

ANÁLISIS

Nueva  
constitución



Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales

**laTendencia**  
—revista de análisis político—

2008 Primera edición ILDIS  
Impreso en el Ecuador

Coordinación: ILDIS - Revista La Tendencia

Comité Editorial: Francisco Muñoz  
Juan José Paz y Miño  
María Arboleda  
Agustín Grijalva  
Franklin Ramírez

Edición: Raúl Borja

Diseño: Verónica Ávila  
Activa Diseño Editorial

Diseño portada: Antonio Mena

Impresión: Gráficas Araujo

Tiraje: 1000 ejemplares

Las opiniones vertidas en este texto no necesariamente coinciden con las de las instituciones que lo auspician. Se autoriza a citar o reproducir el contenido de esta publicación siempre y cuando se mencione la fuente.

ISBN:  
Quito-Ecuador

8 PRESENTACIÓN  
Michael Langer

12 INTRODUCCIÓN  
Francisco Muñoz Jaramillo

## la **historia** y la **coyuntura**

26 EL PROCESO CONSTITUYENTE DESDE  
UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA  
Juan J. Paz y Miño y Diego Pazmiño

46 PROCESO CONSTITUYENTE Y TRÁNSITO  
HEGEMÓNICO  
Franklin Ramírez Gallegos

## la **carta** de **derechos** y **garantías**

68 LOS DERECHOS EN EL PROYECTO  
DE CONSTITUCIÓN  
Julio César Trujillo y Ramiro Ávila

86 IGUALDAD Y DIVERSIDAD EN LA  
FORMULACIÓN DE LOS DERECHOS  
Silvia Vega Ugalde

102 LA PLURINACIONALIDAD EN  
LA NUEVA CONSTITUCIÓN  
Floresmilo Simbaña

118 LA CORTE CONSTITUCIONAL Y EL  
FORTALECIMIENTO DE LAS GARANTÍAS  
Agustín Grijalva

## el **modelo** de **desarrollo**

136 EL BUEN VIVIR: OBJETIVO  
Y CAMINO PARA OTRO MODELO  
Magdalena León T.

152 LO SOCIAL EN LA NUEVA  
CONSTITUCIÓN  
Carlos Castro Riera

## el **régimen político**

168 EL RÉGIMEN POLÍTICO EN EL PROYECTO  
DE CONSTITUCIÓN  
Luis Verdesoto

196 AVANCES EN EL RÉGIMEN POLÍTICO EN  
LA CONSTITUCIÓN DE MONTECRISTI  
Alfredo Ruiz Guzmán

## **descentralización** y **autonomía**

214 LA NUEVA CONSTITUCIÓN Y LA  
ORGANIZACIÓN TERRITORIAL  
Santiago Ortiz C.

226 DESCENTRALIZACIÓN, AUTONOMÍA Y  
REGIONALIZACIÓN  
Rafael Guerrero

## **soberanía, defensa e integración**

244 LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA  
EN UNA NUEVA PERSPECTIVA  
Pablo Celi

264 LAS RELACIONES INTERNACIONALES  
EN EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN  
Grace Jaramillo



## DESCENTRALIZACIÓN, AUTONOMÍA Y REGIONALIZACIÓN

Rafael Guerrero  
Sociólogo. Director de  
FUNDAR Guayaquil.

EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN QUE SE SOMETERÁ A REFERÉNDUM APROBATORIO DEL PUEBLO ECUATORIANO FORMA PARTE DEL ACTUAL CONTEXTO NACIONAL CARACTERIZADO POR UNA PROFUNDA CRISIS POLÍTICA. ESTA CRISIS CONSISTE EN LA FALTA DE LEGITIMIDAD Y GOBERNABILIDAD DE LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS ECUATORIANAS, CRISIS POLÍTICA QUE YA TIENE MÁS DE UNA DÉCADA. SUS RAÍCES SE REMONTAN A LOS PRIMEROS AÑOS DEL DECENIO DE 1980, CUANDO APARECIÓ EL PROBLEMA DE LA DEUDA EXTERNA DEL ECUADOR Y LOS ANTAGONISMOS SOCIALES EMPEZARON A AGUDIZARSE.

En realidad, el Estado ecuatoriano se ha caracterizado por una secular falta de legitimidad y por su inestabilidad. Los últimos 100 años muestran una seguidilla de fraudes electorales, golpes, dictaduras militares y revoluciones fallidas. Ha habido períodos de estabilidad política que han sido interrumpidos por ciclos largos de crisis profundas. A lo largo de los últimos 100 a 150 años, el Ecuador ha tenido serias dificultades para consolidar un Estado democrático de derecho.

Una de estas dificultades es el conflicto regional, íntimamente vinculado a la demanda de descentralización del Estado, demanda que ha sido insistentemente formulada y sostenida durante décadas en la región de la Costa del Ecuador por la élite comercial y bancaria de Guayaquil, y respaldada por importantes sectores de la clase media urbana y de las clases rurales ligadas a la agricultura de exportación. Al hacer referencia sólo al último ciclo de la vida política nacional (1982-2008), se puede decir que la demanda de descentralización del Estado ha articulado el discurso y el movimiento político de la

derecha neoliberal guayaquileña y costeña, generando un amplio abanico de identificaciones ideológicas en los diferentes sectores sociales que componen la región. En suma, la descentralización del Estado forma parte del imaginario político regional.

Por otro lado, la legitimidad del Estado depende de la capacidad del sistema político institucional para absorber o canalizar demandas sociales. Cuanto mayor es la capacidad de este sistema para incluir esas demandas, mayor es su poder para generar identificaciones ideológicas y políticas de aquellos sujetos sociales que las formulan. El sistema político es tanto más legítimo y estable cuanto más inclusivo es. La frontera simbólico-imaginaria del sistema político está formada por aquellos sectores sociales cuyas demandas no encuentran respuesta en el mismo. Este es el borde a partir del cual se forman los excluidos, la oposición antisistema.

De acuerdo con esto, la actual crisis institucional del Estado ecuatoriano puede ser entendida como una consecuencia de la escasa apertura relativa del sistema político a las demandas sociales, lo que se ha traducido en la formación de movimientos sociales antisistema, de todo signo ideológico, de derecha y de izquierda. El regionalismo y la demanda de descentralización es uno de esos movimientos sociales y políticos, particularmente importante por la fuerza política que tiene Guayaquil y la región de la que forma parte.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que la mencionada demanda no es exclusiva de Guayaquil y de la provincia del Guayas, sino que está también presente en Manabí y en varios cantones y provincias de la Sierra, en los que la población indígena conjuga sus reclamos étnicos con la demanda de descentralización. La descentralización es, entonces, una demanda transversal.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta como antecedente y contexto del proyecto de Constitución elaborado en Montecristi, el que la Asamblea Constituyente así como el actual gobierno son el resultado de un amplio y profundo movimiento democrático ciudadano, de oposición a las élites políticas y económicas que dirigieron el Estado ecuatoriano durante los últimos 26 años. La demanda política que articuló ese movimiento fue de una democracia participativa, que establezca los mecanismos institucionales necesarios para que la ciudadanía pueda controlar a sus representantes.

De lo anterior se desprende que los ecuatorianos y ecuatorianas necesitamos una Constitución que descentralice y democratice efectivamente al Estado, de modo que se puedan producir identificaciones profundas con la nueva carta Política, por parte de amplios sectores democráticos que, desde una diversidad de posiciones ideológicas y sociales, vienen planteando la necesidad de descentralizar el Estado. La descentralización efectiva debe investir de legitimidad a las instituciones políticas democráticas en territorios tan importantes como Manabí, la provincia del Guayas y Guayaquil, y algunas provincias de la Sierra, así como en sectores políticamente decisivos como la clase media urbana y el empresariado no monopolístico, fuertemente identificados con la tesis de la descentralización y las autonomías regionales. Lo mismo es válido para las provincias de la Sierra y para los territorios en los que hay una importante población indígena que busca diferenciarse, como una forma de afirmar su identidad cultural y política y sus instituciones sociales. Desde esta perspectiva, la descentralización es el punto nodal de encuentro de un amplio abanico democrático de posiciones y sectores sociales diversos.

## LA AUTONOMÍA

Los sectores reseñados empezaron a demandar la autonomía regional ante la ineficacia de la Ley de Descentralización del Estado y Participación Social, de octubre de 1997, para generar un proceso real de descentralización del Estado. Es decir, la demanda de autonomía nació como una radicalización de la tesis de la descentralización. De esta manera se introdujo el concepto de “región autonómica” en el debate político nacional. La demanda de autonomía profundizó el conflicto regional y lo transformó en un problema **directamente político**, que tiene que ver ahora con **la estructura de dirección y representación política** del Estado ecuatoriano y no solamente con las estructuras administrativas y financieras del mismo.

Tomado sobretudo elementos de la experiencia española de descentralización del Estado, el concepto de gobierno y comunidad autonómicos hacen referencia al autogobierno político de un territorio y una comunidad, para lo cual es necesario crear instituciones políticas representativas regionales de autogobierno: parlamento y gobierno regionales, presidente del gobierno y



poder judicial regionales.<sup>1</sup> Esta es la forma de la comunidad autonómica en estados como España, Suiza, Canadá y otros, en los que hay estas instituciones políticas. En estas unidades **políticas** regionales, los miembros del parlamento y del gobierno autonómico regional son de elección popular. La autonomía regional es una democracia regional, una forma de autogobierno político representativo.

Estos son los primeros elementos de juicio mínimos necesarios para analizar el texto del proyecto de Constitución de Montecristi. A continuación resumimos las disposiciones más importantes del mismo con respecto a la formación de regiones y gobiernos autónomos.

## LA AUTONOMÍA EN EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN

El proyecto de Constitución elaborado en Montecristi reconoce una forma **diferenciada** de organización del territorio ecuatoriano, dividido en parroquias, cantones, distritos metropolitanos, provincias, regiones y circunscripciones territoriales. Estas últimas –los distritos metropolitanos– y la provincia de Galápagos constituyen regímenes especiales, por razones de carácter ambiental, étnico cultural y de población.<sup>2</sup>

De acuerdo con cada una de estas unidades políticas territoriales, el proyecto de Constitución reconoce también diferentes niveles de gobierno autónomo descentralizado. Estos gobiernos son la Junta Parroquial, el Consejo Municipal, el Consejo Provincial, el Consejo Metropolitano y el Consejo Regional. Además de la parroquia, el cantón, la provincia y las circunscripciones territoriales indígenas –unidades que constan en la Constitución Política de 1998– el proyecto de Montecristi establece la posibilidad de conformar gobiernos autónomos descentralizados para los distritos metropolitanos y las regiones autónomas.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Remito a la Constitución Española y a los Estatutos de Autonomía de Cataluña, el País Vasco y Valencia y a la Constitución Federal de la Confederación Suiza.

<sup>2</sup> Proyecto de la Nueva Constitución, Título V, en [www.asambleaconstituyente.gov.ec](http://www.asambleaconstituyente.gov.ec)

<sup>3</sup> El Art. 228 de la Constitución de 1998 dice: Los gobiernos seccionales autónomos serán ejercidos por los consejos provinciales, los concejos municipales, las juntas parroquiales y los organismos que determine la ley para la administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afro ecuatorianas.

Todas estas instituciones son formas de representación política de la ciudadanía. El gobierno que se encuentra más cerca de la ciudadanía es la Junta Parroquial, pues la parroquia es una de las unidades políticas territoriales más pequeñas. Esto debería permitir una mayor participación de los ciudadanos en la vida política local, y por lo mismo, una mayor identificación de los ciudadanos con el gobierno local y el Estado ecuatoriano. Sin embargo, las Juntas Parroquiales solo reconocidas por el proyecto de Constitución solo como formas de autogobierno descentralizado para las zonas rurales.<sup>4</sup>

Todos los niveles de gobierno político mencionados son de elección popular. El proyecto de Montecristi establece que la elección de los representantes será proporcional a la composición de la población rural y urbana de cada unidad territorial, a partir del cantón. Es decir, reconoce la necesidad de que la ciudadanía rural esté adecuadamente representada en los diferentes niveles de gobierno político. La población rural también tiene representantes en el consejo provincial, que serán elegidos entre los presidentes de las juntas parroquiales.

Concentrémonos ahora en la estructura de las regiones y gobiernos autónomos regionales. Las regiones autónomas pueden integrarse entre dos o más provincias con contigüidad territorial, superficie superior a 20 mil kilómetros cuadrados y un número de habitantes que sea superior al 5% de la población nacional. Cada región autónoma tendrá un gobierno autónomo descentralizado llamado consejo regional, compuesto por el gobernador, el vicegobernador y los consejeros regionales, todos de elección popular.

Por otro lado, el proyecto de Constitución establece las competencias de los gobiernos regionales. Reconoce a los gobiernos autónomos nueve competencias exclusivas: planificar el desarrollo regional, gestionar el ordenamiento de las cuencas hidrográficas, planificar y controlar el tránsito, el transporte y el sistema vial en la región; determinar la política de investigación e innovación del conocimiento; fomentar las actividades productivas regionales y la seguridad alimentaria en la región, y gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

<sup>4</sup> La Ley de Juntas Parroquiales vigente desde el 2000 reconoce a las juntas parroquiales la condición de “persona jurídica de derecho público, con atribuciones y limitaciones establecidas en la Constitución y demás leyes vigentes, con autonomía administrativa, económica y financiera para el cumplimiento de sus objetivos.”



Las competencias de los gobiernos autónomos son obligatorias y progresivas, para las provincias que decidan constituirse en regiones autónomas. El texto del proyecto también habla de **competencia concurrente** entre las regiones autónomas y el Estado central, **pero no la define**.

## GOBIERNO POLÍTICO AUTONÓMICO Y COMPETENCIAS

Una vez resumido el articulado que nos interesa, nos preguntamos si el proyecto de Montecristi crea instituciones políticas que democratizan al Estado ecuatoriano, y si la formación de regiones y gobiernos autónomos, tal como está planteada, cumple con la secular demanda de descentralización del Estado ecuatoriano. Es necesario preguntarse si el texto en cuestión puede generar las identificaciones necesarias para legitimar y estabilizar **a mediano plazo** las nuevas instituciones políticas que crea.

A continuación haremos dos tipos de observaciones: por una parte, nos referiremos a las instituciones políticas de gobierno regional descentralizado; por otra, haremos observaciones al concepto de región y a las disposiciones del proyecto de Constitución que, indirecta o implícitamente, tienen relación con los conceptos de región y de desarrollo. Como veremos, esta segunda categoría de observaciones está fuertemente relacionada no solo con las instituciones políticas que pretende crear el proyecto, sino, al mismo tiempo, con las competencias que les reconoce a los gobiernos y regiones autónomas.

El texto de Montecristi crea las regiones y los gobiernos regionales autónomos descentralizados, instituciones que no existen en la Carta Política de 1998. Además, crea la posibilidad de que las circunscripciones territoriales y los distritos metropolitanos cuenten con gobiernos autónomos descentralizados. Pero el proyecto elabora un concepto de región y gobierno autónomos con poderes **limitados**, en comparación con los poderes que poseen los gobiernos de las comunidades autónomas o de los cantones en estados como España y Suiza. Esta afirmación implica que el proyecto debe ser analizado teniendo en cuenta constituciones políticas y estados en los que existen efectivamente regiones autónomas o unidades territoriales autónomas.

Desde este punto de vista, se puede decir que el proyecto de Montecristi no crea todas las instituciones políticas de un gobierno autónomo. En el texto

no se establece un parlamento regional ni un poder judicial de la región. Las facultades legislativas se ejercen desde el gobierno regional, con lo cual no hay, en el ámbito regional, separación entre el poder legislativo y ejecutivo. Por supuesto, no hay elección de miembros del poder legislativo regional, puesto que este no existe.

Si se tiene en cuenta que en el Estado autonómico los gobiernos autonómicos tienen competencias exclusivas importantes, se comprende la necesidad de contar con un parlamento regional y una división de poderes que asegure la democracia política en la región. En otras palabras, la falta en el proyecto de un parlamento de las regiones autónomas, está vinculado con el hecho de que las competencias del sistema político autonómico, tal como está diseñado en el proyecto, también son limitadas. Las facultades legislativas del Consejo Regional están limitadas a los campos de su competencia, que son limitados. En cambio, cuando las competencias del sistema político regional son importantes, la división de poderes en el mismo es indispensable para asegurar la democracia política de la región. En el proyecto no hay un poder legislativo regional de elección popular, sino que la facultad de legislar pertenece al Consejo Regional dentro de unas competencias bastante limitadas.

El texto de Montecristi tampoco establece un poder judicial autónomo en la región. A pesar de esto, se reconoce la existencia de la justicia indígena.<sup>5</sup> Es importante detenerse en esto para advertir la inconsistencia del texto constitucional propuesto. Si las circunscripciones territoriales indígenas pueden tener gobiernos autónomos descentralizados, significa que la justicia indígena será ejercida dentro de los territorios de estas circunscripciones como una especie de poder judicial de la misma. En otras palabras, en las circunscripciones indígenas existiría un sistema político compuesto de dos instancias, el gobierno autónomo y la justicia indígena. Esto es un principio de división de poderes en las circunscripciones territoriales, pero el texto constitucional no fundamenta esto ni lo amplía a las regiones autonómicas no indígenas.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> *Ibíd.* Capítulo Cuarto, Sección Segunda.

<sup>6</sup> En la Constitución de 1998 ya se reconoció a la justicia indígena: "Las autoridades de los pueblos indígenas ejercerán funciones de justicia, aplicando normas y procedimientos propios para la solución de conflictos internos de conformidad con sus costumbres o derecho consuetudinario, siempre que no sean contrarios a la Constitución y las leyes. La ley hará compatibles aquellas funciones con las del sistema judicial nacional." (Art. 191)

Por lo tanto, las instituciones del poder político regional son limitadas, a pesar de que el texto del proyecto dice que los gobiernos autónomos gozarán de **autonomía política**. La democracia política con división de poderes queda así limitada al Estado nacional. En los estados autonómicos esto no es así.<sup>7</sup> Estos se caracterizan por tener dos niveles diferentes de **gobierno político**: el estado central y los gobiernos autónomos de las regiones, los cuales cuentan con un sistema propio de instituciones políticas democráticas con división de poderes, cuyos representantes son de elección popular.<sup>8</sup>

Por otra parte, el proyecto de Constitución limita también las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones. Esto ocurre especialmente porque el mencionado proyecto no diferencia entre competencias exclusivas, competencias compartidas y competencias ejecutivas. El texto en mención habla de competencia concurrente, pero **no se la define**. En los estados federales y en España, los gobiernos autonómicos no solo tienen competencias exclusivas, sino también competencias compartidas con el Estado central. Esto significa que en esos estados las regiones y los gobiernos autónomos tienen un abanico mucho más amplio de competencias, que determina un nivel mucho más profundo de descentralización del poder político y de la administración del Estado.

Pero también significa que el concepto de **competencias compartidas** es una categoría por medio de la cual, en los estados federales modernos – **que son estados sociales de derecho**, como Suiza, Canadá, España, etc. – el gobierno central **interviene** en las políticas de la región, **sin dejar de reconocer la autonomía de estas**. Es decir que en los estados federales la **intervención** del Estado central depende del concepto de competencia **compartida**. Esto significa que en los estados descentralizados, el concepto de competencia compartida es la clave de la intervención del Estado. Sin esta categoría no es posible articular la intervención característica de un Estado social con la autonomía de las regiones y gobiernos autónomos. Por esto, la formación de autonomías no conduce necesariamente a un estado de corte neoliberal, sino que las mismas pueden formar parte de estados que intervienen en la regulación de las economías, sin dejar de reconocer la autonomía de las regiones. Si bien el concepto de competencia compartida es un terreno de fricciones entre

las regiones y el Estado central, estas son constitutivas de un tipo de **Estado plural**.<sup>9</sup> En el proyecto de Montecristi este concepto no existe.

La consecuencia es que las regiones y los gobiernos autonómicos no tienen ninguna participación en áreas que son decisivas para el desarrollo político, cultural y económico social de la región.

Para ilustrar esto con un ejemplo, el Estatuto de Cataluña en España establece 55 competencias para el Gobierno Autónomo, contra las 9 competencias del proyecto de Montecristi. Las competencias de Cataluña van desde los derechos lingüísticos de los catalanes hasta la promoción del turismo y la asistencia social, pasando por la ordenación del territorio, las obras públicas y las carreteras, la agricultura, la ganadería, la pesca, la industria, el comercio, el fomento del desarrollo económico y la regulación de las instituciones financieras, la creación y registro de cámaras de la producción, colegios profesionales, asociaciones, clubes juveniles, etc. Las competencias cubren campos que se extienden desde la cultura y la educación hasta las relaciones con la Unión Europea, pasando por la economía, el medio ambiente, las relaciones de género y la organización social. Muchas de estas competencias son compartidas con el Estado central, **pero también son competencias de los gobiernos autonómicos**<sup>10</sup>.

El proyecto de Montecristi señala que cada región autónoma tendrá su propio estatuto, pero si el proyecto es aprobado en referéndum, las competencias que se podrán establecer en el Estatuto solo podrán ser especificaciones de aquellas que ya estableció la Asamblea Constituyente. De esta manera, el proyecto ya establece los límites dentro de los cuales puede crearse el Estatuto de la región autónoma.

Muchos de los estados federales son plurinacionales. Los ejemplos de Suiza y España son muy claros al respecto. Son estados en los cuales conviven pueblos que poseen una cultura e instituciones propias por medio de las cuales regulan su vida. En el caso del Ecuador ocurre lo mismo. En la década pasada, la irrupción del movimiento indígena en el escenario político nacional

<sup>7</sup> Mario Caciagli, Regiones en Europa, Tirand Lo Blanch, Valencia, 2006

<sup>8</sup> Eliseo Ajá, El Estado Autonómico, Alianza Editorial, Madrid, 1999

<sup>9</sup> No pueden ser radicalmente eliminadas porque esto equivaldría a eliminar la diferencia entre los dos niveles de dirección política, nacional y regional.

<sup>10</sup> Ver: Ley Orgánica 6/2006 de 19 de julio, de reforma del Estatuto Autonómico de Cataluña.



como una fuerza decisiva acabó con la idea de un Estado y una cultura nacional homogénea. La Constitución vigente y el proyecto de Montecristi lo reconocen: el Estado ecuatoriano es multicultural y plurinacional. Mas aún, el proyecto de Montecristi dice expresamente que las regiones y gobiernos autónomos se establecen como una forma de preservar la cultura y los derechos de los grupos étnicos. Pero el texto en cuestión oscila entre la afirmación de la diversidad cultural y nacional y la afirmación del Estado unitario.

Esto limita significativamente la posibilidad de desarrollo político del Estado ecuatoriano, entendido como un sistema de instituciones políticas democráticas con la apertura necesaria para canalizar demandas sociales que legitimen y establezcan dichas instituciones democráticas **en el mediano plazo**.

Por una parte, al sistema político regional le falta la institución política –el parlamento regional– que canalice las demandas sociales. La falta de una instancia legislativa independiente en la región va acompañada de las limitadas competencias del gobierno regional. La consecuencia es que este último difícilmente puede atender y procesar demandas sociales dentro del territorio de manera adecuada, pues no se ha creado el sistema institucional necesario para tal cosa. Dadas las limitadas competencias del gobierno regional, difícilmente se puede decir que el mismo puede dirigir el desarrollo de la región.

## EL PROYECTO DE MONTECRISTI Y EL DESARROLLO REGIONAL

Veamos ahora el proyecto de Constitución desde la óptica del desarrollo regional. El proyecto establece que una región se podrá formar al menos con dos provincias. Las regiones que se formen estarán compuestas por provincias que poseen un entramado importante de relaciones económicas. Esto no se plantea así en el proyecto. En este se habla de contigüidad de las provincias, de complementación ecológica y de tradiciones culturales comunes. Pero una región es, además, un sistema económico y social.

Ahora bien, en el caso ecuatoriano la economía de las futuras regiones será sobretodo una **economía rural**. Esto obedece al hecho de que la economía rural y el sector primario son muy importantes en la economía nacional.

La agricultura ampliada del Ecuador representa, aproximadamente, el 30% del PIB. Las regiones son sistemas económicos formados por medio de cadenas productivas que las atraviesan y que desembocan en los más grandes centros urbanos de la región –las principales ciudades– que son los mercados principales. Las ciudades son en el Ecuador centros comerciales y centros político-administrativos. En el Ecuador no hay ciudades industriales propiamente dichas, aunque Cuenca y Ambato tengan un desarrollo industrial comparativamente más alto que las otras. Esto significa que las principales ciudades del país deben ser vistas **como parte de** sistemas económicos regionales.

Pero además significa que una estrategia de desarrollo regional –y nacional– debe darle prioridad al sector agropecuario y rural y a la minería, porque la competitividad de la economía nacional y regional depende de este sector. En el ámbito rural se producen los bienes de consumo y los insumos industriales que se venden o se exportan por los mercados de las principales ciudades de las diferentes provincias que se integrarán en regiones. Por lo tanto, la estrategia de desarrollo regional requiere de un enfoque de cadenas productivas y debe atender la economía rural como una prioridad, porque en este sector radican las mayores oportunidades de las regiones y del país.

El sistema político institucional en sus diferentes niveles debe estar diseñado y construido para apoyar este tipo de desarrollo. En el sector rural está concentrada la mayoría de la pequeña y la mediana empresa ecuatoriana. Existen miles de pequeñas y medianas empresas rurales, dedicadas a la producción. Para citar solamente un ejemplo, en el caso de las provincias de Guayas y Los Ríos, hay 308.852 unidades productivas rurales comprometidas en 11 cadenas productivas que venden o exportan por Guayaquil alrededor del 79% de la producción.<sup>11</sup> Es decir, la economía del puerto está íntimamente integrada en un sistema de economía rural regional, lo que equivale a concebir la economía de Guayaquil en términos **estructurales**.

Esto también es válido para el sistema político y administrativo regional. Las instituciones políticas de desarrollo regional y local –los concejos cantorales y los consejos provinciales y regionales– necesitan formas de representación

<sup>11</sup> Las principales cadenas productivas de la región son banano, cacao, café, arroz, maíz, soja, pescado, camarón, azúcar. Ver: Rafael Guerrero, *Guayaquil y la Región*, Guayaquil, 2008, de próxima publicación con CAAP, Quito



política y competencias adecuadas para que el sector rural pueda expresarse políticamente y, de esta manera, construir una política regional centrada en el mismo. Como ya se dijo, si no se adecua la estructura política a lo que realmente es la composición de la economía ecuatoriana, seguiremos teniendo un estado que representa sobretodo a la **población urbana**. El proyecto de Montecristi da un paso importante en esta dirección al reconocer mayor representatividad al sector rural en los niveles cantonales, provinciales y regionales, pero se queda corto en la determinación de las competencias.

La Constitución de 1998 es un texto que, junto con las leyes de Régimen Provincial y Municipal **tiene un claro sesgo urbano**. El municipio ecuatoriano es actualmente una institución diseñada para atender las demandas de la población urbana, no de la población rural. Esto es así, a pesar de que la mayoría de los cantones del Ecuador son cantones rurales. Los municipios realizan inversiones en infraestructura urbana, pero la mayoría de la población del cantón está asentada en el área rural y es población pobre. La conclusión es que el municipio no apoya al sector más pobre, que es, además, el que encierra posibilidades competitivas. Basta consultar la información del SIISE y del MAGAP sobre educación y salud, servicio de energía eléctrica, educación agropecuaria, telefonía, asistencia técnica, sistemas de crédito, sistemas de riego y drenaje, asistencia técnica, etc. para comprobar que **los servicios del Estado están sesgados hacia los centros urbanos**. El Estado ecuatoriano es un estado urbano.

De acuerdo con la Constitución de 1998, el consejo provincial es la institución que debe cubrir las demandas del sector rural. Pero lo hace de manera muy limitada. El consejo provincial no está concebido en la Constitución vigente como una instancia para el desarrollo de la economía rural de la provincia. Para esto le faltan competencias. Pero, además, los consejos provinciales son – financieramente – muy dependientes del Estado central. Cerca del 90% del presupuesto de los consejos provinciales proviene de ingresos del Estado central, a excepción de Pichincha y Guayas.<sup>12</sup>

La conclusión es que el Estado ecuatoriano no cuenta con estructuras políticas y administrativas adecuadas para impulsar el desarrollo de la economía agropecuaria y rural de las regiones y del país. Pero el proyecto de

Constitución elaborado en Montecristi tampoco propone cambios en las competencias de la junta parroquial, del municipio y del consejo provincial para volverlos funcionales al desarrollo del sector rural de la economía ecuatoriana y de las regiones.

Como ya señalamos, el proyecto de Montecristi propone cambios en la forma de representación política en los concejos municipales y consejos provinciales, que mejoran la participación política de los ciudadanos rurales, **pero no modifica las competencias del municipio y del consejo provincial**. Era necesario introducir una disposición que le asignara competencias a los municipios en el área rural, creando categorías de municipios en función de la composición rural/urbana de la población y de la importancia de las actividades económicas de los mismos. Los cantones con mayoría de población rural deben tener competencias y obligaciones explícitas y específicas con el sector rural de su cantón.

Algo similar se debe decir de las juntas parroquiales. Estas son instituciones políticas muy importantes, que despertaron grandes expectativas en la población rural, pero sus competencias no están adecuadamente determinadas. Las juntas parroquiales podrían tener competencias estrictamente políticas, ligadas a formas de consulta y participación ciudadanas en el ámbito de la parroquia, pero esto no está determinado en el proyecto de Constitución. Además, para que tengan independencia de los municipios y consejos provinciales, las juntas parroquiales deben estar adecuadamente financiadas.

Lo anterior nos permite hacer algunas observaciones más sobre las competencias de los gobiernos regionales descentralizados. El desarrollo regional tiene como una de sus condiciones necesarias el que el gobierno regional impulse y oriente la economía de la región. Decididamente, el consejo regional necesita competencias **compartidas** en áreas como la creación de infraestructura productiva, educación, salud, agricultura, pesca, industria, comercio, creación y generación de instituciones financieras tales como cooperativas de ahorro y crédito; capacidad para desarrollar un sistema regional de investigación, producción y transferencia de tecnología, apoyo al desarrollo de la industria turística y del comercio exterior. Deben existir competencias exclusivas en campos como la inscripción y regulación de las organizaciones sociales, que son necesariamente parte del soporte que necesita el gobierno regional y el proyecto de desarrollo regional.

<sup>12</sup> Vicente Albornoz, *Gobierno Central, Autonomías y Finanzas Provinciales*, CORDES, Quito, 2000



Si el gobierno regional no tiene estas competencias, carece de los instrumentos necesarios para dirigir la región. Las competencias que le reconoce el proyecto de Montecristi son necesarias pero insuficientes. La planificación del desarrollo es insuficiente si no cuenta con las herramientas necesarias para ejecutarlo.

## LOS DISTRITOS METROPOLITANOS Y LAS REGIONES

Es necesario advertir que el proyecto de Constitución crea la posibilidad de que los distritos metropolitanos se conviertan en gobiernos autónomos descentralizados. Esto equivale a convertir el distrito metropolitano en una región autónoma. Pero, como hemos visto, las principales ciudades del país forman parte de sistemas regionales en los cuales cumplen la función de ser mercados y puertos de exportación de esos sistemas.

Si los distritos metropolitanos se autonomizan de ese modo, dejan de ser unidades de un sistema económico, social y político regional. A partir de esto, se volverá difícil la planificación y la ejecución del desarrollo regional.

Por esto, la demanda de la derecha guayaquileña de autonomía para Guayaquil es una demanda limitada, que carece del alcance y la profundidad que se necesita para impulsar un proyecto de transformación profunda del Estado. La posición de la derecha política guayaquileña rompe no solo con toda una tradición política de la costa del Ecuador y de la ciudad, sino que ignora las articulaciones estructurales de la economía de la ciudad con la región y las identificaciones del pueblo de Guayaquil con la provincia y la región. Al respecto, es importante señalar que los principales flujos migratorios con los cuales se desarrolló Guayaquil durante los últimos 40 años provinieron de la misma provincia del Guayas, de Manabí y Los Ríos. Para comprobar esto, basta consultar los tres últimos censos de población del Ecuador. El proyecto actual de la derecha guayaquileña no ve esto, y de esa manera, traiciona sus propias raíces regionales e históricas. Esto es parte de una crisis profunda de la derecha política de Guayaquil.

## CONCLUSIONES

Con la elaboración del proyecto de Montecristi, la demanda de autonomía tiende a **universalizarse** en la sociedad ecuatoriana. Ya no es una demanda exclusiva de las élites económicas y políticas de Guayaquil. En las provincias de la Sierra y el Oriente el movimiento indígena se ha abanderado de esta demanda, fundiéndola con sus reivindicaciones étnicas. El movimiento ecologista también podría reivindicar la autonomía, como una forma de proteger los ecosistemas frágiles. La autonomía se convierte así en un significante de alto valor estructural, porque circula a lo largo de todo el arco ideológico nacional, desde la derecha hasta la izquierda.

Esto debe permitirnos reflexionar sobre el sentido de la autonomía regional. Este sentido está determinado por las articulaciones que la demanda de autonomía tiene en los diferentes discursos y programas políticos que se disputan la hegemonía político ideológica nacional. La autonomía no es de derecha ni de izquierda, sino que el sentido de la misma depende de las **articulaciones** que tiene la misma en los diferentes discursos políticos.

Prevalecerá aquella versión de la autonomía que tenga mayor fuerza interpelatoria, como para generar en los diferentes sectores de la sociedad identificaciones bastas y profundas. Como hemos señalado, la derecha neoliberal autonomista de Guayaquil carece de un proyecto político que pueda articular un movimiento social de gran envergadura en la región. De hecho, el discurso de la derecha solo interpela a la población de Guayaquil. Se ha convertido en un proyecto localista. Aunque sea paradójico, hay que hacer notar que mientras la demanda de autonomía se universaliza, la derecha autonomista de Guayaquil se reduce a un particularismo cantonal.

Esto libera el significante Autonomía de las articulaciones que ha tenido el mismo en el Ecuador con el discurso neoliberal. Estas han sido articulaciones **contingentes**, como lo prueba el hecho de que ahora otros sectores sociales y políticos también demanden autonomía, elaborando lecturas particulares de la misma.

Como señalamos al empezar, la construcción de instituciones políticas legítimas y estables en el mediano plazo tiene como condición un sistema político que pueda recoger y canalizar valores y aspiraciones de amplios



sectores sociales. La crisis institucional del Estado ecuatoriano depende de la satisfacción de esas demandas. Aunque el sistema político institucional filtra las demandas sociales, un proyecto **político** de desarrollo de la democracia ecuatoriana debe encontrar una forma de canalizar las demandas sociales y políticas más importantes. La demanda de autonomía es una de ellas, porque detrás de la misma está el secular conflicto regional del Ecuador. Aspirar a resolver este conflicto es asumir la necesidad de recoger adecuadamente la demanda de una descentralización profunda del Estado ecuatoriano. En este sentido, la unidad del Estado ecuatoriano depende de la negociación con las regiones que demandan autonomía. Esto significa que la universalidad del Estado se negocia. La universalidad política del Estado resulta de la articulación de los particularismos.

El proyecto de Constitución que se someterá a referéndum no crea las instituciones políticas y las competencias necesarias para una construcción plena de regiones y gobiernos autonómicos descentralizados. Probablemente esto producirá gobiernos regionales débiles e ineficientes, con poca capacidad política y técnica de conducción de las regiones.

Si el proyecto de Constitución falla, es porque parte de un supuesto según el cual el Estado ecuatoriano debe ser, necesariamente, un **Estado unitario**.<sup>13</sup> Para este discurso, el Estado unitario es indivisible. Según esto, el Ecuador es un Estado unitario o es nada. Este supuesto es falso. El Estado unitario es un tipo de Estado, junto a otras posibilidades de organización del poder político, como el estado federal o el autonómico.

Esto últimos tipos de estado se forman allí donde existen diferencias étnicas y regionales importantes. El conflicto regional en el Ecuador atraviesa la historia política nacional. Construir un estado es producir una universalidad en la cual se puedan identificar las particularidades. Pero esta universalidad solamente puede ser el producto de la articulación de la diversidad.

El verdadero problema teórico y político es cómo se entiende esta articulación. Esto equivale a entender de otra forma la construcción de la identidad

nacional. Esta ya no puede girar en torno a un centro **que siempre permanece igual a sí mismo**. Esta noción de la identidad es lo que se encuentra detrás del concepto del Estado unitario. Para que podamos producir una identidad colectiva nacional profunda, el centro y las regiones tienen que **transformarse recíprocamente**: la identificación de las regiones con el Estado solo es posible si este último asimila sus demandas. Esto limitará el poder del Estado central. Pero una vez que se introduzca este cambio, las regiones quedarán identificadas con el Estado.

<sup>13</sup> Se entiende por estado unitario aquel que solo posee un nivel gobierno político, el gobierno central con división de poderes y elección popular de los representantes del poder legislativo y ejecutivo. Eliseo Ajá, El Estado Autonómico, Alianza Madrid, 1999

