/AZUCAR (TALLO FRESCO)	107,838.00	4.12	34.08	3,675,119,040
PLATANO (EN FRUTA FRESCA)	83,584.30	3.20	139.92	11,695,115,256
CACAO (EN ALMENDRA SECA)	25,760.98	0.99	2,720.67	70,087,125,457
CAFE (GRANO ORO)	19,265.91	0.74	1,243.60	23,959,085,676
NARANJA (EN FRUTA FRESCA)	6,020.46	0.23	182.67	1,099,757,428
FREJOL SECO (EN GRANO)	4,036.83	0.15	1,687.37	6,811,625,837
YUCA (EN RAIZ FRESCA)	3,929.43	0.15	241.11	947,424,867
ABACA (EN FIBRA FRESCA)	3,473.93	0.13	2,379.00	8,264,479,470
ALGODON (EN RAMA)	2,319.37	0.09	1,522.60	3,531,472,762
FREJOL TIERNO (EN VAINA)	1,024.24	0.04	715.43	732,772,023
CAUCHO (EN LATEX COAGULADO)	440.00	0.02	0.00	0
AGUACATE (EN FRUTA FRESCA)	438.51	0.02	193.78	84,974,468
TOMATE RIÑON (EN FRUTA FRESCA)	403.44	0.02	650.96	262,623,302
AJO (EN BULBO FRESCO)	0.00	0.00	3,533.00	0
ARVEJA SECA (EN GRANO)	0.00	0.00	1,269.41	0
ARVEJA TIERNA (EN VAINA)	0.00	0.00	806.23	0
CAÑA/O. USOS (TALLO FRESCO)	0.00	0.00	19.42	0
CEBADA (EN GRANO SECO)	0.00	0.00	0.00	0
CEBOLLA BLAN. (TALLO FRESCO)	0.00	0.00	483.55	0
CEBOLLA COLOR. (BULBO FRESCO)	0.00	0.00	462.86	0
COL (EN REPOLLO)	0.00	0.00	0.00	0
HABA SECA (EN GRANO)	0.00	0.00	1,228.80	0
HABA TIERNA (EN VAINA)	0.00	0.00	556.15	0
LECHUGA (EN REPOLLO)	0.00	0.00	0.00	0
LENTEJA (EN GRANO SECO)	0.00	0.00	1,534.93	0
MAIZ SUAVE SECO (EN GRANO)	0.00	0.00	1,342.51	0
MAIZ SUAVE CHOCLO (MAZORCA)	0.00	0.00	553.94	0
PAPA (EN TUBERCULO FRESCO)	0.00	0.00	291.03	0
SOYA (EN GRANO SECO)	0.00	0.00	730.67	0
TRIGO (EN GRANO SECO)	0.00	0.00	500.98	0
ZANAH. AMARI. (EN RAIZ FRESCA)	0.00	0.00	168.96	0
ZANAH. BLANCA (EN RAIZ FRESCA)	0.00	0.00	0.00	0
TOTALES	2,615,109.30	100.00		1,071,967,065,714

**MANABI
PRODUCTOS AGRICOLAS PRINCIPALES
AÑO 1995**

PRODUCTOS	EN T.M.	EN %	PRECIO/K	VALOR TOTAL
PLATANO (EN FRUTA FRESCA)	208,322.89	34.43	182.83	38,087,673,979
BANANO (EN FRUTA FRESCA)	141,860.10	23.44	343.57	48,738,874,557
MAIZ DURO SECO (EN GRANO)	94,233.30	15.57	510.92	48,145,677,636
CAFE (GRANO ORO)	58,413.75	9.65	1,000.67	58,452,887,213
ARROZ (EN CASCARA)	31,835.72	5.26	497.23	15,829,675,056
CACAO (EN ALMENDRA SECA)	17,163.39	2.84	2,433.92	41,774,318,189
PALMA AFRIC. (EN FRUTA FRESCA)	13,209.00	2.18	273.44	3,611,868,960
ALGODON (EN RAMA)	12,656.37	2.09	1,571.00	19,883,157,270
NARANJA (EN FRUTA FRESCA)	11,159.59	1.84	194.75	2,173,330,153
TOMATE RIÑON (EN FRUTA FRESCA)	7,316.02	1.21	615.58	4,503,595,592
YUCA (EN RAIZ FRESCA)	6,925.59	1.14	197.90	1,370,574,261
CEBOLLA COLOR. (BULBO FRESCO)	912.90	0.15	462.86	422,544,894
FREJOL TIERNO (EN VAINA)	454.98	0.08	715.43	325,506,341
HABA TIERNA (EN VAINA)	292.87	0.05	556.15	162,879,651
AGUACATE (EN FRUTA FRESCA)	178.43	0.03	195.64	34,908,045
FREJOL SECO (EN GRANO)	135.41	0.02	1,687.37	228,486,772
HABA SECA (EN GRANO)	23.70	0.00	1,228.80	29,122,560
ABACA (EN FIBRA FRESCA)	0.00	0.00	2,379.00	0
AJO (EN BULBO FRESCO)	0.00	0.00	3,533.00	0
ARVEJA SECA (EN GRANO)	0.00	0.00	1,269.41	0
ARVEJA TIERNA (EN VAINA)	0.00	0.00	806.23	0
CAÑAZUCAR (TALLO FRESCO)	0.00	0.00	34.08	0
CAÑA/O. USOS (TALLO FRESCO)	0.00	0.00	19.42	0
CAUCHO (EN LATEX COAGULADO)	0.00	0.00	0.00	0
CEBADA (EN GRANO SECO)	0.00	0.00	0.00	0
CEBOLLA BLAN. (TALLO FRESCO)	0.00	0.00	483.55	0
COL (EN REPOLLO)	0.00	0.00	0.00	0
LECHUGA (EN REPOLLO)	0.00	0.00	0.00	0
LENTEJA (EN GRANO SECO)	0.00	0.00	1,534.93	0
MAIZ SUAVE SECO (EN GRANO)	0.00	0.00	1,342.51	0
MAIZ SUAVE CHOCLO (MAZORCA)	0.00	0.00	553.94	0
PAPA (EN TUBERCULO FRESCO)	0.00	0.00	291.03	0
SOYA (EN GRANO SECO)	0.00	0.00	730.67	0
TRIGO (EN GRANO SECO)	0.00	0.00	500.98	0
ZANAH. AMARI. (EN RAIZ FRESCA)	0.00	0.00	168.96	0
ZANAH. BLANCA (EN RAIZ FRESCA)	0.00	0.00	0.00	0
TOTALES	605,094.01	100.00		283,775,081,127

MORONA SANTIAGO
PRODUCTOS AGRICOLAS PRINCIPALES
AÑO 1995

PRODUCTOS	EN T.M.	EN %	PRECIO/K	VALOR TOTAL
BANANO (EN FRUTA FRESCA)	20.507.59	41.29	343.57	7,045,792,696
PLATANO (EN FRUTA FRESCA)	13,599.73	27.38	160.89	2,188,060,560
MAIZ DURO SECO (EN GRANO)	8,281.52	16.67	569.25	4,714,255,260
YUCA (EN RAIZ FRESCA)	5,873.96	11.83	278.42	1,635,427,943
CAFE (GRANO ORO)	552.26	1.11	1,027.85	567,640,441
MAIZ SUAVE SECO (EN GRANO)	271.27	0.55	1,342.51	364,182,688
FREJOL SECO (EN GRANO)	239.19	0.48	1,687.37	403,602,030
CACAO (EN ALMENDRA SECA)	183.98	0.37	2,662.50	489,846,750
CEBOLLA COLOR. (BULBO FRESCO)	38.49	0.08	462.86	17,815,481
CEBOLLA BLAN. (TALLO FRESCO)	35.55	0.07	483.55	17,190,203
ARROZ (EN CASCARA)	34.71	0.07	497.23	17,258,853
TOMATE RIÑON (EN FRUTA FRESCA)	32.80	0.07	650.96	21,351,488
FREJOL TIERNO (EN VAINA)	19.36	0.04	715.43	13,850,725
ABACA (EN FIBRA FRESCA)	0.00	0.00	2,379.00	0
AGUACATE (EN FRUTA FRESCA)	0.00	0.00	195.64	0
AJO (EN BULBO FRESCO)	0.00	0.00	3,533.00	0
ALGODON (EN RAMA)	0.00	0.00	1,522.60	0
ARVEJA SECA (EN GRANO)	0.00	0.00	1,269.41	0
ARVEJA TIERNA (EN VAINA)	0.00	0.00	806.23	0
CAÑA/AZUCAR (TALLO FRESCO)	0.00	0.00	34.08	0
CAÑA/O. USOS (TALLO FRESCO)	0.00	0.00	19.42	0
CAUCHO (EN LATEX COAGULADO)	0.00	0.00	0.00	0
CEBADA (EN GRANO SECO)	0.00	0.00	0.00	0
COL (EN REPOLLO)	0.00	0.00	0.00	0
HABA SECA (EN GRANO)	0.00	0.00	1,228.80	0
HABA TIERNA (EN VAINA)	0.00	0.00	556.15	0
LECHUGA (EN REPOLLO)	0.00	0.00	0.00	0
LENTEJA (EN GRANO SECO)	0.00	0.00	1,534.93	0
MAIZ SUAVE CHOCLO (MAZORCA)	0.00	0.00	553.94	0
NARANJA (EN FRUTA FRESCA)	0.00	0.00	188.90	0
PALMA AFRIC. (EN FRUTA FRESCA)	0.00	0.00	273.44	0
PAPA (EN TUBERCULO FRESCO)	0.00	0.00	291.03	0
SOYA (EN GRANO SECO)	0.00	0.00	730.67	0
TRIGO (EN GRANO SECO)	0.00	0.00	500.98	0
ZANAH. AMARI. (EN RAIZ FRESCA)	0.00	0.00	168.96	0
ZANAH. BLANCA (EN RAIZ FRESCA)	0.00	0.00	0.00	0
TOTALES	49,670.41	100.00		17,496,275,118

**NAPO
PRODUCTOS AGRICOLAS PRINCIPALES
AÑO 1995**

PRODUCTOS	EN T.M	EN %	PRECIO/K	VALOR TOTAL
PALMA AFRIC. (EN FRUTA FRESCA)	115,233.00	66.77	244.75	28,203,276,750
PLATANO (EN FRUTA FRESCA)	17,384.00	10.07	160.89	2,796,911,760
BANANO (EN FRUTA FRESCA)	10,341.11	5.99	343.57	3,552,895,163
CAFE (GRANO ORO)	9,245.54	5.36	1,027.85	9,503,028,289
MAIZ DURO SECO (EN GRANO)	9,024.99	5.23	492.19	4,442,009,828
YUCA (EN RAIZ FRESCA)	8,314.56	4.82	346.10	2,877,669,216
CACAO (EN ALMENDRA SECA)	1,366.60	0.79	2,662.50	3,638,572,500
AGUACATE (EN FRUTA FRESCA)	701.27	0.41	195.64	137,196,463
NARANJA (EN FRUTA FRESCA)	395.37	0.23	188.90	74,685,393
MAIZ SUAVE CHOCLO (MAZORCA)	164.26	0.10	553.94	90,990,164
FREJOL SECO (EN GRANO)	158.78	0.09	1,687.37	267,920,609
MAIZ SUAVE SECO (EN GRANO)	136.53	0.08	1,342.51	183,292,890
ARROZ (EN CASCARA)	95.60	0.06	497.23	47,535,188
TOMATE RIÑON (EN FRUTA FRESCA)	15.73	0.01	650.96	10,239,601
ABACA (EN FIBRA FRESCA)	0.00	0.00	2,379.00	0
AJO (EN BULBO FRESCO)	0.00	0.00	3,533.00	0
ALGODON (EN RAMA)	0.00	0.00	1,522.60	0
ARVEJA SECA (EN GRANO)	0.00	0.00	1,269.41	0
ARVEJA TIERNA (EN VAINA)	0.00	0.00	806.23	0
CAÑA/AZUCAR (TALLO FRESCO)	0.00	0.00	34.08	0
CAÑA/O. USOS (TALLO FRESCO)	0.00	0.00	19.42	0
CAUCHO (EN LATEX COAGULADO)	0.00	0.00	0.00	0
CEBADA (EN GRANO SECO)	0.00	0.00	0.00	0
CEBOLLA BLAN. (TALLO FRESCO)	0.00	0.00	483.55	0
CEBOLLA COLOR. (BULBO FRESCO)	0.00	0.00	462.86	0
COL (EN REPOLLO)	0.00	0.00	0.00	0
FREJOL TIERNO (EN VAINA)	0.00	0.00	715.43	0
HABA SECA (EN GRANO)	0.00	0.00	1,228.80	0
HABA TIERNA (EN VAINA)	0.00	0.00	556.15	0
LECHUGA (EN REPOLLO)	0.00	0.00	0.00	0
LENTEJA (EN GRANO SECO)	0.00	0.00	1,534.93	0
PAPA (EN TUBERCULO FRESCO)	0.00	0.00	291.03	0
SOYA (EN GRANO SECO)	0.00	0.00	730.67	0
TRIGO (EN GRANO SECO)	0.00	0.00	500.98	0
ZANAH. AMARI. (EN RAIZ FRESCA)	0.00	0.00	168.96	0
ZANAH. BLANCA (EN RAIZ FRESCA)	0.00	0.00	0.00	0
TOTALES	172,577.34	100.00		55,826,223,834

PASTAZA
PRODUCTOS AGRICOLAS PRINCIPALES
AÑO 1995

PRODUCTOS	EN T.M.	EN %	PRECIO/K	VALOR TOTAL
PLATANO (EN FRUTA FRESCA)	16,630.52	55.47	160.89	2,675,684,363
BANANO (EN FRUTA FRESCA)	10,246.01	34.17	343.57	3,520,221,656
YUCA (EN RAIZ FRESCA)	2,631.92	8.78	241.11	634,582,231
MAIZ DURO SECO (EN GRANO)	243.25	0.81	492.19	119,725,218
CAFE (GRANO ORO)	98.87	0.33	1,027.85	101,623,530
CACAO (EN ALMENDRA SECA)	73.39	0.24	2,662.50	195,400,875
FREJOL TIERNO (EN VAINA)	41.82	0.14	715.43	29,919,283
ARROZ (EN CASCARA)	17.40	0.06	497.23	8,651,802
ABACA (EN FIBRA FRESCA)	0.00	0.00	2,379.00	0
AGUACATE (EN FRUTA FRESCA)	0.00	0.00	195.64	0
AJO (EN BULBO FRESCO)	0.00	0.00	3,533.00	0
ALGODON (EN RAMA)	0.00	0.00	1,522.60	0
ARVEJA SECA (EN GRANO)	0.00	0.00	1,269.41	0
ARVEJA TIERNA (EN VAINA)	0.00	0.00	806.23	0
CAÑA/AZUCAR (TALLO FRESCO)	0.00	0.00	34.08	0
CAÑA/O. USOS (TALLO FRESCO)	0.00	0.00	19.42	0
CAUCHO (EN LATEX COAGULADO)	0.00	0.00	0.00	0
CEBADA (EN GRANO SECO)	0.00	0.00	0.00	0
CEBOLLA BLAN. (TALLO FRESCO)	0.00	0.00	483.55	0
CEBOLLA COLOR. (BULBO FRESCO)	0.00	0.00	462.86	0
COL (EN REPOLLO)	0.00	0.00	0.00	0
FREJOL SECO (EN GRANO)	0.00	0.00	1,687.37	0
HABA SECA (EN GRANO)	0.00	0.00	1,228.80	0
HABA TIERNA (EN VAINA)	0.00	0.00	556.15	0
LECHUGA (EN REPOLLO)	0.00	0.00	0.00	0
LENTEJA (EN GRANO SECO)	0.00	0.00	1,534.93	0
MAIZ SUAVE SECO (EN GRANO)	0.00	0.00	1,342.51	0
MAIZ SUAVE CHOCLO (MAZORCA)	0.00	0.00	553.94	0
NARANJA (EN FRUTA FRESCA)	0.00	0.00	188.90	0
PALMA AFRIC. (EN FRUTA FRESCA)	0.00	0.00	273.44	0
PAPA (EN TUBERCULO FRESCO)	0.00	0.00	291.03	0
SOYA (EN GRANO SECO)	0.00	0.00	730.67	0
TOMATE RIÑON (EN FRUTA FRESCA)	0.00	0.00	650.96	0
TRIGO (EN GRANO SECO)	0.00	0.00	500.98	0
ZANAH. AMARI. (EN RAIZ FRESCA)	0.00	0.00	168.96	0
ZANAH. BLANCA (EN RAIZ FRESCA)	0.00	0.00	0.00	0
TOTALES	29,983.18	100.00		7,285,808,956

PICHINCHA
PRODUCTOS AGRICOLAS PRINCIPALES
AÑO 1995

PRODUCTOS	EN T.M.	EN %	PRECIO/K	VALOR TOTAL
PALMA AFRIC. (EN FRUTA FRESCA)	300,777.00	50.74	274.50	82,563,286,500
PLATANO (EN FRUTA FRESCA)	93,820.69	15.83	136.42	12,799,018,530
BANANO (EN FRUTA FRESCA)	75,971.82	12.82	343.57	26,101,638,197
PAPA (EN TUBERCULO FRESCO)	31,720.18	5.35	241.08	7,647,100,994
CAFE (GRANO ORO)	16,109.88	2.72	1,041.90	16,784,883,972
ABACA (EN FIBRA FRESCA)	13,484.84	2.28	2,379.00	32,080,434,360
MAIZ SUAVE SECO (EN GRANO)	9,991.81	1.69	1,205.42	12,044,327,610
YUCA (EN RAIZ FRESCA)	8,619.16	1.45	254.17	2,190,731,897
MAIZ SUAVE CHOCLO (MAZORCA)	7,939.99	1.34	528.82	4,198,825,512
AGUACATE (EN FRUTA FRESCA)	6,108.91	1.03	209.00	1,276,762,190
CEBADA (EN GRANO SECO)	5,131.48	0.87	0.00	0
MAIZ DURO SECO (EN GRANO)	4,692.10	0.79	475.33	2,230,295,893
TRIGO (EN GRANO SECO)	2,593.73	0.44	494.60	1,282,858,858
CACAO (EN ALMENDRA SECA)	2,417.10	0.41	2,662.50	6,435,528,750
ZANAH. AMARI. (EN RAIZ FRESCA)	2,355.07	0.40	196.08	461,782,126
TOMATE RIÑON (EN FRUTA FRESCA)	1,555.90	0.26	650.96	1,012,828,664
CAUCHO (EN LATEX COAGULADO)	1,470.00	0.25	0.00	0
HABA TIERNA (EN VAINA)	1,452.81	0.25	451.33	655,696,737
ZANAH. BLANCA (EN RAIZ FRESCA)	1,367.90	0.23	0.00	0
CEBOLLA BLAN. (TALLO FRESCO)	1,182.37	0.20	387.00	457,577,190
FREJOL SECO (EN GRANO)	957.44	0.16	1,541.08	1,475,491,635
COL (EN REPOLLO)	864.77	0.15	0.00	0
FREJOL TIERNO (EN VAINA)	505.26	0.09	715.43	361,478,162
HABA SECA (EN GRANO)	482.73	0.08	1,228.80	593,178,624
NARANJA (EN FRUTA FRESCA)	400.28	0.07	188.90	75,612,892
ARVEJA TIERNA (EN VAINA)	335.12	0.06	806.23	270,183,798
ARROZ (EN CASCARA)	258.84	0.04	497.23	128,703,013
LENTEJA (EN GRANO SECO)	62.98	0.01	1,534.93	96,669,891
CEBOLLA COLOR. (BULBO FRESCO)	60.80	0.01	462.86	28,141,888
ARVEJA SECA (EN GRANO)	26.82	0.00	1,269.41	34,045,576
LECHUGA (EN REPOLLO)	7.44	0.00	0.00	0
AJO (EN BULBO FRESCO)	2.24	0.00	3,533.00	7,913,920
ALGODON (EN RAMA)	0.00	0.00	1,522.60	0
CAÑA/AZUCAR (TALLO FRESCO)	0.00	0.00	34.08	0
CAÑA/O. USOS (TALLO FRESCO)	0.00	0.00	19.42	0
SOYA (EN GRANO SECO)	0.00	0.00	730.67	0
TOTALES	592,727.46	100.00		213,294,997,380

**SUCUMBOS
PRODUCTOS AGRICOLAS PRINCIPALES
AÑO 1995**

PRODUCTOS	EN T.M.	EN %	PRECIO/K	VALOR TOTAL
PALMA AFRIC. (EN FRUTA FRESCA)	92,041.00	70.26	273.44	25,167,691,040
PLATANO (EN FRUTA FRESCA)	11,507.48	8.78	160.89	1,851,438,457
BANANO (EN FRUTA FRESCA)	11,454.57	8.74	343.57	3,935,446,615
CAFE (GRANO ORO)	11,390.87	8.70	917.33	10,449,186,777
YUCA (EN RAIZ FRESCA)	1,555.44	1.19	241.11	375,032,138
MAIZ DURO SECO (EN GRANO)	1,238.34	0.95	492.19	609,498,565
PAPA (EN TUBERCULO FRESCO)	1,001.01	0.76	291.03	291,323,940
NARANJA (EN FRUTA FRESCA)	484.45	0.37	188.90	91,512,605
CACAO (EN ALMENDRA SECA)	152.73	0.12	2,662.50	406,643,625
HABA TIERNA (EN VAINA)	71.83	0.05	556.15	39,948,255
ARROZ (EN CASCARA)	66.66	0.05	497.23	33,145,352
MAIZ SUAVE SECO (EN GRANO)	28.74	0.02	1,342.51	3,583,737
FREJOL SECO (EN GRANO)	1.40	0.00	1,687.37	2,362,318
ABACA (EN FIBRA FRESCA)	0.00	0.00	2,379.00	0
AGUACATE (EN FRUTA FRESCA)	0.00	0.00	195.64	0
AJO (EN BULBO FRESCO)	0.00	0.00	3,533.00	0
ALGODON (EN RAMA)	0.00	0.00	1,522.60	0
ARVEJA SECA (EN GRANO)	0.00	0.00	1,269.41	0
ARVEJA TIERNA (EN VAINA)	0.00	0.00	806.23	0
CAÑA/AZUCAR (TALLO FRESCO)	0.00	0.00	34.08	0
CAÑA/O. USOS (TALLO FRESCO)	0.00	0.00	19.42	0
CAUCHO (EN LATEX COAGULADO)	0.00	0.00	0.00	0
CEBADA (EN GRANO SECO)	0.00	0.00	0.00	0
CEBOLLA BLAN. (TALLO FRESCO)	0.00	0.00	483.55	0
CEBOLLA COLOR. (BULBO FRESCO)	0.00	0.00	462.86	0
COL (EN REPOLLO)	0.00	0.00	0.00	0
FREJOL TIERNO (EN VAINA)	0.00	0.00	715.43	0
HABA SECA (EN GRANO)	0.00	0.00	1,228.60	0
LECHUGA (EN REPOLLO)	0.00	0.00	0.00	0
LENTEJA (EN GRANO SECO)	0.00	0.00	1,534.93	0
MAIZ SUAVE CHOCLO (MAZORCA)	0.00	0.00	553.94	0
SOYA (EN GRANO SECO)	0.00	0.00	730.67	0
TOMATE RIÑON (EN FRUTA FRESCA)	0.00	0.00	650.96	0
TRIGO (EN GRANO SECO)	0.00	0.00	500.98	0
ZANAH. AMARI. (EN RAIZ FRESCA)	0.00	0.00	168.96	0
ZANAH. BLANCA (EN RAIZ FRESCA)	0.00	0.00	0.00	0
TOTALES	130,994.52	100.00		43,291,813,424

TUNGURAHUA
PRODUCTOS AGRICOLAS PRINCIPALES
AÑO 1995

PRODUCTOS	EN T.M.	EN %	PRECIO/K	VALOR TOTAL
PAPA (EN TUBERCULO FRESCO)	91,998.69	65.90	240.25	22,102,685,273
CEBOLLA COLOR. (BULBO FRESCO)	27,372.22	19.61	455.92	12,479,542,542
MAIZ SUAVE CHOCLO (MAZORCA)	7,316.21	5.24	446.92	3,269,760,573
HABA TIERNA (EN VAINA)	3,086.28	2.21	584.43	1,803,714,620
ARVEJA TIERNA (EN VAINA)	1,467.34	1.05	710.83	1,043,029,292
CEBOLLA BLAN. (TALLO FRESCO)	1,356.00	0.97	515.58	699,126,480
MAIZ SUAVE SECO (EN GRANO)	1,322.61	0.95	1,342.51	1,775,617,151
LECHUGA (EN REPOLLO)	1,119.21	0.80	0.00	0
CEBADA (EN GRANO SECO)	1,108.01	0.79	0.00	0
FREJOL TIERNO (EN VAINA)	816.21	0.58	608.29	496,492,381
ZANAH. AMARI. (EN RAIZ FRESCA)	591.90	0.42	185.50	109,797,450
AGUACATE (EN FRUTA FRESCA)	536.92	0.38	195.64	105,043,029
COL (EN REPOLLO)	390.00	0.28	0.00	0
FREJOL SECO (EN GRANO)	335.13	0.24	1,687.37	565,488,308
MAIZ DURO SECO (EN GRANO)	218.00	0.16	492.19	107,297,420
TRIGO (EN GRANO SECO)	185.44	0.13	500.98	92,901,731
HABA SECA (EN GRANO)	107.19	0.08	1,228.80	131,715,072
TOMATE RIÑON (EN FRUTA FRESCA)	102.79	0.07	650.96	66,912,178
ARVEJA SECA (EN GRANO)	61.75	0.04	1,269.41	78,386,068
AJO (EN BULBO FRESCO)	35.43	0.03	3,533.00	125,174,190
NARANJA (EN FRUTA FRESCA)	30.18	0.02	188.90	5,701,002
BANANO (EN FRUTA FRESCA)	24.72	0.02	343.57	8,493,050
ZANAH. BLANCA (EN RAIZ FRESCA)	16.21	0.01	0.00	0
ABACA (EN FIBRA FRESCA)	0.00	0.00	2,379.00	0
ALGODON (EN RAMA)	0.00	0.00	1,522.60	0
ARROZ (EN CASCARA)	0.00	0.00	497.23	0
CACAO (EN ALMENDRA SECA)	0.00	0.00	2,662.50	0
CAFE (GRANO ORO)	0.00	0.00	1,027.85	0
CAÑA/AZUCAR (TALLO FRESCO)	0.00	0.00	34.08	0
CAÑA/O. USOS (TALLO FRESCO)	0.00	0.00	19.42	0
CAUCHO (EN LATEX COAGULADO)	0.00	0.00	0.00	0
LENTEJA (EN GRANO SECO)	0.00	0.00	1,534.93	0
PALMA AFRIC. (EN FRUTA FRESCA)	0.00	0.00	273.44	0
PLATANO (EN FRUTA FRESCA)	0.00	0.00	160.89	0
SOYA (EN GRANO SECO)	0.00	0.00	730.67	0
YUCA (EN RAIZ FRESCA)	0.00	0.00	241.11	0
TOTALES	139,598.44	100.00		45,066,877,811

**ZAMORACHINCHIPE
PRODUCTOS AGRICOLAS PRINCIPALES
AÑO 1995**

PRODUCTOS	EN T.M.	EN %	PRECIO/K	VALOR TOTAL
PLATANO (EN FRUTA FRESCA)	21,992.55	39.42	170.50	3,749,729,775
BANANO (EN FRUTA FRESCA)	20,394.84	36.55	343.57	7,007,055,179
YUCA (EN RAIZ FRESCA)	5,164.75	9.26	269.00	1,389,317,750
MAIZ DURO SECO (EN GRANO)	4,423.89	7.93	515.57	2,280,824,967
CAFE (GRANO ORO)	2,224.23	3.99	963.33	2,142,667,486
NARANJA (EN FRUTA FRESCA)	531.59	0.95	188.90	100,417,351
CACAO (EN ALMENDRA SECA)	527.89	0.95	2,206.42	1,164,747,054
FREJOL SECO (EN GRANO)	303.95	0.54	1,687.37	512,876,112
TOMATE RIÑON (EN FRUTA FRESCA)	143.87	0.26	650.96	93,653,615
ARROZ (EN CASCARA)	52.88	0.09	497.23	26,293,522
FREJOL TIERNO (EN VAINA)	33.05	0.06	715.43	23,644,962
ABACA (EN FIBRA FRESCA)	0.00	0.00	2,379.00	0
AGUACATE (EN FRUTA FRESCA)	0.00	0.00	195.64	0
AJO (EN BULBO FRESCO)	0.00	0.00	3,533.00	0
ALGODON (EN RAMA)	0.00	0.00	1,522.60	0
ARVEJA SECA (EN GRANO)	0.00	0.00	1,269.41	0
ARVEJA TIERNA (EN VAINA)	0.00	0.00	806.23	0
CAÑ/AZUCAR (TALLO FRESCO)	0.00	0.00	34.08	0
CAÑ/AO. USOS (TALLO FRESCO)	0.00	0.00	19.42	0
CAUCHO (EN LATEX COAGULADO)	0.00	0.00	0.00	0
CEBADA (EN GRANO SECO)	0.00	0.00	0.00	0
CEBOLLA BLAN. (TALLO FRESCO)	0.00	0.00	483.55	0
CEBOLLA COLOR. (BULBO FRESCO)	0.00	0.00	462.86	0
COL (EN REPOLL.:-	0.00	0.00	0.00	0
HABA SECA (EN GRANO)	0.00	0.00	1,228.80	0
HABA TIERNA (EN VAINA)	0.00	0.00	556.15	0
LECHUGA (EN REPOLLO)	0.00	0.00	0.00	0
LENTEJA (EN GRANO SECO)	0.00	0.00	1,534.93	0
MAIZ SUAVE SECO (EN GRANO)	0.00	0.00	1,342.51	0
MAIZ SUAVE CHOCLO (MAZORCA)	0.00	0.00	553.94	0
PALMA AFRIC. (EN FRUTA FRESCA)	0.00	0.00	273.44	0
PAPA (EN TUBERCULO FRESCO)	0.00	0.00	291.03	0
SOYA (EN GRANO SECO)	0.00	0.00	730.67	0
TRIGO (EN GRANO SECO)	0.00	0.00	500.98	0
ZANAH. AMARI. (EN RAIZ FRESCA)	0.00	0.00	168.98	0
ZANAH. BLANCA (EN RAIZ FRESCA)	0.00	0.00	0.00	0
TOTALES	55,793.49	100.00		18,491,227,772

**Colocaciones efectuadas por los bancos privados
Distribución por provincias
Septiembre de 1996
(EN MILLONES DE SUCRES)**

Provincia	Total Inversiones	Total Cartera y Contratos de Arrend. Merc	F. Aavales Cartas de Crédito	Total Colocaciones	%	Per Cápita
AZUAY	65,636	549,011	182,894	797,547	3.06	4.08
BOLIVAR	0	14,511	701	15,212	0.06	0.29
CAÑAR	0	29,486	1,958	31,444	0.12	0.47
CARCHI	0	26,670	3,295	29,965	0.11	0.61
CHIMBORAZO	0	51,716	11,286	63,002	0.24	0.48
COTOPAXI	0	64,535	4,422	68,957	0.26	0.73
EL ORO	13,244	328,414	125,172	466,833	1.79	3.20
ESMERALDAS	0	37,117	6,384	43,501	0.17	0.48
GALAPAGOS	263	6,720	2,342	9,325	0.04	1.95
GUAYAS	1,807,432	7,694,516	4,614,481	14,116,536	54.13	16.01
IMBABURA	1,049	90,522	4,872	96,444	0.37	1.06
LOJA	6,047	90,885	7,586	104,519	0.40	0.84
LOS RIOS	6,356	290,042	70,693	367,093	1.41	2.18
MANABI	7,731	435,576	194,307	637,617	2.44	2.08
MORONA SANTIAGO	0	5,017	1,085	6,102	0.02	0.21
NAPO	0	1,338	0	1,338	0.01	0.04
PASTAZA	0	1,417	176	1,593	0.01	0.10
PICHINCHA	1,568,609	3,911,761	3,420,208	8,900,651	34.13	13.38
SUCUMBIOS	0	4,981	200	5,181	0.02	0.18
TUNGURAHUA	12,241	258,878	42,534	313,655	1.20	2.25
ZAMORA	0	3,543		3,643	0.01	0.16
TOTALES	3,486,608	13,896,756	8,694,596	26,080,160	100.00	50.80

anexo 2

**Fuente: Superintendencia de Bancos
Elaboración: Lourdes Rodríguez**

**Colocaciones efectuadas por los bancos privados
Distribución por provincias
Diciembre de 1997
(EN MILLONES DE SUCRES)**

Provincia	Total Inversiones	Total Cartera y Contratos de Arrend. Merc.	F. Avaluos Cartas de Crédito	Total Colocaciones	%	Colocaciones Per Cápita
AZUAY	75,856	826,079	258,964	1,160,904	2.76	5.95
BOLIVAR	0	19,370	673	20,043	0.05	0.38
CAÑAR	0	38,241	1,361	39,602	0.09	0.60
CARCHI	0	31,618	3,660	35,278	0.08	0.72
CHIMBORAZO	417	109,932	22,606	132,955	0.32	1.02
COTOPAXI	0	85,217	12,492	97,709	0.23	1.03
EL ORO	4,925	377,332	254,360	636,619	1.51	4.36
ESMERALDAS	0	57,606	11,290	68,896	0.16	0.76
GALAPAGOS	0	11,373	4,402	15,775	0.04	3.30
GUAYAS	2,798,370	12,181,202	7,547,706	22,527,379	53.50	25.55
IMBABURA	1,302	137,638	24,530	163,471	0.39	1.80
LOJA	14,175	139,153	31,959	185,288	0.44	1.49
LOS RIOS	16,759	538,752	118,089	673,603	1.60	4.00
MANABI	4,190	670,503	513,830	1,188,526	2.82	3.88
MORONA SANTIAGO	0	7,080	393	7,473	0.02	0.26
NAPO	0	6,474	0	6,474	0.02	0.17
PASTAZA	0	900	77	977	0.00	0.06
PICHINCHA	3,044,444	6,710,189	4,916,751	14,671,465	34.84	22.05
SUCUMBIOS	0	5,000	476	5,476	0.01	0.19
TUNGURAHUA	3,605	369,514	94,058	467,179	1.11	3.36
ZAMORA	0	4,648	40	4,688	0.01	0.20
TOTALES	5,964,043	22,327,821	13,817,717	42,109,781	100.00	81.15

**Fuente: Superintendencia de Bancos
Elaboración: Lourdes Rodríguez**

**Captaciones efectuadas por los bancos privados
Septiembre de 1996
(EN MILLONES DE SUCRES)**

Provincia	Total		Total		Total		Captaciones Per Cápita
	Depósitos a la vista	%	Depósitos a plazo	%	Captaciones	%	
AZUAY	410,196	5.52	507,148	5.54	917,350	6.19	4.70
BOLIVAR	24,529	0.33	20,808	0.33	45,337	0.31	0.87
CAÑAR	69,531	0.94	88,705	0.94	158,237	1.07	2.38
CARCHI	42,020	0.57	26,414	0.57	68,435	0.46	1.40
CHIMBORAZO	111,483	1.50	60,287	1.51	171,772	1.16	1.33
COTOPAXI	74,062	1.00	32,716	1.00	106,779	0.72	1.12
EL ORO	208,382	2.81	185,531	2.82	393,916	2.66	2.70
ESMERALDAS	64,485	0.87	16,077	0.87	80,563	0.54	0.89
GALAPAGOS	9,993	0.13	2,075	0.14	12,068	0.08	2.53
GUAYAS	2,735,626	36.83	2,963,566	36.96	5,699,229	38.43	6.46
IMBABURA	106,297	1.43	82,875	1.44	189,173	1.28	2.08
LOJA	100,351	1.35	104,421	1.36	204,773	1.38	1.65
LOS RIOS	142,992	1.92	83,319	1.93	226,313	1.53	1.34
MANABI	220,993	2.97	236,386	2.99	457,382	3.08	1.49
MORONA SANTIAGO	10,591	0.14	2,142	0.14	12,733	0.09	0.44
NAPO	5,243	0.07	7	0.07	5,250	0.04	0.14
PASTAZA	2,649	0.04	191	0.04	2,840	0.02	0.18
PICHINCHA	2,848,787	38.35	2,741,419	38.49	5,590,244	37.70	8.40
SUCUMBIOS	9,539	0.13	2,616	0.13	12,155	0.08	0.43
TUNGURAHUA	227,734	3.07	242,963	3.08	470,700	3.17	3.38
ZAMORA	3,080	0.04	1,055	0.04	4,135	0.03	0.18
TOTALES	7,428,563	100.00	7,400,721	100.38	14,829,384	100.00	44.11

**Fuente: Superintendencia de Bancos
Elaboración: Lourdes Rodríguez**

**Captaciones efectuadas por los bancos privados
Distribución por provincias
Diciembre de 1997
(EN MILLONES DE SUCRES)**

Provincia	Total Depósitos a la vista	%	Total Depósitos a plazo	%	Total Captaciones	%	Captaciones Per Cápita
AZUAY	700,548	5.90	729,892	7.17	1,430,446	6.49	7.33
BOLIVAR	36,496	0.31	23,148	0.23	59,644	0.27	1.14
CAÑAR	154,117	1.30	131,055	1.29	285,173	1.29	4.30
CARCHI	72,568	0.61	32,650	0.32	105,219	0.48	2.16
CHIMBORAZO	159,826	1.35	126,988	1.25	286,815	1.30	2.21
COTOPAXI	107,348	0.90	51,286	0.50	158,635	0.72	1.67
EL ORO	432,023	3.64	249,798	2.45	681,825	3.09	4.67
ESMERALDAS	102,273	0.86	16,654	0.16	118,928	0.54	1.31
GALAPAGOS	13,780	0.12	3,792	0.04	17,572	0.08	3.67
GUAYAS	3,844,220	32.38	3,946,231	38.76	7,790,483	35.33	8.84
IMBABURA	180,601	1.52	101,955	1.00	282,558	1.28	3.11
LOJA	165,793	1.40	139,182	1.37	304,976	1.38	2.46
LOS RIOS	216,924	1.83	117,151	1.15	334,077	1.51	1.98
MANABI	382,493	3.22	334,967	3.29	717,463	3.25	2.34
MORONA SANTIAGO	31,435	0.26	3,587	0.04	35,022	0.16	1.21
NAPO	10,175	0.09	563	0.01	10,738	0.05	0.29
PASTAZA	3,417	0.03	1,244	0.01	4,661	0.02	0.29
PICHINCHA	4,820,083	40.60	3,859,446	37.91	8,679,570	39.36	13.05
SUCUMBIOS	15,986	0.13	4,549	0.04	20,535	0.09	0.73
TUNGURAHUA	416,964	3.51	306,050	3.01	723,018	3.28	5.19
ZAMORA	4,200	0.04	802	0.01	5,002	0.02	0.21
TOTALES	11,871,270	100.00	10,180,990	100.00	22,052,360	100.00	68.16

Fuente: Superintendencia de Bancos

Elaboración: Lourdes Rodríguez

anexo 3

ANEXO No. 3

Ingresos propios sobre Ingresos totales de los municipios

Provincia	Canton	IP/IT (%)	Promedio
			Provincial (1)
AZUAY	1. Cuenca	45.3	45.3
AZUAY	1. Girón	16.2	
AZUAY	1. Gualaceo	24.3	
AZUAY	1. Nabón	9	
AZUAY	1. Paute	12.2	
AZUAY	1. Pucará	8.3	
AZUAY	1. San Fernando	10.7	
AZUAY	1. Santa Isabel	14.3	
AZUAY	1. Sigsig	10.4	
AZUAY	1. Oña	5.9	
AZUAY	1. Chordeleg	4.9	
AZUAY	1. El Pan	1.8	
AZUAY	1. Sevilla de Oro	0.9	
AZUAY	1. Guachapala	ND	9.91
BOLIVAR	1. Guaranda	10	10
BOLIVAR	1. Chillanes	3.8	
BOLIVAR	1. Chimbo	5.3	
BOLIVAR	1. Echeandía	3.2	
BOLIVAR	1. San Miguel	9.7	
BOLIVAR	1. Catuma	4.2	
BOLIVAR	1. Las Naves	3.5	4.95
CAÑAR	1. Azogues	20.3	20.3
CAÑAR	1. Biblian	14.4	
CAÑAR	1. Cañar	12.5	
CAÑAR	1. La Trocal	34.2	
CAÑAR	1. El Tambo	8.5	
CAÑAR	1. Déleg	9	15.72
CARCHI	1. Tulcán	13.9	13.9
CARCHI	1. Bolívar	8.8	
CARCHI	1. Espejo	9.7	
CARCHI	1. Mira	9.3	
CARCHI	1. Montufar	18.7	
CARCHI	1. San Pedro de Hl.	2	9.7
COTOPAXI	1. Latacunga	31.4	31.4
COTOPAXI	1. La Maná	17.8	
COTOPAXI	1. Pangua	15	
COTOPAXI	1. Pujilí	14.4	
COTOPAXI	1. Salcedo	22	
COTOPAXI	1. Saquisilí	15.3	
COTOPAXI	1. Sigchos	5.5	15
CHIMBORAZO	1. Riobamba	31.2	31.2
CHIMBORAZO	1. Alausí	13.9	
CHIMBORAZO	1. Colta	8.2	
CHIMBORAZO	1. Chambo	8.5	
CHIMBORAZO	1. Chunchi	13.3	
CHIMBORAZO	1. Guamate	7.2	
CHIMBORAZO	1. Guano	10.7	
CHIMBORAZO	1. Pallatanga	9	
CHIMBORAZO	1. Penipe	6.7	
CHIMBORAZO	1. Cumandá	4.4	9.1

ANEXO No. 3

Ingresos propios sobre Ingresos totales de los municipios

Provincia	Canton	IP/IT (%)	Promedio Provincial (1)
EL ORO	1. Machala	31.8	31.8
EL ORO	1. Arenillas	17.7	
EL ORO	1. Atahualpa	5.1	
EL ORO	1. Balsas	6.1	
EL ORO	1. Chilla	3.2	
EL ORO	1. El Guabo	18.6	
EL ORO	1. Huaquillas	11	
EL ORO	1. Marcabell	9.4	
EL ORO	1. Pasaje	27	
EL ORO	1. Piñas	16.5	
EL ORO	1. Portovelo	13.7	
EL ORO	1. Santa Rosa	25.2	
EL ORO	1. Zaruma	17.3	
EL ORO	1. Las Lajas	3.5	13.41
ESMERALDAS	1. Esmeraldas	ND	ND
ESMERALDAS	1. Eloy Alfaro	32.7	
ESMERALDAS	1. Muisne	18.2	
ESMERALDAS	1. Quinindé	36	
ESMERALDAS	1. San Lorenzo	7.7	
ESMERALDAS	1. Atacames	28.3	24.58
GUAYAS	1. Guayaquil	58.4	58.4
GUAYAS	1. Alfredo Baqueriz	3.9	
GUAYAS	1. Balao	17	
GUAYAS	1. Balzar	9.1	
GUAYAS	1. Colimes	8.3	
GUAYAS	1. Daule	15.8	
GUAYAS	1. Durán	54.2	
GUAYAS	1. El Empalme	13.8	
GUAYAS	1. El Triunfo	26.3	
GUAYAS	1. Milagro	23.1	
GUAYAS	1. Naranjal	30.7	
GUAYAS	1. Naranjito	21.8	
GUAYAS	1. Palestina	12.1	
GUAYAS	1. Pedro Carbo	10	
GUAYAS	1. Salinas	64.6	
GUAYAS	1. Samborondón	57.1	
GUAYAS	1. Santa Elena	28.6	
GUAYAS	1. Santa Lucía	5.3	
GUAYAS	1. Urbina Jado	11.6	
GUAYAS	1. Yaguachi	23.6	
GUAYAS	1. Playas	33.9	
GUAYAS	1. Simón Bolívar	5	
GUAYAS	1. Coronel Marcellit	47.2	
GUAYAS	1. Lomas de Sarge	4.9	
GUAYAS	1. Nobol (Piedrahit)	8.2	
GUAYAS	1. La Libertad	41.5	
GUAYAS	1. General Antonio	11.7	22.67
IMBABURA	1. Ibarra	31.7	31.7
IMBABURA	1. Antonio Ante	28.7	
IMBABURA	1. Cotacachi	22.6	
IMBABURA	1. Otavalo	32.5	
IMBABURA	1. Pimampiro	12	
IMBABURA	1. S. Miguel de Urcu	14.7	22.1

ANEXO No. 3

Ingresos propios sobre Ingresos totales de los municipios

Provincia	Canton	IP/IT (%)	Promedio Provincial (1)
LOJA	1. Loja	22	22
LOJA	1. Calvas	11.1	
LOJA	1. Catamayo	14.9	
LOJA	1. Celica	6.5	
LOJA	1. Chaguarpamba	4.7	
LOJA	1. Espíndola	1.7	
LOJA	1. Gonzanamá	14.8	
LOJA	1. Macará	15.2	
LOJA	1. Paltas	7.2	
LOJA	1. Puyango	12.5	
LOJA	1. Saraguro	5.5	
LOJA	1. Sozoranga	2.9	
LOJA	1. Zapotillo	6.8	
LOJA	1. Pindal	2.8	
LOJA	1. Quilanga	4.9	7.96
LOS RIOS	1. Babahoyo	17.7	17.7
LOS RIOS	1. Baba	9.3	
LOS RIOS	1. Montalvo	25.6	
LOS RIOS	1. Pueblo Viejo	15.4	
LOS RIOS	1. Quevedo	20.6	
LOS RIOS	1. Urdaneta	4.3	
LOS RIOS	1. Ventanas	12.6	
LOS RIOS	1. Vinces	8.9	
LOS RIOS	1. Palenque	7.7	
LOS RIOS	1. Buena Fé	9.4	
LOS RIOS	1. Valencia	ND	12.64
MANABI	1. Portoviejo	19.3	19.3
MANABI	1. Bolívar	8.7	
MANABI	1. Chone	7.1	
MANABI	1. El Carmen	20.1	
MANABI	1. Flavio Alfaro	6.1	
MANABI	1. Jipijapa	11.1	
MANABI	1. Junín	3.2	
MANABI	1. Manta	30.8	
MANABI	1. Montecristi	28.3	
MANABI	1. Paján	5.6	
MANABI	1. Pichincha	5.1	
MANABI	1. Rocafuerte	9.9	
MANABI	1. Santa Ana	7.1	
MANABI	1. Sucre	13.6	
MANABI	1. Tosagua	8.6	
MANABI	1. 24 de Mayo	5.1	
MANABI	1. Pedernales	6.8	
MANABI	1. Olmedo	ND	
MANABI	1. Puerto López	10.4	10.84
MORONA	1. Morona	10.5	10.5
MORONA	1. Gualaquiza	12.2	
MORONA	1. Limón	9.3	
MORONA	1. Palora	14.4	
MORONA	1. Santiago	9.3	
MORONA	1. Sucúa	14.1	
MORONA	1. Huamboya	3.1	
MORONA	1. San Juan Bosco	ND	10.4

ANEXO No. 3

Ingresos propios sobre Ingresos totales de los municipios

Provincia	Canton	IP/IT (%)	Promedio Provincial (1)
NAPO	1. Tena	14.8	14.8
NAPO	1. Aguarico	26.8	
NAPO	1. Archidona	6.5	
NAPO	1. El Chaco	14	
NAPO	1. La Joya de los S:	21.2	
NAPO	1. Orellana	27.6	
NAPO	1. Quijos	13.6	
NAPO	1. Loreto	11.3	17.29
PASTAZA	1. Pastaza	13.3	13.3
PASTAZA	1. Mera	8	
PASTAZA	1. Santa Clara	0.7	0.35
PICHINCHA	1. Quito	47.3	47.3
PICHINCHA	1. Cayambe	31.9	
PICHINCHA	1. Mejía	32.2	
PICHINCHA	1. Pedro Moncayo	19	
PICHINCHA	1. Rumifahui	49.9	
PICHINCHA	1. Sto Domingo de	38.4	
PICHINCHA	1. San Miguel de lo	9.4	
PICHINCHA	1. Pedro Vicente M:	3	
PICHINCHA	1. Puerto Quito	ND	26.26
TUNGURAGUA	1. Ambato	35.1	35.1
TUNGURAGUA	1. Baños	47.5	
TUNGURAGUA	1. Cevallos	14.3	
TUNGURAGUA	1. Mocha	17.3	
TUNGURAGUA	1. Patate	14.5	
TUNGURAGUA	1. Quero	21.8	
TUNGURAGUA	1. Pelileo	32.8	
TUNGURAGUA	1. Pillaro	20.5	
TUNGURAGUA	1. Tisaleo	9.9	22.33
ZAMORA	1. Zamora	10.9	10.9
ZAMORA	1. Chinchipe	4.3	
ZAMORA	1. Nangaritza	8.2	
ZAMORA	1. Yacuambi	9.7	
ZAMORA	1. Yantzaza	10.2	
ZAMORA	1. El Panguí	3.2	
ZAMORA	1. Centinela del Có	ND	7.12
GALAPAGOS	1. San Cristóbal	9.7	9.7
GALAPAGOS	1. Isabela	25.9	
GALAPAGOS	1. Santa Cruz	51.1	38.5
SUCUMBIOS	1. Lago Agrio	15.3	15.3
SUCUMBIOS	1. Gonzalo Pizarro	21.4	
SUCUMBIOS	1. Putumayo	31.5	
SUCUMBIOS	1. Shushufindi	9.3	
SUCUMBIOS	1. Sucumbios	4.2	
SUCUMBIOS	1. Cascales	2.7	13.82
ZONAS NO DELIN	1. Las Golondrinas	ND	
ZONAS NO DELIN	1. La Concordia	ND	
ZONAS NO DELIN	1. Manga del Cura	ND	
ZONAS NO DELIN	1. El Piedrero	ND	

(1) excluye capitales provinciales

Fuente: Proyecto de Modernización del Estado BIRF 3822 EC

Indicadores de Desarrollo Social y de Gestión Municipal

Elaboración: Lourdes Rodríguez

ANEXO No. 4

INDICADORES SOCIALES POR PROVINCIA

INDICADORES				
id	NOMBRE	FUENTE	Año de referencia	MEDIDA
1	Población total	SIISE/CENSO	1990	Personas
2	Total Hombres	SIISE/CENSO	1990	Personas
3	Total Mujeres	SIISE/CENSO	1990	Personas
4	Indice de Feminidad	SIISE/CENSO	1990	Indice/100
5	Población rural total	Siise/Copladein	1995	Personas
6	Estimación población negra rural	Siise/Copladein	1995	Porcentaje
7	Estimación población indígena rural	Siise/Copladein	1995	Porcentaje
8	Tasa desempleo	SIISE/CENSO	1990	Porcentaje
9	Indice de Infraestructura	INFOPLAN		Indice/100
10	Indicador de Vialidad	MOP	1998	km/km2
11	Indicador de Riego	MAG/CNRH	1998	ha rda/rble
12	Viviendas con servicio eléctrico	SIISE/CENSO	1990	Porcentaje
13	Legalización de Tierras	INDA	1998	has
14	Indicador Multivariado de Educación	SIISE/CENSO		Índice
15	Alumnos/profesor (primaria)	SIISE/SINEC		alum/pro
16	Alumnos/profesor (secundaria)	SIISE/SINEC		alum/pro
17	Escolaridad	SIISE/CENSO	1990	años promedio
18	Indice de salud	INFOPLAN		Indice/100
19	Personal de salud por 10000 habitantes	INFOPLAN		Indice/100
20	Incidencia de la pobreza	SIISE/CENSO	1990	Porcentaje
21	Brecha de la pobreza	SIISE/CENSO	1990	Porcentaje
22	Severidad de la pobreza	SIISE/CENSO	1990	Porcentaje
23	Indice de Desarrollo Social	INFOPLAN		Indice/100
24	Indice de Necesidades Básicas Insatisfechas	INFOPLAN		Indice/100
25	Indice de Vivienda	INFOPLAN		Indice/100

anexo 4

Id	PROVINCIA											
	Azuay	Bolívar	Cañar	Carchi	Chimborazo	Cotopaxi	El Oro	Esmeraldas	Galápagos	Guayas	Imbabura	Loja
1	506.090	155.088	189.347	141.482	362.430	276.324	412.725	315.449	9.785	2.517.398	265.499	384.545
2	237.951,00	76.977,00	70.142,00	89.891,00	174.068,00	135.199,00	211.649,00	161.408,00	5.536,00	1.257.620,00	130.260,00	190.267,00
3	288.139,00	78.111,00	71.340,00	99.456,00	188.362,00	141.125,00	201.076,00	154.041,00	4.249,00	1.259.778,00	135.239,00	194.278,00
4	112,69	101,47	101,71	110,64	108,21	104,38	95,00	95,44	76,75	100,17	103,82	102,11
5	318.943,00	135.842,00	148.481,00	93.166,00	271.678,00	233.996,00	135.157,00	204.723,00	2.773,00	643.069,00	151.250,00	258.394,00
6	0,00	0,00	0,00	9,85	0,00	0,00	0,00	51,24	0,00	0,00	11,75	0,00
7	5,89	28,42	18,03	0,00	49,33	27,88	0,00	1,17	0,00	5,20	39,64	5,19
8	1,65	1,96	1,84	2,20	1,63	2,49	3,56	3,31	1,68	3,67	2,58	1,70
9	57,10	50,00	49,40	58,30	53,50	49,40	55,70	49,40	63,90	56,10	58,40	53,20
10	0,29	0,42	0,41	0,38	0,37	0,34	0,31	0,13	0,02	0,22	0,29	0,31
11	0,23	0,12	0,02	0,25	0,29	0,14	0,13	0,00		0,19	0,10	0,03
12	76,30	53,27	66,90	79,37	74,50	67,34	86,54	61,76	94,84	88,72	74,13	60,43
13	257,20	1.109,00	16,00	241,00	743,40	978,56	1.003,60	19.022,60	53,70	4.439,00	638,60	599,40
14	54,92	45,47	43,74	50,57	49,51	45,60	67,31	56,48		73,30	54,14	58,43
15	26,51	20,16	25,07	22,76	21,51	24,53	26,20	21,69	13,78	27,26	25,66	19,12
16	12,78	9,23	10,53	10,08	9,33	11,76	11,66	9,89	7,29	15,09	11,54	9,42
17	5,89	4,42	4,39	5,44	4,61	4,42	7,09	5,74	9,23	7,68	5,31	5,89
18	54,90	45,70	43,50	52,30	46,10	44,20	60,60	49,40	68,00	64,20	51,60	50,00
19	33,50	12,10	11,10	13,40	15,70	11,50	22,70	11,40	67,60	41,30	17,50	19,20
20	47,77	70,68	63,57	63,81	67,15	69,41	38,41	59,00	40,11	52,26	58,79	67,69
21	15,24	25,52	22,48	23,91	27,91	26,05	11,13	22,42	14,90	17,23	22,76	27,47
22	6,58	11,71	10,52	11,37	14,28	12,35	4,48	10,80	7,16	7,64	11,15	13,61
23	55,30	45,00	45,20	51,30	47,30	45,50	61,60	50,70	67,40	62,90	50,70	49,00
24	44,70	55,00	54,80	48,70	52,70	54,50	38,40	49,30	32,60	37,10	49,30	51,00
25	55,30	48,30	49,20	54,10	52,10	49,20	58,30	49,70	64,70	58,60	54,20	49,20

Id	PROVINCIA										
	Los Rios	Manabi	M. Santiago	Napo	Orellana	Pastaza	Pichincha	Sucumbios	Tungurahua	Z. Chinchipe	País
1	527.559	1.031.927	84.216	57.316	46.328	41.554	1.756.228	76.952	361.980	66.167	9.586.390
2	272.463,00	521.248,00	43.546,00	29.340,00	25.244,00	21.873,00	855.172,00	42.416,00	176.509,00	35.173,00	4.763.954,00
3	255.096,00	510.679,00	40.670,00	27.976,00	21.084,00	19.681,00	901.056,00	34.536,00	185.471,00	30.994,00	4.822.440,00
4	93,63	97,97	93,40	95,35	83,52	89,98	105,37	81,42	105,08	88,12	101,20
5	383.886,00	664.402,00	67.028,00	88.489,00		29.604,00	528.376,00	62.638,00	233.466,00	55.319,00	4.774.773,00
6	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00	0,00	0,68	0,00	0,00	132.280,00
7	0,00	4,68	25,46	24,53		46,92	9,45	11,71	25,77	2,70	595.259,00
8	2,13	2,87	1,95	1,92	1,38	1,84	2,85	1,86	2,22	1,96	2,80
9	48,60	51,20	49,00	48,30	42,90	43,60	64,80	44,00	55,90	49,50	55,60
10	0,35	0,04	0,23	0,04		0,02	0,34	0,06	0,56	0,03	0,16
11	0,36	0,13					0,29		0,31		0,15
12	55,46	62,45	44,28	40,43	28,85	60,91	90,68	38,13	89,49	49,91	77,70
13	182,80	294,00	836,00	7.608,55		103,80	2.701,12	7.608,55	4,70	267,70	48.722,28
14	54,61	53,11	48,99	46,09		55,25	79,77	42,84	57,89	47,26	63,30
15	30,06	19,77	25,81	24,60		17,16	24,53	29,57	23,96	20,49	24,90
16	11,64	6,93	12,20	8,92		10,25	12,36	11,96	12,38	6,99	12,20
17	5,32	5,32	5,28	5,29	4,90	6,12	8,52	5,21	5,92	5,54	6,70
18	51,40	55,60	49,20	49,10	43,80	55,10	66,60	46,20	53,50	48,00	57,70
19	11,30	14,60	12,10	13,40	5,70	25,00	51,90	11,30	19,90	11,00	29,60
20	60,62	57,31	77,86	81,35	87,56	63,12	45,36	84,16	51,72	78,51	55,00
21	21,50	20,87	43,92	50,13	51,51	35,85	15,58	45,97	16,20	41,70	20,00
22	9,88	9,79	28,58	34,36	34,02	24,09	7,25	28,85	6,86	26,00	9,60
23	51,40	53,40	49,70	47,70	44,60	53,80	66,70	47,20	54,90	50,40	57,40
24	48,60	46,60	50,30	52,30	54,40	46,20	33,30	52,80	45,10	49,60	42,60
25	49,60	52,90	46,40	44,80	40,60	50,60	64,40	43,60	57,60	47,50	56,10