

Francisco Enríquez Bermeo
Coordinador-editor

Organización del Estado en el territorio a partir del covid 19

Serie Territorios en Debate - Segunda Etapa - N° 11



2021

Organización del Estado en el territorio a partir del Covid 19 / editado por Francisco Enríquez Bermeo. Quito : CONGOPE : Ediciones Abya Yala : Incidencia Pública Ecuador. 2021

viii, 303 páginas : cuadros, gráficos. - (Serie Territorios en Debate. Segunda etapa ; 11)

Incluye bibliografía

ISBN: 9789942097507

TERRITORIO ; ESTADO ; ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ; DESCENTRALIZACIÓN ; AUTONOMÍA ; POLÍTICAS PÚBLICAS ; ECONOMÍA ; ASPECTOS SOCIALES ; PANDEMIA ; COVID-19 ; QUITO ; ECUADOR. I. ENRÍQUEZ BERMEO, FRANCISCO, EDITOR

320.12 - CDD

Primera edición: 2021

© Consorcio de Gobiernos Autónomos

Provinciales del Ecuador – CONGOPE

Wilson E8-166 y Av. 6 de Diciembre

Teléfono: 593 2 3801 750

www.congope.gob.ec

Quito-Ecuador

Ediciones Abya Yala

Av. 12 de Octubre N24-22 y Wilson, bloque A

Apartado Postal: 17-12-719

Teléfonos: 593 2 2506 267 / 3962 800

e-mail: editorial@abyayala.org / abyayalaeditorial@gmail.com

Quito-Ecuador

Incidencia Pública Ecuador

Calle San Luis Oe8-78

San Francisco de Pinsha, Cumbayá

Teléfono: 593 999 012 226

e-mail: incidenciapublica.ecuador@gmail.com

Quito-Ecuador

Coordinador general de la serie: Francisco Enríquez Bermeo

Edición: Francisco Enríquez Bermeo

Corrección: María Victoria Toral

Diseño y diagramación: Antonio Mena

Impresión: Ediciones Abya Yala, Quito-Ecuador

ISBN: 978-9942-09-750-7

Tiraje: 1000 ejemplares

Impreso en Quito-Ecuador, junio de 2021

Las opiniones de los autores no reflejan la opinión de las instituciones que patrocinan o auspician la publicación.

Este trabajo se llevó a cabo con una subvención del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador – CONGOPE

Serie Territorios en Debate

Es un espacio creado por el CONGOPE e Incidencia Pública para debatir entre los gestores de la política pública, la academia y la sociedad civil, sobre el desarrollo desde una perspectiva territorial, que mire a lo urbano y lo rural como un espacio diverso y articulado de construcción social.

Índice

Presentación	VII
<i>Pablo Jurado Moreno</i>	
Introducción	1
<i>Francisco Enríquez Bermeo</i>	
Capitalidad y autonomía en América Latina: el caso de Quito	17
<i>Fernando Carrión M.</i>	
Los intransitables “chaquiñanes” del poder territorial del Estado: el viejo debate y prácticas de unitaristas vs. federalistas en Ecuador y realidades de la descentralización	67
<i>Patricia Sánchez y Gaitán Villavicencio</i>	
Autonomía descentralizada: ¿cuándo?	115
<i>Fernando Cordero Cueva</i>	
El centralismo chileno cede	175
<i>Carolina Tohá</i>	
Territorio y poder estatal en México en la crisis actual	205
<i>Emilio Pradilla Cobos</i>	
Organización política del Estado en el territorio en el covid 19	243
<i>Francisco Enríquez Bermeo</i>	
Autores y autoras	301

Introducción

Francisco Enríquez Bermeo*

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

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

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

* fenriquez@flacso.edu.ec

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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