

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Estudios Políticos

Convocatoria 2020-2022

Tesis para obtener el título de Maestría en Sociología Política

Autónomos aún solo en la ley. Disputa e instrumentación de las autonomías territoriales en la  
normativa ecuatoriana 2008 - 2010

Juan Fernando García Crespo

Asesor: Miguel Herrera

Lectores/as: Felipe Burbano de Lara y Soledad Stoessel

Quito, enero de 2024

## Índice de contenidos

<b>Resumen .....</b>	<b>9</b>
<b>Agradecimientos .....</b>	<b>10</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>11</b>
Capítulo 1. Las autonomías territoriales en la normativa ecuatoriana: un abordaje desde la sociología política .....	<b>13</b>
1.1. El objeto empírico de investigación: la trayectoria paradójica de las reivindicaciones de autonomías territoriales .....	14
1.2. Pregunta de investigación e hipótesis .....	23
1.3. Estado del arte: enfoques sobre autonomías territoriales en el Ecuador .....	24
1.3.1. El alcance de las autonomías territoriales consagradas en la normativa ecuatoriana: Constitución 2008 y el COOTAD.....	25
1.3.2. La autonomía territorial indígena desde la plurinacionalidad e interculturalidad .....	29
1.3.3. Los cambios en la política pública de descentralización en los ciclos políticos: modelos de Estado y desarrollo .....	33
1.4. Marco Analítico: dinámicas sociales en la producción de instrumentos de gobierno...40	
1.4.1. La construcción de las autonomías como problema público; actores representaciones y la lucha por la propiedad del problema.....	40
1.4.2. Instrumentos y políticas públicas: la objetivación de la conflictividad política en mecanismos de gobierno .....	45
1.5. Metodología de investigación.....	51
Capítulo 2. La construcción de la agenda gubernamental de autonomías territoriales: lucha y apropiación de la reivindicación sobre autogobierno.....	<b>55</b>
2.1. Los usos políticos de la demanda autonómica previa a la Revolución Ciudadana...57	
2.1.1. Aparecimiento de la demanda autonómica guayaquileña.....	57
2.1.2. La ocupación de la demanda autonómica guayaquileña en la esfera pública	60
2.2. Lucha contra los partidos y fortalecimiento estatal: la llegada al poder de Rafael Correa y la Revolución Ciudadana.....	66
2.2.1. La disputa de la Revolución Ciudadana emprendida contra la partidocracia .....	66
2.2.2. La agenda programática orientada a la recuperación estatal .....	68

2.2.3.	Reformas institucionales de la Revolución Ciudadana para fortalecer el Estado .....	73
2.2.4.	La autonomía y la descentralización como parte de un proyecto de recuperación estatal.....	76
2.3.	La construcción de la regionalización como un instrumento “correcto” de las autonomías.....	81
2.3.1.	Las “correctas autonomías” planteadas frente a la demanda anterior de autogobierno. ....	81
2.3.2.	La formulación del instrumento de la regionalización para el gobierno de las autonomías .....	87
2.3.3.	El gobierno de Rafael Correa en el centro de la disputa por la bandera autonómica .....	97
<b>Capítulo 3. Gobierno de las demandas autonómicas: creación de instrumentos normativos en la disputa del proceso constituyente y legislativo 2008 – 2010 .....</b>		<b>106</b>
3.1.	Ocupación de la iniciativa gubernamental de regionalización en el debate constituyente.....	107
3.1.1.	La apropiación del instrumento gubernamental de la regionalización dentro del bloque de asambleístas constituyentes de Alianza País .....	107
3.1.2.	El conflicto desde Guayaquil a la regionalización y el reconocimiento de otros actores al debate sobre instrumentos autonómicos .....	111
3.2.	La definición de las unidades territoriales de los instrumentos de gobierno de la autonomía .....	118
3.2.1.	El establecimiento de la unidad territorial regional mediante la integración efectuada por las propias provincias .....	118
3.2.2.	Creación de autonomías metropolitanas en unidades cantonales con alta población.....	131
3.2.3.	Conformación de autonomías indígenas, afroecuatorianas y montubias en unidades territoriales parroquiales, cantonales y provinciales existentes.....	136
3.3.	La definición sobre la capacidad legislativa, procedimientos para la conformación de autonomías y sus competencias .....	142
3.3.1.	Delimitación de la capacidad legislativa dentro del Estado unitario y naturaleza de los órganos legislativos de los gobiernos de los territorios autonomizados.....	142

3.3.2. El establecimiento del procedimiento de conformación de las autonomías: estatutos de autonomía sometidos a control constitucional, a ser aprobados en consultas populares .....	149
3.3.3. Competencias y recursos económicos otorgados a los gobiernos de los territorios autonomizados .....	154
3.3.4. Instrumentos de autonomía territorial consagrados en la normativa.....	158
<b>Capítulo 4. Los instrumentos de autonomía consagrados en la normativa sin lugar en los territorios. Desapropiación y decaimiento de las iniciativas autonómicas .....</b>	<b>161</b>
4.1. El rechazo del Partido Social Cristiano a conformar un distrito metropolitano autónomo en Guayaquil o una región autónoma con Guayas .....	162
4.1.1. La oposición socialcristiana previa a la expedición de los instrumentos de autonomía .....	162
4.1.2. El giro de Nebot hacia la defensa de la autonomía existente.....	171
4.1.3. ¿Retorno del problema público de las autonomías bajo la demanda guayaquileña de federalismo?.....	180
4.2. Intentos parciales para conformar en Quito un distrito metropolitano autónomo	181
4.2.1. Alcance de las iniciativas embrionarias para formular un estatuto de autonomía para Quito .....	181
4.2.2. El recorrido fallido por expedir el estatuto autonómico para la capital .....	185
4.3. Intentos fallidos para crear circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias.....	193
4.3.1. La iniciativa de autonomía indígena en manos de los actores demandantes.	194
4.3.2. El declive de la demanda de autonomía indígena en el marco del conflicto de la CONAIE con la Revolución Ciudadana .....	197
4.3.3. Desempate entre el instrumento de las circunscripciones territoriales indígenas y la demanda de autodeterminación.....	203
4.3.4. Iniciativas fallidas de conformación de autonomías indígenas kichwas apoyadas por el gobierno .....	206
4.4. El retiro de la política pública sobre el asunto autonómico.....	209
4.4.1. El abandono de la Revolución Ciudadana al impulso a la regionalización...	209
4.4.2. Intento gubernamental frustrado para eliminar el plazo para la conformación de regiones .....	214
<b>Conclusiones .....</b>	<b>218</b>

<b>Referencias .....</b>	<b>224</b>
<b>Anexos .....</b>	<b>233</b>

## **Lista de Ilustraciones**

### **Mapas**

Mapa 2.1: Regiones diseñadas por SENPLADES .....	93
--	----

### **Tablas**

Tabla 1: Cuadro Comparativo de Principios de la Organización Territorial del Estado Constitución 1998 y Constitución 2008 .....	233
Tabla 2: Cuadro Comparativo Niveles de Gobierno Constitución 1998 y Constitución 2008 .....	234
Tabla 3: Cuadro Comparativo Distritos Metropolitanos Constitución 1998 y Constitución 2008.....	234
Tabla 4: Cuadro Comparativo Circunscripciones Territoriales Indígenas Constitución 1998 y Constitución 2008 .....	235
Tabla 5: Cuadro Comparativo Estructura de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Constitución 1998 y Constitución 2008 .....	235
Tabla 6: Cuadro Comparativo Recursos Económicos Constitución 1998 y Constitución 2008 .....	237

## **Lista de abreviaturas y siglas**

CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CONAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
CODENPE	Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador
COMAGA	Consortio de Municipios Amazónicos del Ecuador
CONGAA	Consortio de Gobiernos Autónomos Provinciales Amazónicos
CONAMU	Consejo Nacional de la Mujer
CNNA	Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia
CODAE	Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización
DINEIB	Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe
ECORAE	Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico
JUNAPLA	Junta Nacional de Planificación
FEINE	Federación Ecuatoriana de Indígenas Evangélicos
FENACLE	Federación Nacional de Trabajadores Agroindustriales Campesinos e Indígenas Libres del Ecuador
FENOCIN	Federación de Organizaciones Campesinas Indígenas y Negras del Ecuador
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FUT	Frente Unitario de Trabajadores
OPIP	Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

## **Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis**

Yo, Juan Fernando García Crespo, autor de la tesis “Autónomos aún solo en la ley. Disputa e instrumentación de las autonomías territoriales en la normativa ecuatoriana 2008 – 2010”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de Maestría en Sociología Política, concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, enero de 2024

JUAN  
FERNANDO  
GARCIA CRESPO

Firmado digitalmente por  
JUAN FERNANDO GARCIA  
CRESPO  
Fecha: 2024.01.15 15:26:16  
05'00"

---

Firma

Juan Fernando García Crespo



## Resumen

La investigación estudia el proceso emprendido por el gobierno de Rafael Correa para impulsar la conformación de regiones autónomas, los distritos metropolitanos autónomos y las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias; y dar paso y forma a demandas de autonomías territoriales planteadas por actores políticos para obtener mayores márgenes de autogobierno en sus territorios.

La tesis analiza la forma en la que el gobierno de la Revolución Ciudadana abordó y administró el problema público de las autonomías mediante la expedición y negociación de estos instrumentos de gobierno, mediante el marco jurídico consagrado con la Constitución, aprobada en el año 2008, y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, expedido en el 2010. La pregunta principal de investigación consiste en analizar: ¿por qué los instrumentos de gobierno de la autonomía territorial impulsados por la administración de la Revolución Ciudadana no han sido creados o constituidos?

La investigación devela cómo el gobierno de la Revolución Ciudadana, mediante el establecimiento de estos instrumentos de gobierno de su política pública de autonomías territoriales efectuó una apropiación de la reivindicación de autogobierno territorial, reorientó hacia su agenda de reforma del Estado el sentido de las iniciativas autonómicas y acotó el alcance maximalista de estas demandas locales, al encausarlas dentro de una organización territorial y ordenamiento jurídico e institucional de un Estado unitario. En ese sentido, los mecanismos institucionales de autonomía consagrados en la normativa constituyen instrumentos de ejercicio de gobierno sobre las demandas y las relaciones políticas entre los actores vinculados a este ámbito.

## **Agradecimientos**

A Miguel Herrera por la valiosa asesoría en la presente tesis, al haber aportado profundamente a lo largo de todo el proceso de su elaboración. Su guía y sus rigurosas revisiones han alentado un ánimo constante por buscar profundidad, pertinencia y sistematicidad en los componentes y contenidos del estudio.

Agradezco a los profesores Felipe Burbano de Lara y Soledad Stoessel por su aguda lectura de esta tesis, así como al resto de docentes del programa de la Maestría en Sociología Política y su personal administrativo, por haber contribuido a mi formación en este enriquecedor y satisfactorio proceso académico.

Extiendo mis agradecimientos a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y al Estado ecuatoriano por la beca de excelencia académica concedida para llevar a cabo este programa de maestría.

Expreso mi gratitud a las personas que generosamente brindaron entrevistas para esta investigación: Gustavo Bedón, Fernando Buendía, Jaime Erazo, Germán Guerra, Juan Pablo Muñoz, Pabel Muñoz, Patricio Silva, René Ramírez y Gabriela Villacreses.

## **Introducción**

La investigación estudia el proceso emprendido por el gobierno de Rafael Correa para impulsar la conformación de regiones autónomas, los distritos metropolitanos autónomos y las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias; y dar paso y forma a demandas de autonomías territoriales planteadas por actores políticos para obtener mayores márgenes de autogobierno en sus territorios. La política pública del gobierno de la Revolución Ciudadana sobre autonomías territoriales formó parte de su agenda de reforma y descentralización del Estado, anunciada para recuperar, fortalecer y democratizar la institucionalidad pública, tras los años de aplicación de las políticas de ajuste estructural y reforma neoliberal.

La investigación estudia la forma en la que el gobierno de la Revolución Ciudadana abordó y administró el problema público de las autonomías mediante la expedición y negociación de estos instrumentos de gobierno, efectuada mediante el marco jurídico consagrado con la Constitución, aprobada en el año 2008, y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, expedido en el 2010. El estudio tiene especial atención en el hecho de que, hasta la actualidad, después de más de una década de expedida esta normativa, la interacción y dinámica política protagonizada por los actores involucrados ha devenido en que ninguno de estos instrumentos de gobierno de la autonomía territorial ha sido constituido, pese a la existencia previa de demandas autonómicas locales. Frente a ello, la pregunta principal de investigación consiste en analizar: ¿por qué los instrumentos de gobierno de la autonomía territorial impulsados por la administración de la Revolución Ciudadana no han sido creados o constituidos?

Para responder a ese problema de investigación, el estudio moviliza un marco analítico que se concentra en explicar cómo y por qué determinados asuntos se convierten en problemas sociales, y la forma en la que determinadas demandas aparecen, logran ser procesadas por las políticas públicas y abandonan la esfera pública. La investigación utiliza a su vez un enfoque analítico de instrumentos de gobierno de las políticas públicas, conforme el cual estas herramientas de administración constituyen mecanismos con carácter y efectos políticos en las relaciones de poder entre gobernantes y gobernados.

Por medio de la reconstitución de los debates y controversias en torno a esta política, se muestra cómo el gobierno de la Revolución Ciudadana, mediante el establecimiento de estos instrumentos de gobierno de su política pública de autonomías territoriales, efectuó una

apropiación de la reivindicación de autogobierno territorial, reorientó hacia su agenda de reforma del Estado el sentido de las iniciativas autonómicas y acotó el alcance maximalista de estas demandas locales, al encausarlas dentro de una organización territorial y ordenamiento jurídico e institucional de un Estado unitario. En ese sentido, los mecanismos institucionales de autonomía consagrados en la normativa constituyen instrumentos de ejercicio de gobierno sobre las demandas y las relaciones políticas entre los actores vinculados a este ámbito.

Con el fin de desarrollar esta argumentación, el estudio está organizado de la siguiente manera. El primer capítulo de la tesis presenta el diseño de la investigación desarrollado, en la perspectiva de abordar las autonomías territoriales desde un enfoque de sociología política de las políticas públicas y sus instrumentos de gobierno. En el segundo capítulo se reconstruye el proceso de formulación de la política pública de autonomías territoriales, previo al proceso constituyente del año 2008, con el que el gobierno de la Revolución Ciudadana emprendió una contienda por la apropiación de la reivindicación de autogobierno, a partir de su propuesta de conformar regiones autónomas. El tercer capítulo estudia el proceso de debate y negociación constituyente y legislativa que instauró, en la normativa actual, los instrumentos de gobierno creados para la administración de la problemática de la autonomía territorial. En el cuarto capítulo, finalmente, se analiza cómo tras la creación de estos instrumentos de gobierno de la autonomía se produjeron intentos fallidos por crear en los territorios los mecanismos institucionales establecidos en la normativa, para dar salida a las demandas autonómicas; así como el proceso mediante el cual decayeron los reclamos de autogobierno territorial y los instrumentos de autonomía consagrados en la normativa quedaron sin lugar en los territorios.

## **Capítulo 1. Las autonomías territoriales en la normativa ecuatoriana: un abordaje desde la sociología política**

El primer capítulo presenta el abordaje formulado para la investigación de tesis sobre la disputa e instrumentación política de la agenda legislativa respecto a autonomías territoriales en la normativa ecuatoriana expedida en la Constitución en el año 2008 y en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD), aprobado en el 2010. Se expone una trayectoria paradójica del objeto de estudio a partir de la cual ha sido formulada la pregunta de investigación. Este recorrido contradictorio está marcado, por un lado, por la expedición de una normativa que dio paso a demandas de autonomía territorial, que se elevaron como una reivindicación central del debate público desde los años noventa; y, por otro lado, el hecho de que, hasta la actualidad, ninguno de los mecanismos institucionales de solución al problema del autogobierno ha sido conformado en territorio alguno. Aquello ha sucedido pese a la existencia de reclamos de autogobierno por parte de actores locales y a que el gobierno de Rafael Correa dio paso e impulsó una organización territorial autónoma del Estado, a través de su propuesta de creación de regiones autónomas. Por ello, en el presente capítulo se formula un problema de investigación dirigido a estudiar por qué en el Ecuador no se creó ninguno de los mecanismos institucionales diseñados por la nueva normativa para dar paso a las autonomías, pese a que los principales actores asociados a esta problemática demandaron e impulsaron la consagración de fórmulas para el autogobierno territorial. Para responderla, se propone un abordaje desde la sociología política, basado en una perspectiva conceptual de problemas públicos y de instrumentos de gobierno de las políticas públicas. Mediante ese enfoque, se busca comprender este recorrido paradójico de las autonomías territoriales a la luz de analizar la forma en la que este asunto ocupó la esfera del debate público, constituyó un objeto central de la discusión de reforma constitucional y, posteriormente, desvaneció su presencia como problema de la agenda de políticas de reestructuración del Estado, sin que sus mecanismos de solución se hayan implementado. A través de esa perspectiva analítica, se busca comprender la forma en la que los instrumentos de gobierno sobre la autonomía territorial fueron producidos mediante una dinámica de disputas entre los actores involucrados; así como su instauración produjo efectos en las relaciones de poder entre el gobierno y los sectores políticos relacionados a este asunto público, que conllevaron a que su concreción se haya diluido en el tiempo.

## **1.1. El objeto empírico de investigación: la trayectoria paradójica de las reivindicaciones de autonomías territoriales**

En el Ecuador tuvo lugar un proceso de expedición de una nueva normativa constitucional y legal, impulsado por el denominado gobierno de la Revolución Ciudadana, que reconoció y reguló la conformación de mecanismos de autonomías territoriales. Con la expedición en el año 2008 de la Constitución y en el 2010 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD) -entre un conjunto amplio de normativas correspondientes a esa materia-, se reconoció y normó específicamente la conformación de regiones autónomas, distritos metropolitanos autónomos y circunscripciones territoriales indígenas afroecuatorianas y montubias, que en el presente documento serán mencionados genéricamente como mecanismos de autonomía territorial<sup>1</sup>. La expedición de esta normativa supuso una iniciativa y estrategia del gobierno de Rafael Correa para impulsar, y dar paso y forma a demandas de autonomías territoriales planteadas por actores políticos, especialmente desde el año 1999 y a lo largo de la primera década de los años 2000.

En esos años, en la ciudad de Guayaquil se desplegaron demandas y movilizaciones pro autonómicas protagonizadas principalmente por los ex alcaldes de la ciudad León Febres Cordero y Jaime Nebot, concejales y líderes y bases del Partido Social Cristiano, sectores productivos y económicos como las cámaras de la producción de Guayaquil, la Junta Cívica de Guayaquil, líderes de opinión, y sectores de la ciudadanía. El expresidente y exalcalde de Guayaquil, León Febres Cordero consolidó su influencia política en esa ciudad, y un liderazgo o representación de la urbe en la política nacional (así como una estrecha relación con sectores económicos, empresariales y bancarios de la localidad). Tras las dos pérdidas electorales del socialcristiano Jaime Nebot de la Presidencia de la República en 1992 y 1996, desde la primera de las dos alcaldías de Febres Cordero de 1992, el Partido Social Cristiano replegó<sup>2</sup> y, a su vez, consolidó su fuerza electoral y política, principalmente en gobiernos

---

<sup>1</sup> Si bien pueden existir una serie más amplia de dispositivos institucionales o legales que pueden ser considerados como mecanismos de autonomía territorial, en el presente estudio, para efectos de una lectura ágil, se hará referencia genéricamente a las regiones autónomas, los distritos metropolitanos autónomos y circunscripciones territoriales indígenas afroecuatorianas y montubias, como mecanismos de autonomía territorial. Estos tres mecanismos tienen como rasgos en común que, a diferencia de una descentralización general de transferencia de competencias y recursos a favor de gobiernos autónomos descentralizados, para su conformación se requieren procedimientos específicos o especiales de creación, formulación y aprobación de sus estatutos de autonomía en consulta popular, y control de constitucionalidad, mediante los cuales, los gobiernos de esos territorios asumen un conjunto de competencias, recursos y un mayor margen de poder y autogobierno territorial.

<sup>2</sup> Como lo indica Burbano de Lara, basado en investigaciones de Pachano, Alcántara y Freidenberg, el anclaje regional del Partido Social Cristiano, no era una característica exclusiva de esta tienda política, sino un patrón

locales de Guayaquil, la provincia de Guayas y otras de la costa ecuatoriana (Burbano de Lara 2006 y 2014).

Los socialcristianos, a partir de la crisis económica y bancaria de 1999 y la consulta popular para la autonomía del Guayas del año 2000, elevaron la demanda autonómica y se constituyeron en el actor político que articuló en gran medida procesos de movilización en ese campo. La oposición política ejercida a distintos gobiernos de turno, como los de los presidentes Mahuad, Gutiérrez y Correa, por parte del Partido Social Cristiano, desde su manejo de la alcaldía de Guayaquil durante ocho años con León Febres Cordero y diecinueve del alcalde Jaime Nebot, fue planteada constantemente en términos de una defensa de la autonomía de la ciudad de Guayaquil y de los gobiernos locales (Burbano de Lara 2006 y 2014).

Entre las movilizaciones más significativas en las que se formularon las demandas autonómicas guayaquileñas frente a una organización considerada centralista del Estado, se encontraron la “Marcha de los Crespones Negros” de 1999, en defensa del presidente del Banco del Progreso, Aspiazu, y en contra del gobierno de Jamil Mahuad; la “Marcha Blanca” del 2005 en contra de la administración de Lucio Gutiérrez; dos marchas en rechazo al gobierno de Rafael Correa en enero del 2008 y en noviembre de 2010. A más de estos episodios de movilización por el autogobierno de Guayaquil, el 23 de enero del año 2000 se realizó y aprobó una consulta popular por la autonomía de la provincia del Guayas, inicialmente propuesta por el líder político del movimiento Fuerza Ecuador, Humberto Mata e impulsada por la Prefectura del Guayas, encabezada por el prefecto socialcristiano Nicolás Lapentti. A partir de ello, similares consultas se aprobaron ese año por la autonomía de las provincias costeñas de Los Ríos (13 de febrero), El Oro y Manabí (17 de septiembre) y la provincia amazónica de Sucumbíos (24 de septiembre). Esos referéndums no se tradujeron en reformas constitucionales, ni legales, que modifiquen la organización del Estado en esos territorios y que otorguen competencias, mayor poder y recursos a sus gobiernos locales.

Por el contrario, el marco jurídico que reguló estas temáticas hasta antes de la Constitución del 2008 fue aquel que regía ya desde la década de los noventa, mediante la Ley Especial de Descentralización y de Participación Social de 1997, la Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales de 1997, y la

---

que presentaron los partidos políticos desde el retorno a la democracia de 1979. Este carácter y fortaleza o éxito electoral en la dimensión regional (entre la Costa y la Sierra) carecía de vocación o implantación nacional, y traducía “intereses, identidades y aspiraciones regionales” (Burbano de Lara 2006, 310).

Constitución de 1998. En términos generales, este marco jurídico de la década de los noventa normó un modelo voluntario y abierto de transferencia de competencias, conocido como “descentralización a la carta” y asociado a procesos o ciclos de reforma de ajuste estructural y neoliberal del Estado, caracterizado por reducir sus capacidades estatales y del gobierno central, en el marco de una ampliación de los roles del mercado y de liberalización de la economía en los campos financiero, laboral y de apertura comercial. El modelo de “descentralización a la carta” se caracterizó por posibilitar la transferencia de competencias y recursos a favor de las prefecturas y municipios, para que cada uno de estos gobiernos pueda obtener la transferencia de cualquier competencia demandada y ejercida por el gobierno central, a excepción las correspondientes a defensa y seguridad nacionales; política exterior y relaciones internacionales; política económica, tributaria y endeudamiento externo. Así también, este marco normativo definió que los gobiernos seccionales participarían y recibirían, de forma predecible y automática, el 15% de los recursos del Presupuesto del Gobierno Central (Barrera 2009, 2015 y 2020, Bastidas 2017, Burbano de Lara 2017, Carrión 2007 y 2008, Ortiz 2017, Velasco 2013).

Esta normativa sobre descentralización de los años noventa surgió asociada a las demandas y auge de la descentralización requerida por gobiernos seccionales que posicionaron el éxito de experiencias de gestión local en contraposición a las deficiencias de los gobiernos centrales de turno<sup>3</sup>. La tesis de la descentralización fue impulsada por los gremios de los gobiernos locales como la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME), el Consorcio de Consejos Provinciales (CONCOPE) y el Consejo Nacional de Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador (CONAJUPARE), así como por las agendas de descentralización promovidas por organismos de cooperación, organizaciones no gubernamentales, agencias de desarrollo, sectores de la academia y expertos en la temática.

A más de lo señalado, la Constitución de 1998 no reguló aún la conformación de mecanismos de autonomía territorial para poblaciones indígenas y que fueron creados con la del 2008, sino que solamente reconoció la posibilidad de que se conformen circunscripciones territoriales, sin fijar más especificidades que el determinar que éstas serán establecidas mediante ley. En

---

<sup>3</sup> Con el fortalecimiento financiero de los gobiernos locales, producido con ese marco legal y el esquema de participación del 15% en el presupuesto general del Estado, la inestabilidad del gobierno central con las caídas de los gobiernos de Bucaram en 1996 y de Mahuad el 2000, pugnas de poderes en el sistema político, enfrentamientos partidarios, y profundas debilidades de los gobiernos centrales, varios municipios como los de Guayaquil, Quito, Cuenca, Loja y Cotacachi, se proyectaron como referencias de un modelo municipalista de gestión local, en contraste con el descalabro de lo nacional (Burbano de Lara 2014, 209 - 211).



esos años anteriores a la Constitución de 2008, no se expidió aún ninguna ley que desarrolle esa disposición constitucional y que establezca o regule la conformación de esas circunscripciones.

Las circunscripciones territoriales indígenas han constituido una reivindicación central en el planteamiento del movimiento indígena, desde que la CONAIE, con los levantamientos indígenas de 1990 y 1992, enarbó la tesis del Estado plurinacional e intercultural, y amplió sus demandas socioeconómicas asociadas a la problemática campesina, a una agenda política y cultural de transformación del Estado y de su relación con sus territorios ancestrales. La demanda de autogobierno de los pueblos y nacionalidades indígenas comprendió, desde entonces, la constitución de circunscripciones en las que se adopten sus propias formas de autoridad y organización política para el autogobierno de sus pueblos y nacionalidades, y así revertir procesos históricos de colonización. (Aparicio 2018, Cordero 2012, Cruz 2013 y 2010, García 2014, González 2010, Kingman 2008, Madrid 2019, Ojeda 2005, Ospina 2010, Viteri s/a)

De esta forma, después de varios años en las que se produjeron diversas demandas de autonomía y descentralización, así como tensiones políticas entre el Estado central y actores y gobiernos locales en torno a esta problemática, el gobierno de la Revolución Ciudadana impulsó una propuesta de autonomías territoriales que fue objeto de disputa y negociación política con los actores políticos vinculados a esta materia.

La propuesta de autonomías territoriales surgió como parte de una amplia serie de transformaciones que el gobierno de Rafael Correa planteó tras ganar la presidencia en el contexto de una crisis y debilidad del sistema político ecuatoriano y las sucesivas destituciones o “caídas” de los últimos tres presidentes electos anteriormente (Abdalá Bucaram, Jamil Mahuad y Lucio Gutiérrez) y tras el colapso económico vivido desde el año 1999 y que afectó al Ecuador durante los primeros años de la década de los 2000. Rafael Correa se convirtió en el actor dominante que, en ese escenario, adquirió legitimidad y fuerza política nacional, a partir de su elección en septiembre del 2006 y especialmente en el 2007 con el triunfo del referéndum para convocar a la Asamblea Constituyente con el 81,7% de la votación, y la elección de asambleístas constituyentes en la que obtuvo 80 de 130 escaños. Con el fortalecimiento político y legitimidad electoral adquiridos, Alianza País tuvo mayoría absoluta para conducir la Asamblea Constituyente de plenos poderes, con capacidad de definir el porvenir de todas las funciones y autoridades del Estado, así como su nuevo ordenamiento jurídico.

Con esa fuerza política, el gobierno de Rafael Correa anunció un proceso de fortalecimiento o retorno del Estado, como un mecanismo fundamental de acción colectiva y de representación legítima de la sociedad, en la perspectiva de revertir el ciclo de reformas y agendas de políticas públicas de ajuste estructural y reformas neoliberales, y de encaminar un proceso de desarrollo nacional, inclusión social y económica, así como de equidad territorial. La reforma del Estado impulsada por la Revolución Ciudadana comprendió la consolidación de las capacidades estatales de rectoría, planificación, gestión y control, en especial de los ministerios y secretarías de la función ejecutiva, tanto a nivel central como a nivel desconcentrado en los territorios del país, así como la ampliación tanto de los mecanismos de coordinación entre los distintos niveles de gobierno para el impulso a los procesos de desarrollo y ordenamiento territorial, como de los dispositivos de participación ciudadana y control democrático de las instituciones públicas.

Esta agenda de reforma y fortalecimiento del Estado, de cara a la Asamblea Constituyente de Montecristi del 2008, incluyó también el impulso a la descentralización y de reconocimiento a las autonomías territoriales, en especial a través del proyecto promovido por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo para la creación de las regiones autónomas. Esta iniciativa gubernamental, de conformar un nuevo nivel de gobierno intermedio de carácter regional, mediante la asociación o unificación de provincias, buscó constituir un núcleo o mecanismo fundamental para la consagración de la autonomía, la resolución de este tipo de tensiones entre el Estado central y actores locales, e impulsar el desarrollo equilibrado de los distintos territorios. El planteamiento de la regionalización estuvo asociado a la conformación de un modelo de descentralización distinto al de carácter voluntario de la Constitución de 1998 -conforme el cual cada municipio o prefectura podía optar selectivamente por las competencias que asumiría-, por uno de carácter obligatorio y progresivo. Este modelo ya no era voluntario, sino obligatorio, en virtud de que a todos los gobiernos autónomos descentralizados de cada nivel (como el regional, provincial, municipal y parroquial rural), le serían transferidas progresivamente su propio conjunto de competencias exclusivas, dentro de un sistema nacional de competencias diseñado conforme a la naturaleza o particularidad de las funciones de cada uno de estos segmentos territoriales de gobierno. De este modo, un gobierno autónomo descentralizado ya no escogería ni demandaría individualmente una competencia para que le sea voluntariamente transferida a través de un convenio específico firmado con el gobierno central, sino que a través de las leyes y las resoluciones del Consejo Nacional de Competencias (órgano integrado y regido por un cuerpo colegiado en el que están

representados todos los niveles de gobierno) se asignarían un conjunto uniforme de competencias a ser transferidas a cada nivel en general. La propuesta gubernamental buscaba que, en el marco de ese sistema nacional de competencias y modelo de descentralización, los gobiernos regionales sean titulares de un conjunto de competencias y recursos, que les permita potenciar un proceso de desarrollo territorial autónomo y equitativo en las distintas zonas del país.

Los actores políticos de oposición y los partidos políticos a los cuales Rafael Correa había desplazado y derrotado electoralmente, en particular el Partido Social Cristiano -que constituyó a lo largo del inicio de siglo, a más del movimiento indígena, uno de los principales actores que demandó continuamente autonomía-, se opusieron a la convocatoria de la Asamblea Constituyente y acusaron al gobierno de impulsar una constitución “hiperpresidencialista”, que concentraba en la función ejecutiva una excesiva cantidad potestades y poder, en detrimento de las otras funciones del Estado, de la autonomía de los gobiernos locales y del autogobierno de los territorios.

Con el alcalde de Guayaquil Jaime Nebot a la cabeza, el Partido Social Cristiano rechazó la propuesta gubernamental de autonomías por considerarla centralista, organizó en su contra, el 24 de enero de 2008, una marcha en defensa de las autonomías con miles de personas en Guayaquil, y presentó el denominado “Mandato ciudadano desde Guayaquil, por la patria”, que entre varios planteamientos demandados para ser incluidos en la nueva Constitución, defendió el modelo de “descentralización a la carta” consagrado en la normativa anterior. El presidente Rafael Correa criticó las demandas autonómicas socialcristianas, al plantear que su alcance resultaba separatista y favorable al carácter oligárquico y neoliberal de la gestión local de la alcaldía de Nebot<sup>4</sup>.

El Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador también reaccionó y rechazó la posibilidad de que la conformación de gobiernos regionales implique la desaparición de las prefecturas, o una afectación a sus competencias y con su agremiación nacional de empleados organizó protestas y movilizaciones. Los gremios de los gobiernos locales, AME, CONCOPE

---

<sup>4</sup> Burbano de Lara sostiene que “las elites guayaquileñas representan para Alianza País un reducto del neoliberalismo en el Ecuador, un grupo económico y político con mucho poder que aún recurre a esa retórica para legitimar una postura antiestatista y antinacionalista. De la identificación ideológica de las elites guayaquileñas con el neoliberalismo, nace la crítica de Correa al modelo de gestión municipal de la ciudad. Los cuestionamientos apuntan sobre todo a la administración de fondos públicos a través de fundaciones privadas, al carácter inequitativo, del modelo y a la visión modernizante, volcada hacia el mercado y la globalización, que lo inspira” (Burbano de Lara, 2009, 22-23).

y CONAJUPARE, en términos generales, activaron en el debate político y legislativo sus demandas de poder y recursos, y posicionaron cada uno la relevancia particular de su nivel de gobierno en el que fortalezcan su rol dentro del sistema de competencias. Su demanda de descentralización fue apoyada por agencias de desarrollo, cooperación internacional y sectores académicos que a lo largo de los años anteriores impulsaron los procesos de descentralización. De forma particular, las juntas parroquiales rurales pulsaron dentro de este proceso por ser reconocidos como un nuevo nivel de gobiernos autónomos descentralizados, al igual que lo eran las prefecturas y municipios. Asimismo, el movimiento indígena y su brazo legislativo Pachakutik, pugnó para que se otorguen las mayores competencias posibles a los gobiernos de las circunscripciones indígenas afroecuatorianas y montubias. Su planteamiento comprendió también que estos mecanismos de autonomía puedan ser constituidos no solamente en los territorios específicos de las parroquias rurales, cantones y provincias, sino conforme a la delimitación de los territorios ancestrales de los pueblos y nacionalidades. De esta forma, la consagración de estos mecanismos de autonomía territorial supuso un proceso mediante el cual el gobierno de la Revolución Ciudadana, en un amplio y detallado debate y negociación legislativa en el proceso constituyente de Montecristi, enfrentó y manejó estas dinámicas de disputas y conflictos locales en interacción con actores como: a) los actores y movimientos políticos locales que han demandado autonomía, como los que impulsaron las consultas populares sobre autonomía realizadas en el año 2000 en las provincias de Guayas, Manabí, Los Ríos, El Oro y Sucumbíos, entre los que principalmente se destacó la alcaldía socialcristiana de Guayaquil y los grupos empresariales, financieros y comerciales de la ciudad articulados a ésta; b) el movimiento indígena, que ha planteado la conformación de circunscripciones territoriales, como uno de los mecanismos fundamentales de reivindicación cultural y política de construcción de un Estado plurinacional y que responde a la demanda de establecer en los territorios ancestrales, las formas propias de organización y autogobierno de los pueblos y nacionalidades, y de alcanzar la autodeterminación de su vida económica, social y cultural; c) prefecturas, municipios y juntas parroquiales que han demandado mayores márgenes de autonomía, descentralización y recursos, así como sus correspondientes gremios en los que éstos están asociados; y d) organismos de cooperación, organizaciones no gubernamentales y actores del ámbito de la academia o de expertos en la temática.

Mediante esta normativa se disputa y establece la distribución del poder estatal entre el Estado central y los regímenes de autonomía territorial local. Es decir, se pugna por la repartición de

competencias y facultades, o el poder estatal, entre el gobierno central y los gobiernos de los territorios que se autonomizan. En ese sentido, en la expedición de esta normativa constituyeron objeto de negociación varios aspectos que definen fundamentalmente las características y el alcance del poder y autonomía que adquieren estos mecanismos respecto al Estado y gobierno central.

Entre los aspectos principales que fueron objeto de disputa y negociación legislativa sobre autonomías territoriales se destacaron: los espacios territoriales sobre los cuales se conformarían los mecanismos de autonomía; los requisitos que los territorios deberían cumplir para autonomizarse; a quién correspondería la iniciativa y cuál sería el procedimiento para su creación; las facultades legislativas o reglamentarias de sus gobiernos autónomos; la jerarquía normativa de la normativa expedida por sus órganos legislativos y de su estatuto de autonomía, qué aspectos podrían ser consagrados y regulados por los estatutos de autonomía; y cuáles serían las competencias exclusivas y recursos económicos de estos gobiernos. Finalmente, la formulación, debate legislativo y negociación de estos aspectos tuvo como resultante la consagración de mecanismos autonómicos y la determinación de sus poderes o facultades, competencias y recursos, así como el establecimiento de los procedimientos y requisitos para su conformación determinados en la Constitución del 2008 y el COOTAD del 2010.

A partir de esta secuencia de eventos, la investigación de tesis estudia la forma en la que el gobierno de la Revolución Ciudadana formuló, negoció y expidió este marco jurídico e institucional que consagra y regula estos mecanismos de autonomía territorial. El estudio tiene especial consideración en el hecho de que, hasta la actualidad, a más de diez años de expedida esta normativa, la dinámica política protagonizada por estos actores, ha devenido en que ninguno de estos mecanismos de autonomía territorial ha sido constituido, pese a que la existencia previa de demandas autonómicas locales y que la aprobación de estas normas gozó de considerable nivel de mayoría o consenso en las votaciones legislativas que las consagraron.

Tras más de una década de expedida esta normativa, incluso las demandas de autonomía han disminuido o se han replegado, y casi han diluido su presencia dentro del debate político nacional. El gobierno de la Revolución Ciudadana, que en el año 2008 fue el principal impulsor de la regionalización, acogió en el 2015 el planteamiento de los prefectos para incluir en las reformas constitucionales incorporadas a la Carta Magna, la eliminación del plazo de ocho años para la conformación de regiones. Ningún grupo de gobiernos

provinciales del país ha emprendido un proceso para integrarse y conformar una región autónoma, y apenas se conformó una mancomunidad entre las prefecturas del norte del país, para fortalecer la gestión de las competencias de esos gobiernos provinciales en los primeros años de vigencia de estas normas.

Los actores políticos que demandaron la autonomía de Guayaquil o Guayas no han impulsado la conformación de un distrito metropolitano autónomo en su ciudad, ni tampoco la integración de su provincia con otras colindantes para crear una región autónoma. Las administraciones de los alcaldes de Quito -Vallejo, Barrera y Yunda- formularon propuestas de estatuto de autonomía para la capital, que no llegaron a ser aprobados en el seno de su Concejo Metropolitano, ni a avanzar a los posteriores pasos de control por parte de la Corte Constitucional, como tampoco con la realización de la consulta popular requerida para conformar un distrito metropolitano autónomo<sup>5</sup>. En el período del Alcalde Mauricio Rodas su administración elaboró un documento preliminar que contenía orientaciones para formular una propuesta de estatuto de autonomía.

Existieron cuatro iniciativas para conformar circunscripciones territoriales indígenas emprendidas por las nacionalidades kichwas y apoyadas por el gobierno de la Revolución Ciudadana, mediante el Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico (ECORAE), para la implementación de este régimen especial en los cantones de Loreto, en la provincia de Orellana; de Arajuno, en la de Pastaza, y en las parroquias rurales de Ahuano y Chontapunta, del cantón Tena, en la provincia de Napo. Estas iniciativas no han logrado obtener el dictamen previo de constitucionalidad de sus estatutos de autonomía para que se convoque a la consulta popular para su conformación<sup>6</sup>.

Una vez descrita la temática que constituye objeto de investigación, a continuación, se presenta la pregunta que constituye el problema principal de estudio, así como las correspondientes hipótesis.

---

<sup>5</sup> Quito es un Distrito Metropolitano al cual le han sido reconocidas las competencias precisadas en la ley de su creación de 1993, aunque todavía no aquellas correspondientes al nivel provincial y regional que la Constitución 2008 establece, a las que puede acceder un distrito metropolitano autónomo con su conformación, mediante la aprobación de su estatuto de autonomía en consulta popular.

<sup>6</sup> Estas iniciativas tuvieron el mismo avance parcial en su constitución, al haber elaborado sus propuestas de estatutos para su conformación, formuladas por las denominadas asambleas constituyentes de las circunscripciones y solicitado, conjuntamente, al Consejo Nacional Electoral, el 6 de agosto del 2012, los términos y características en los cuales deben presentar la solicitud a convocatoria a consulta popular con el correspondiente registro de firmas. Tras esa solicitud no han obtenido el dictamen previo de constitucionalidad de sus estatutos.

## **1.2. Pregunta de investigación e hipótesis**

En función de lo señalado, se resalta que la temática de las autonomías territoriales, así como en general la descentralización, tienen una historia de reivindicaciones y disputas entre actores locales y el estado central (concretamente a través de los distintos gobiernos centrales de turno involucrados), frente a las cuales el gobierno de la denominada Revolución Ciudadana propuso, negoció y promovió la expedición de una nueva normativa que dio paso para la conformación de mecanismos de autonomía territorial. Sin embargo, después de más de una década de su adopción, esta agenda no ha presentado avances, ni concreciones. Por lo tanto, la pregunta principal de investigación consiste en analizar: ¿por qué los mecanismos de autonomía territorial impulsados por el gobierno de la Revolución Ciudadana no han sido creados o constituidos?

Esta pregunta cobra particular carácter si se considera que el gobierno de la Revolución Ciudadana emprendió un fortalecimiento en general de las capacidades del Estado, y en particular una recuperación y retorno de la rectoría del gobierno central, así como de las capacidades desconcentradas para que sus ministerios ejecuten políticas públicas en los territorios. Es decir, la pregunta planteada implica explicar por qué y de qué forma un gobierno que adquirió una fuerza política y electoral en gran parte del territorio nacional y que emprendió un fortalecimiento institucional del Estado, a la vez impulsó e hizo suya la agenda la conformación de autonomías territoriales, que otorgan mayor poder a administraciones locales.

A partir de la pregunta principal planteada, surgen las siguientes interrogantes secundarias que guiarán el trabajo de investigación: ¿cómo el gobierno de la Revolución Ciudadana formuló y manejó políticamente la expedición de la normativa que regula la conformación de mecanismos de autonomía territorial?; ¿cómo se llevó a cabo el proceso de elaboración de esta normativa?; ¿qué actores, temáticas, respuestas, resistencias y controversias se activaron y presentaron?; ¿qué concepción y alcance de autonomías territoriales tuvo el gobierno de la Revolución Ciudadana?; ¿qué usos o instrumentación política tuvo la temática de las autonomías territoriales?

Para responder a estas interrogantes, se plantean las siguientes hipótesis que se ubicarán en el centro de la investigación: a) las autonomías territoriales son un recurso o herramienta política que puede ser apropiada y empleada en función del actor que la utilice; b) el modelo de

autonomías territoriales del gobierno de la Revolución Ciudadana delimitó los planteamientos maximalistas de los actores locales que han demandado autonomía; c) la dinámica de los actores locales que han planteado y reivindicado autonomía se ha concentrado en mayor medida en la demanda política y en menor medida en acceder a mecanismos institucionales concretos de autonomía y asumir competencias para el autogobierno de sus territorios.

Una vez formulada la pregunta de investigación, se presenta a continuación los principales enfoques investigativos que han abordado, bajo distintas ópticas, varias temáticas correspondientes a la expedición y puesta en vigencia de la normativa sobre estos mecanismos de autonomía territorial.

### **1.3. Estado del arte: enfoques sobre autonomías territoriales en el Ecuador**

Conforme la identificación del objeto empírico de estudio descrito se ha recurrido a bibliografía respecto al proceso político que ha forjado el marco jurídico e institucional que, en el Ecuador, consagra y regula los mecanismos de autonomía territorial, correspondientes a regiones autónomas, distritos metropolitanos autónomos y circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias.

Sin pretender agotar, ni encasillar los alcances y enfoques de la bibliografía abordada, a fin de sistematizar la producción académica encontrada, se ha identificado de modo general tres grupos de publicaciones, conforme a ciertos elementos comunes que presentan en su abordaje. Sin duda, la presentación de estos aspectos comunes no abarca todos los distintos contenidos que estos artículos y libros han desarrollado, y algunas de estas publicaciones podrían rebasar o presentar, a la vez, aspectos de más de una de las clasificaciones delineadas en este ejercicio. Los grupos de bibliografía identificados, que se presentan a continuación, corresponden a abordajes que han analizado las autonomías territoriales bajo los siguientes enfoques: alcances institucionales de las autonomías bajo abordajes jurídicos y de ciencia política; alcances de la autodeterminación indígena hacia la conformación de un Estado plurinacional e intercultural; y balances de los procesos de descentralización y autonomías en ciclos estatales de política pública.



### **1.3.1. El alcance de las autonomías territoriales consagradas en la normativa ecuatoriana: Constitución 2008 y el COOTAD**

Varias investigaciones y publicaciones abordan el proceso de conformación de estos mecanismos de autonomía territorial mediante análisis que utilizan perspectivas y elementos conceptuales de carácter constitucional, jurídico y de teoría política, que investigan esta temática a través del estudio del alcance y naturaleza de la normativa constitucional y legal y dispositivos institucionales establecidos al respecto en el Ecuador, principalmente a través de la Constitución expedida en el año 2008 y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD) aprobado el año 2010 (Bedón 2014, Borja 2008, Burneo 2020, Elizalde 2010, Pérez 2000, Viciano 2009, Suing 2016).

En términos generales, los autores que analizan los mecanismos de autonomía territorial consagrados en la normativa ecuatoriana, bajo una óptica constitucional, jurídica y de ciencia política, examinan las potestades y características normativas e institucionales que adopta el Estado ecuatoriano en su organización territorial, así como la jerarquía y relación existente entre las facultades del Estado central y de los gobiernos de los territorios que adquieren autonomía en el nivel local. Es decir, este tipo de artículos y publicaciones se posiciona con respecto a debates y análisis sobre cómo se distribuye y organiza el poder público entre el Estado central y las entidades estatales locales autónomas, mediante el estudio de las disposiciones constitucionales y diseños institucionales que esta normativa establece.

En ese sentido, dichos trabajos analizan las características y alcances que tienen las autonomías territoriales en el Ecuador con este nuevo marco jurídico; las características que con estas normas adquirió la organización territorial del Estado ecuatoriano, especialmente en cuanto a descentralización de los poderes y potestades ejecutivas, legislativas y judiciales; las características que posee el Estado ecuatoriano (las de un Estado unitario, las de un Estado federado o una mixtura entre estos tipos, como el Estado autonómico español o el Estado regional italiano). Esta literatura analiza si el modelo de autonomías territoriales consagrado en la normativa actual implica una descentralización política de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial o solo una descentralización administrativa que comprende únicamente el ámbito ejecutivo. Para determinar el alcance del autogobierno territorial establecido en esta normativa, los autores señalados estudian también la jerarquía de las normas nacionales y de las expedidas localmente por las entidades autónomas; el alcance que adquieren los estatutos autonómicos de los territorios autonomizados; la relación o niveles jerárquicos que existen entre la constitución y estos estatutos; las facultades o potestades legislativas o reglamentarias

que tienen los gobiernos locales de las circunscripciones territoriales autónomas; así como las competencias de estos gobiernos locales de los territorios autónomos.

De esta forma, en algunos trabajos académicos que manejan este tipo de enfoques se presentan análisis que parten del tipo de Estado y de autonomías territoriales que puede establecerse en función de las definiciones establecidas en los procesos políticos de su constitución (Bedón 2014, Borja 2008, Elizalde 2010). Así, los procesos constituyentes podrían establecer una organización territorial estatal de carácter federal, en donde varios estados federados deciden asociarse e integrar conjuntamente un nuevo Estado, al que transfieren parte de sus poderes ejecutivos, legislativos y judiciales, es decir, parte de su autonomía. Los estados federados coexisten con el federal, y constituyen dos poderes políticos bajo una constitución federal y una sola persona jurídica internacional (Bedón 2014, 99). En ese sentido, el estado federal puede ser considerado como uno en el que sus territorios, o estados miembros, presentan mayores niveles de autonomía territorial, en función de que la soberanía y el poder son emanados y cedidos parcialmente, de forma limitada, desde los integrantes hacia el nuevo estado federal. También se pueden constituir estados unitarios, por ejemplo a través de procesos de independencia de estados nacionales, en donde existe no existe descentralización política (sino solo de gobierno o administrativa), con un solo poder político con división de poderes ejecutivo, legislativo y judicial; y se reconoce un solo pueblo nación, un solo territorio unitario, así como un único régimen constitucional y legal.

Bajo esa óptica, varias de estas publicaciones confluyen en señalar que el esquema consagrado en la Constitución difiere de un estado federal, en el que en las circunscripciones autónomas tienen la capacidad de legislar determinadas materias, a través de un órgano legislativo independiente de la función ejecutiva local, y de administrar justicia, a través de una función judicial también local (Bedón 2014, Borja 2008, Elizalde 2010). Conforme esta organización territorial del Estado, las autonomías territoriales pueden constituirse y operar en el marco de un solo orden jurídico nacional y bajo la administración de justicia también ejercida mediante una sola función judicial nacional, a diferencia de la organización territorial de un estado federado, en la que existen funciones legislativas y judiciales tanto nacionales como locales, y en donde coexisten un orden jurídico nacional y otro autónomo local.

Dicho de manera sintética y más simplificada, la mayor parte de esta literatura observa que en el Estado ecuatoriano, conforme esta normativa, tiene un grado de descentralización propia de un estado unitario. Este carácter unitario está dado en virtud de que los gobiernos autónomos

pueden ejercer, y se pueden descentralizar, determinadas competencias de la función ejecutiva correspondientes al gobierno central, y no competencias de las otras funciones del Estado como la legislativa, propias de la Asamblea Nacional, ni tampoco las de administración de justicia ejercidas por la Función Judicial.

Si bien estos análisis jurídicos e institucionales abordan el alcance global que tiene la autonomía de los gobiernos autónomos descentralizados y el nivel general de descentralización que tiene la estructura institucional y territorial del Estado, de manera particular, han sido formulados a partir de examinar el nivel de autogobierno que la actual normativa ha establecido para las regiones autónomas y los distritos metropolitanos autónomos. Aquello obedece a que estos mecanismos, a diferencia de los niveles de gobierno provincial, municipal y parroquial rural, tienen la capacidad o característica de ser conformados mediante un estatuto de autonomía aprobado en consulta popular, que podría llevar a considerar que estos mecanismos podrían tener un margen mayor de autonomía que los otros gobiernos locales o un nivel sustantivamente distinto.

Al respecto se debe tener en cuenta que conforme esta normativa, las regiones autónomas son un nuevo nivel de organización territorial, con su correspondiente nuevo nivel de gobierno, que permite la integración de dos o más provincias contiguas, con una superficie global de al menos veinte mil kilómetros cuadrados, y un número de habitantes que en conjunto sea superior al cinco por ciento de la población nacional (Constitución 2008). A través de su estatuto de autonomía aprobado por la Corte Constitucional y en consulta popular, y de su ley de creación expedida por la Asamblea Nacional, los gobiernos regionales que se conforman acceden a la titularidad de nuevas competencias y recursos para su gestión. El objetivo anunciado de su creación responde a impulsar procesos políticos para que los territorios conquisten mayores grados de autonomía y descentralización, y se impulse un desarrollo territorial equitativo y equilibrado, con la conformación de un gobierno intermedio de mayor escala que el provincial (García, 2014).

Los distritos metropolitanos autónomos son un régimen especial al que pueden acceder los gobiernos autónomos descentralizados municipales de cantones con una población de al menos el siete por ciento de la nacional, para ejercer, en su territorio, las competencias que le sean aplicables de los gobiernos regionales y provinciales. Este mecanismo de autonomía supone, para estos gobiernos autónomos, la oportunidad de ampliar sus capacidades de administración y autogobierno. Para ese efecto, se requiere que se efectúe el procedimiento establecido en la Constitución y el COOTAD, correspondiente a aprobar un proyecto de ley

en la Asamblea Nacional y uno de estatuto de autonomía en consulta popular un proyecto de estatuto de autonomía, que previamente haya obtenido un dictamen favorable de la Corte Constitucional. Con ello, los gobiernos municipales, convertidos en gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos, pueden integrar un margen más amplio de competencias y autonomía, y así enfrentar la compleja problemática de urbes de mayores proporciones (García 2014).

En consideración de lo señalado, si bien la presente investigación no se concentra en un enfoque como el de estos abordajes, esta literatura resulta útil, en virtud de que permite identificar y comprender el tipo y alcance jurídico e institucional del modelo autonómico que el gobierno de la Revolución Ciudadana impulsó a través de la consagración de esta legislación, así como posibilita también explorar el alcance jurídico e institucional de las propuestas y reivindicaciones políticas de distintos actores que han demandado autonomía local. Dicho de otra manera, esta literatura permite analizar qué implicaciones y alcances tienen los distintos mecanismos institucionales y legales propuestos o defendidos por los actores que entraron en tensión por repartir y organizar el poder del Estado en los territorios, y en función de los cuales, la normativa impulsada por el gobierno de la Revolución Ciudadana procesó y moldeó.

La pregunta fundamental a la que responde esta literatura consiste en estudiar y proponer cuáles son las características constitucionales, legales y alcance institucional que tienen estos mecanismos de autonomía en nuestro ordenamiento jurídico. A diferencia de ello, la pregunta de la presente investigación apunta a estudiar las características de las disputas, tensiones, efectos e instrumentación política se produjo o tuvo lugar con la expedición de esta normativa. En ese sentido, esta literatura brinda herramientas jurídicas y de ciencia política para comprender el alcance y naturaleza de las distintas propuestas, posiciones y demandas autonómicas que entraron en tensión y disputa política en la aprobación de esta normativa, y que fueron impulsadas, procesadas y negociadas por parte del gobierno de la Revolución Ciudadana.

Así, el gobierno de la Revolución Ciudadana optó finalmente por dar paso a las autonomías sin dejar de preservar facultades del Estado central, bajo un modelo de Estado unitario que se gobierna de forma descentralizada (en donde se transfieren a los gobiernos de las autonomías territoriales, facultades y competencias correspondientes a la función ejecutiva) en el que la expedición de leyes sigue siendo facultad de una sola función legislativa nacional, así como la administración de justicia es manejada por una sola función judicial nacional. A diferencia de

ello, algunas propuestas maximalistas de actores demandantes de autonomía, como por ejemplo las que fueron elevadas por integrantes del Grupo de Guayaquil o Fuerza Ecuador en los años noventa, tendían a consagrar un modelo de autonomías similares a las de un estado federal, en donde puede haber cabida a que en los territorios autonomizados se expida legislación local a través de una asamblea u órgano legislativo subnacional, y que coexistan dos órdenes jurídicos y sistemas de administración de justicia, el de nivel nacional y el del nivel local (Bedón 2014, Borja 2009).

Si bien esta literatura aporta con lo señalado para entender el alcance de la autonomía en la organización territorial del Estado ecuatoriano a partir y en función de aspectos constitucionales, legales e institucionales, su enfoque no brinda mayores luces sobre las características y dinámicas políticas de disputa y lucha entre actores políticos en torno a los procesos de establecimiento de esta normativa. Tampoco aborda cómo la propia normativa constitucional y legal, así como las características institucionales de la organización territorial del Estado, pueden constituir una herramienta que es objeto para determinados usos por parte de actores políticos, y un resultado de la interacción producida entre éstos.

### **1.3.2. La autonomía territorial indígena desde la plurinacionalidad e interculturalidad**

Existen publicaciones que han abordado la temática de las autonomías de las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias. En esta literatura predomina principalmente la formulación de tesis y argumentos que fundamentan y reivindican la conformación de estas autonomías territoriales para consagrar el carácter plurinacional e intercultural del Estado, así como análisis que estudian el alcance que la normativa ecuatoriana ha conseguido o debería lograr al respecto (Aparicio 2018, Cordero 2012, Cruz 2013 y 2010, González 2010, Kingman 2008, Madrid 2019, Ojeda 2005, Ospina 2010, Viteri s/a)<sup>7</sup>.

Se puede identificar que buena parte de esta literatura confluye en concebir a las circunscripciones territoriales indígenas afroecuatorianas y montubias como un mecanismo de reivindicación cultural y política frente a procesos históricos de colonización, que responde a la demanda de establecer de manera autónoma, en los territorios ancestrales, las formas

---

<sup>7</sup> Varios textos que estudian el proceso de reconocimiento de las autonomías territoriales indígenas en Ecuador, establecen análisis comparativos con el caso de Bolivia, en virtud de que en ambos países se han producido procesos constituyentes y legales que consagran y regulan estos mecanismos.

propias de organización y autogobierno de los pueblos y nacionalidades, y de alcanzar la autodeterminación de su vida económica, social y cultural, y el manejo de los recursos naturales en ellos existentes (García 2014). En el desarrollo argumentativo de estos enfoques y análisis, es común identificar planteamientos culturales, históricos, políticos y jurídicos del derecho internacional<sup>8</sup>, que sostienen la necesidad y relevancia de que la instauración de autonomías territoriales indígenas sea establecida como uno de los mecanismos fundamentales de la plurinacionalidad e interculturalidad, al igual que otros como la justicia indígena (pluralismo jurídico), la educación y salud intercultural.

En estas publicaciones se puede destacar como una de las tesis fundamentales, que estas circunscripciones constituyeron un asunto central que ha sido reclamado por el movimiento indígena ecuatoriano, a través de la CONAIE. La demanda de autonomía territorial indígena emergió en el Ecuador a partir de la década de los noventa y la demanda de autonomía territorial indígena emergió en el Ecuador, como una parte del planteamiento de construir un Estado plurinacional, elevado a través de los hitos de los levantamientos de 1990 y 1992. Con estos procesos de movilización social, el movimiento indígena emergió con una agenda reivindicativa que amplió sus demandas de años anteriores, basadas principalmente en problemáticas de pobreza y exclusión socioeconómica campesina y rural. A esos reclamos previos, se incorporó la reivindicación de la plurinacionalidad y el reconocimiento de los indígenas, no solo como otras culturas existentes al interior de la nación, sino como pueblos y nacionalidades, con una demanda no solamente de reconocimiento cultural, sino también con un reclamo político de autogobierno (Ospina 2010).

En ese mismo sentido, estos trabajos destacan que el reclamo elevado por el movimiento indígena supuso rebasar una demanda de reconocimiento y conceptualización de etnias, de matriz cultural diversa, a una de nacionalidades distintas, existentes al interior de una nación de composición múltiple y plural (plurinacional). La noción de nacionalidades indígenas excedió el concepto de etnia, que no posee una noción de autoridad que requiere ejercerse sobre su territorio. De este modo, este planteamiento comprende y relaciona el reconocimiento de: las agrupaciones indígenas como nacionalidades, el carácter plurinacional

---

<sup>8</sup> Estos textos sustentan sus planteamientos en instrumentos del derecho internacional como el Convenio 169 de la OIT, sobre derechos de los pueblos indígenas y tribales de 1989 y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007, que son instrumentos internacionales que reconocen el derecho de estos pueblos a sus tierras, territorios y recursos naturales, en función de su propiedad o posesión ancestral. Estas normas establecen la obligación del Estado de reconocer y proteger sus costumbres, tradiciones, sistemas de gobiernos, formas de organización y tenencia de la tierra.

del Estado y la autodeterminación de estas nacionalidades o pueblos sobre su territorio ancestral. Así la demanda indígena consiste en establecer, en sus territorios ancestrales, sus propias formas de organización y autogobierno; conquistar la autodeterminación de su vida social, cultural y económica, y el manejo de los recursos naturales de su territorio; y revertir dinámicas de dominación y colonización (Ospina 2010).

Esta literatura considera como un primer avance la declaratoria de Estado pluricultural y multiétnico que estableció la Constitución de 1998. Estos autores advierten también la consecución de un avance mayor alcanzado con la declaratoria del carácter plurinacional e intercultural del Estado establecido en la Carta Magna de 2008; y valoran como un adelanto el reconocimiento a las circunscripciones territoriales indígenas que ambas constituciones dieron, así como la existencia de un procedimiento para su conformación establecido por la normativa desde el 2008.

Conforme la Constitución 2008 y el COOTAD, las circunscripciones territoriales indígenas afroecuatorianas y montubias son un régimen especial al que pueden acceder los gobiernos autónomos descentralizados del nivel provincial, cantonal y parroquial rural, para que éstos adopten formas de gobierno correspondientes a las de estos pueblos y nacionalidades. Los gobiernos autónomos descentralizados que se acojan a este régimen especial serán titulares de las competencias correspondientes al nivel de gobierno en el que éstas han sido conformadas. Las disposiciones constitucionales establecen que, para la conformación de las circunscripciones, deberá realizarse una consulta popular en las parroquias, cantones o provincias conformadas mayoritariamente por comunas, comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas, afroecuatorianas o montubias, que tendrá que ser aprobada por las dos terceras partes de los votos válidos. Sin embargo, a partir de esta literatura se pueden identificar demandas y planteamientos de ejercicio cabal y pleno del autogobierno de estos pueblos y nacionalidades en sus territorios ancestrales. En función de esta reivindicación plena o maximalista de la autonomía indígena, estos autores tienden a demandar un amplio margen de poder local para las circunscripciones territoriales indígenas, y considerar que el nivel de autonomía territorial establecido en la actual normativa y estructura institucional del Estado, presenta ciertos límites.

El primer límite constituye el hecho de que estas circunscripciones pueden solamente ser creadas en el marco de la división político administrativa del Estado y no conforme los límites de los territorios ancestrales de estos pueblos y nacionalidades. Es decir, únicamente se pueden establecer estas circunscripciones en el territorio delimitado o comprendido en el de

una parroquia rural, un cantón o una provincia ya existentes, que no necesariamente coinciden con los espacios territoriales que han sido habitados ancestralmente por indígenas.

El segundo límite observado consiste en que, si bien en estas circunscripciones se adoptarán las formas de gobierno de estos pueblos y nacionalidades, sus gobiernos ejercen las competencias correspondientes al nivel de gobierno en el que se conformen (parroquial rural, municipal o provincial). De esta manera, no pueden ejercer las competencias de otros niveles de gobierno, especialmente no pueden ser titulares de competencias exclusivas del gobierno central como por ejemplo las de manejo y explotación de recursos naturales, seguridad, defensa, etc. (García 2014)

El tercer argumento consiste en que las circunscripciones territoriales indígenas, al constituirse en el marco de la organización territorial del Estado prevista en la Constitución, no ejercen facultades correspondientes a funciones del Estado como la legislativa y la judicial, que no tienen un carácter descentralizado, y no son ejercidas de forma autónoma a través de gobiernos territoriales, sino mediante una única función legislativa y también judicial de nivel nacional. Así por ejemplo, la justicia indígena no podría ser ejercida directamente por los órganos de la circunscripción territorial indígena, que en definitiva constituyen una forma o régimen especial de un gobierno autónomo descentralizado, sino por un mecanismo específico a ser previsto o establecido dentro de la función judicial para este fin. (García 2014)

En consideración de lo señalado, si bien la presente investigación no se concentra en estudiar la medida en la que esta normativa permite la conformación del Estado plurinacional e intercultural, a través de las autonomías territoriales indígenas, esta literatura permite conocer y considerar dentro de este estudio, el carácter, alcance y fundamentos de las propuestas que el movimiento indígena, especialmente a través de la CONAIE y su brazo político legislativo del Movimiento Pachakutik, han demandado para conformar regímenes de autonomía mediante las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias. En ese sentido, esta producción académica brinda elementos para analizar las tensiones y disputas de poder producidas entre el gobierno de la Revolución Ciudadana y el movimiento indígena en la expedición de la normativa que regula las autonomías territoriales.

Al igual que lo que sucede con los enfoques constitucionales y jurídicos, que analizan y evalúan el nivel de autonomía territorial consagrado en la Constitución 2008 y el COOTAD, en su caso, conforme elementos doctrinarios del derecho y de la ciencia política, esta



literatura aborda el alcance adquirido por las circunscripciones territoriales indígenas en la normativa actual, en función de la doctrina del derecho internacional respecto a los derechos pueblos indígenas, y de las demandas programáticas del movimiento indígena ecuatoriano de plurinacionalidad e interculturalidad. En ese sentido, como se señaló anteriormente, este enfoque tampoco brinda mayores luces sobre cómo, en este caso, los propios elementos del orden jurídico internacional y las demandas programáticas del movimiento indígena, pueden constituir herramientas que son objetos para determinados usos por parte de actores políticos, y un resultado de la interacción producida entre éstos.

### **1.3.3. Los cambios en la política pública de descentralización en los ciclos políticos: modelos de Estado y desarrollo**

Estos trabajos se concentran principalmente en formular balances y análisis del alcance, características, obstáculos y desafíos de las etapas de los procesos de descentralización y autonomías (Barrera 2009, 2015 y 2020, Bastidas 2017, Burbano de Lara 2017, Carrión 2007 y 2008, Ortiz 2017, Velasco 2013). En sus enfoques, consideran tanto las relaciones entre el Estado, los gobiernos locales, y actores y organizaciones políticas y sociales locales que intervienen en los procesos de descentralización; así como la relación entre la descentralización y la orientación de las políticas públicas en ciclos estatales distintos (especialmente las políticas económicas, sociales, de desarrollo, de reforma del Estado, de planificación y ordenamiento territorial).

En ese sentido, esta literatura combina enfoques históricos de análisis de los ciclos estatales o etapas de modelos de desarrollo, sus respectivos modelos de Estado y sus correspondientes esquemas de autonomía y descentralización, con una perspectiva encaminada constantemente a analizar y valorar los logros y alternativas que estos mecanismos de cambio de la institucionalidad estatal ofrecen de cara al desarrollo y la democracia. Bajo los enfoques de esta producción académica, usualmente, la descentralización y las autonomías son vistas como un componente fundamental de construcción de un Estado democrático y plural, que impulse procesos de desarrollo territorial, inclusión y cohesión social nacional, en una sociedad, cultura y política marcados por heterogeneidades, disparidades y fragmentaciones territoriales, así como clivajes, regionalismos, conflictos o contraposiciones identitarias internas, etc.

Bajo ese tipo de mirada, esta literatura revisa las diferentes etapas por las cuales atravesó el proceso de descentralización en el Ecuador, en especial desde el retorno a la democracia y la dinámica vivida por la autonomía de los gobiernos locales respecto al direccionamiento y características institucionales que el Estado adquirió durante las últimas décadas, a lo largo del ciclo de ajuste estructural y reformas neoliberales de los ochenta y noventa, así como desde el denominado “retorno del Estado” y políticas “neodesarrollistas” de la Revolución Ciudadana a partir del 2007. En ese sentido, esta producción académica, estudia los distintos aspectos señalados, a lo largo de los dos principales modelos de descentralización: el esquema de transferencia de competencias voluntario denominado “a la carta” instaurado por la Ley de Modernización de 1993, la Ley del 15% de 1995, la Ley de Descentralización de 1997 y la Constitución de 1998, establecido el ciclo neoliberal; y el modelo descentralización obligatorio y progresivo, con competencias exclusivas por niveles de gobierno, establecido con la Constitución 2008 y el Código de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización de 2010 en el proceso denominado de “retorno del Estado” o de políticas “neodesarrollistas”.

A la hora de formular un balance de los dos procesos de descentralización implementados en el Ecuador, esta producción académica, en gran medida, coincide en observar que, si bien han existido avances específicos y parciales en determinados territorios y respecto a ciertas competencias, han resultado escasos los logros alcanzados a nivel general de los gobiernos locales de todo el país en términos del nivel de transferencia y asunción efectiva de competencias, de fortalecimiento institucional de sus capacidades de gestión y de generación de recursos propios. En consecuencia, es limitado el impulso brindado para construir una sólida estructura de gobierno descentralizada del Estado ecuatoriano, que promueva procesos sustantivos de desarrollo, equidad territorial y democratización.

En ese sentido, Ortiz evalúa que el primer modelo de descentralización impulsado desde la década de los noventa, alcanzó una limitada concreción o descentralización parcial y observa que solamente el treinta por ciento de los gobiernos locales solicitaron competencias, aunque turismo y ambiente fueron demandadas por más de la mitad de los municipios. “En la práctica las áreas competenciales siguieron en el Estado central y apenas un pequeño número fueron transferidas” (Ortiz 2017, 132-133). En la misma perspectiva, Barrera puntualiza que entre el 2001 y el 2004 solamente se efectivizó procesos de descentralización en los sectores de turismo, ambiente, agricultura y en menor proporción en salud y tránsito (Barrera 2015, 8).

Velasco inclusive observa los límites que alcanzó la implementación de la descentralización de los noventa en ámbitos en los que se impulsó la transferencia de competencias, como el caso del sector ambiental. En ese campo, la descentralización, al ser diseñada desde actores “desde afuera” como el de la cooperación internacional, y apoyada por sectores “desde abajo” como gobiernos locales, y sin ser definida también desde el gobierno, “llegó a traspasar las fronteras de soberanía del mismo Estado”, y no se llegó a implementar tal como se concibió, a causa de la “debilidad y bloqueo institucional, agendas diferenciadas y ambigüedad legal” (Velasco 2013, 26-27).

Así también, Bastidas observa que

la descentralización ensayada en los noventa fue un proyecto inacabado, desordenado y fallido que no pudo culminar ni consolidarse en su totalidad (Ortiz, 2007). Eran evidentes algunos avances en la consolidación de gobiernos sub-nacionales, pero al mismo tiempo esto no hizo parte de un esquema de reforma integral de la institucionalidad pública (Barrera 2007). También fueron resaltables los avances en cuanto a la democratización producida en ciertas experiencias municipales de participación o el empuje que se dio a las luchas indígenas sobre la autonomía, pero al mismo tiempo hubo mucha fragmentación y dispersión de intereses y un Estado cuyas capacidades para cumplir con sus funciones básicas estuvieron limitadas (Bastidas 2017, 95).

A más de coincidir en que en el primer ciclo de descentralización no existió un conjunto significativo de competencias que hayan sido descentralizadas y asumidas efectivamente por los gobiernos locales, varios autores como Bastidas, Ortiz, Barrera y Velasco, han confluído en observar que las prefecturas y alcaldías, así como sus respectivos gremios, han tenido una agenda más enfocada a aprovechar la oportunidad política que abrió el debate y proceso de descentralización, para captar mayores recursos económicos manejados por el Estado central, y en menor medida dirigida a asumir competencias. Explican que incluso la demanda y reivindicación de la descentralización provino al inicio principalmente de organismos de cooperación internacional, a la que las autoridades de los gobiernos locales se sumaron e hicieron suya, pero bajo el predominio de esa lógica.

Otro problema común que estos balances del proceso encuentran al analizar y evaluar la descentralización a la carta, consiste en que su carácter voluntario implica una organización desordenada y caótica de las competencias y entidades del gobierno central y de los locales en todo el territorio nacional. De este modo, si ese modelo se habría llegado a profundizar en su aplicación, supondría que esa institucionalidad pública estaría organizada de manera distinta

en cada localidad, dependiendo de la voluntad individual de cada municipio y prefectura, que en cada caso podría optar para que ciertas competencias y servicios estén en manos de distinto nivel de gobierno (central, provincial o municipal).

Los balances negativos existentes respecto al avance logrado en cuanto a transferencia de competencias del modelo a la carta, y la desorganización institucional que éste implicaba, condujeron a que el proceso de descentralización y autonomías postneoliberal adquiriera un carácter obligatorio y con competencias exclusivas y uniformes para cada nivel de gobierno, en el que el traslado de competencias no dependa de casos particulares, resultantes de unas negociaciones uno a uno. Con ello, el diseño del sistema obligatorio por competencias exclusivas para cada nivel de gobierno fue formulado para evitar que la descentralización no esté supeditada solamente a la voluntad de un gobierno central de turno en transferir competencias, ni de los gobiernos locales en asumirlas, y que tampoco se ocasione una desarticulación y desorden de la organización de competencias y en consecuencia en la estructura institucional y administrativa de todo el Estado en los distintos territorios.

Sin embargo, los balances encuentran también avances parciales en el proceso de descentralización obligatorio y con competencias exclusivas del ciclo postneoliberal. Bastidas sostiene que el ciclo postneoliberal o neodesarrollista, que buscó incrementar el rol del Estado para la integración, cohesión, modernización y regulación de la economía, generó un proceso que disminuyó la autonomía de los gobiernos locales, que tuvieron menor margen de incidencia en las agendas del Estado central en los territorios. En ese proceso, la desconcentración de las entidades del gobierno nacional, es decir la expansión y organización territorial de la acción de los ministerios e instituciones de la función ejecutiva en las distintas zonas y localidades del país, tuvo más dinamismo y fue privilegiada por sobre la descentralización de competencias y recursos hacia los gobiernos locales (Bastidas 2017, 97 y 107).

Ortiz y Bastidas coinciden en sostener que pese a la transferencia establecida por el Consejo Nacional de Competencias (en los sectores de riego y drenaje, tránsito y transporte terrestre, gestión de la cooperación internacional, y de regulación del ejercicio descentralizado de las competencias como las de patrimonio cultural, fomento productivo, explotación de materiales áridos y pétreos, prevención y extinción de incendios), tuvo primacía el proceso de desconcentración y la organización territorial mediante zonas, distritos y circuitos, de la operación de ministerios en distintas ramas. Al respecto, Ortiz específicamente observa que

El desarrollo del poder estatal implicó un cambio importante en las relaciones entre el centro y la periferia, entre el Estado central y los GAD, y por tanto la priorización de la desconcentración ante la descentralización. Los procesos de descentralización se subordinaron a esa inédita presencia estatal. El Estado retomó la rectoría en la política pública, y estableció a través de la Constitución y el COOTAD las reglas de juego en cuanto a funciones, competencias y recursos para los diversos niveles de gobierno. Pero lo fundamental fue que el Estado central priorizó la desconcentración reorganizando los servicios públicos en el territorio, especialmente de los ministerios como educación, salud, interior e inclusión social, con un modelo homogeneizador de la política pública (Ortiz 2017, 140).

En consideración de lo señalado, la presente investigación, si bien no apunta a formular un balance de los logros y avances de las políticas públicas y normativas impulsadas respecto a autonomías territoriales y descentralización, utilizará fundamentalmente esta literatura en función de los elementos que ésta aporta para conocer y comprender el proceso de evolución y alcance de los distintos ciclos o modelos de descentralización que se impulsaron en el Ecuador. Como se ha anotado, dentro de esas etapas se inscribe específicamente el proceso político de formulación y negociación para la normativa señalada y el modelo adoptado para la conformación de los mecanismos de autonomía territorial impulsados por la Revolución Ciudadana.

Dentro de este conjunto de literatura, una utilidad fundamental y particular brinda la investigación de Felipe Burbano de Lara sobre los movimientos autonómicos de Guayaquil y de Santa Cruz, que estudia a profundidad los contextos históricos y políticos en los que éstos surgieron, su carácter social, cultural y político, así como el alcance y sentidos de sus demandas autonómicas de transformación del Estado. Burbano de Lara estudia detalladamente el proceso histórico de surgimiento y dinámica del movimiento regional guayaquileño y su pugna con el Estado central, y cómo su emergencia devela problemáticas de la configuración del Estado, y constituye una manifestación de un conflicto en torno a la distribución del poder territorial en las formaciones estatales conforme un clivaje entre el centro y la periferia, frente al cual se presentan resistencias territoriales y tensiones culturales. Bajo ese enfoque, la obra de Burbano de Lara brinda especialmente una comprensión sobre el proceso histórico y político llevado a cabo por el movimiento autonómico guayaquileño y su relación con la configuración del Estado nacional desde la Revolución Liberal de 1895, hasta la primera década de los 2000 (Burbano de Lara 2014, 2-5).

Burbano de Lara, basado en autores como Lipset, Rokkan, Kriese y Zuckerman, problematiza las demandas autonómicas de Guayaquil en Ecuador y Santa Cruz en Bolivia, como

manifestaciones de una situación en torno a la distribución del poder territorial en formaciones estatales constituidas a partir de un clivaje centro/periferia. En este enfoque, el concepto de clivaje sirve para explicar la génesis, las características y la persistencia de un determinado conflicto político en el marco de una comunidad nacional (Burbano de Lara 2014, 11).

Basado en esos autores, Burbano de Lara observa que el clivaje se conforma mediante una relación estructural de “contrastes y escisiones de gran alcance (religiosas, territoriales, económicas, ideológicas)” entre “amplios grupos sociales”, basada en una forma de “identidad colectiva” conforme a la que direccionan sus acciones, de forma persistente en el tiempo, y que está asociada a un conflicto. Esa división estructural se constituye en clivaje cuando los actores dan “coherencia y expresión política organizada” a esas creencias y valores. “La traducción de los conflictos sociales como clivaje tiene, pues, una triple mediación: estructural, identitaria (algunos la llaman cultural) y política” (Burbano de Lara 2014, 11)

Fundamentado en Lipset y Rokkan, Burbano de Lara problematiza el conflicto sobre la organización territorial del poder dentro de los estados-nación modernos como un clivaje entre el centro y la periferia. Observa que el clivaje se origina cuando se presentan conflictos, tensiones y resistencias culturales de las poblaciones alejadas o diferenciadas del centro, frente a la centralización o dominio del poder del Estado nacional en todo el territorio y a la homogenización cultural o formación de una sola identidad nacional.

La constitución del juego de contrastes y escisiones alrededor del clivaje centro/periferia muestra que los esfuerzos y presiones centralizadores y uniformadores del territorio nacional no siempre encuentran un reconocimiento homogéneo. La comprensión de los conflictos territoriales exige estudiar tanto las estrategias seguidas históricamente por las elites centralizadoras y nacionalistas, como las resistencias a esas estrategias desde espacios periféricos (Burbano de Lara 2014, 12).

Bajo esa perspectiva de clivajes, Felipe Burbano de Lara observa específicamente que en el Ecuador al inicio del milenio, se produjeron intensos conflictos por la “distribución territorial del poder y la reorganización del poder del Estado”, producidos en el marco de procesos de descentralización y reforma neoliberal del Estado, así como en el contexto profundas crisis económicas y políticas que comprendieron el colapso del sistema de partidos, en los que se enarbolaron demandas de autonomía y autogobierno territorial. En ese contexto, donde se

expresa una debilidad del centro político para consolidar un proceso de formación Estado nacional, emergió el movimiento regional por la autonomía de Guayaquil, “con forma de conciencia social y política”, y “capacidad para diferenciarse, rivalizar y oponerse a políticas centralizadoras del poder estatal” (Burbano de Lara 2014, 1-2).

Burbano de Lara plantea expresamente la hipótesis según la cual “las reformas neoliberales crearon las condiciones políticas para la constitución de los movimientos cruceños y guayaquileños. Los conflictos territoriales del nuevo milenio fueron el resultado de las tensiones generadas por la reforma neoliberal del Estado” (Burbano de Lara 2014, 7).

En América Latina, los procesos de descentralización coincidieron con la globalización, las reformas estructurales inspiradas en los programas neoliberales y los procesos de redemocratización de los años ochenta (Carrión y Villaronga 2008). Desde los procesos descentralizadores se abrió un nuevo frente de crítica hacia el Estado central, que esta vez llevó a redefinir sus funciones y competencias en relación con los gobiernos locales. Hubo un reemplazo de lo nacional por lo local como orientación ideológica de la reforma estatal (Burbano de Lara 2014, 195-196).<sup>9</sup>

Los aportes de este estudio de Burbano de Lara, que han sido reseñados más detenidamente en este estado del arte, son especialmente provechosos para la presente investigación, en virtud que muestra a profundidad las características históricas de este conflicto político entre el movimiento por la autonomía de Guayaquil con el Estado central y posibilita comprender la forma y sentido en las que emergió una de las demandas más importantes que enfrentó el gobierno de la Revolución Ciudadana, a través de la normativa que es objeto de la presente investigación y contestar las preguntas plateadas para este estudio.

---

<sup>9</sup> En ese sentido, se pueden ubicar como elementos antecedentes al proceso de movilizaciones y demandas desplegadas por el movimiento pro autonomía de Guayaquil, al surgimiento de demandas de descentralización que apareció anteriormente en el debate político a finales de los ochenta e inicios de los noventa, impulsado por organismos multilaterales de crédito y que tuvo como contexto la crisis fiscal nacional y reformas neoliberales del Estado. En ese momento, el debate planteado respecto a descentralización careció aún de un correlato por parte de actores políticos protagónicos, sino que tuvo un carácter difuso, con iniciativas dispersas y ausencia de voluntades políticas para una reforma del Estado central. El proceso y debate de la descentralización se dinamizó posteriormente, entre 1996 y 1998, con el intento de gobiernos locales de fortalecerse económicamente, y con la expedición de normativa como la Ley Especial de Distribución del 15%, la Ley de Descentralización de 1997 y la Constitución de 1998 (Burbano de Lara 2014, 209 - 211).

## **1.4. Marco Analítico: dinámicas sociales en la producción de instrumentos de gobierno**

### **1.4.1. La construcción de las autonomías como problema público; actores representaciones y la lucha por la propiedad del problema**

Para responder a las preguntas de investigación planteadas, en primer lugar se moviliza un conjunto de producción académica existente respecto a problemas sociales, que analiza cómo y por qué determinados asuntos se convierten en problemas públicos, es decir la forma en la que determinadas demandas aparecen y logran ser procesadas por las políticas públicas y el sistema político (Cefaï 2014, Gilbert y Henri 2012, Gusfield 1981, Hilgartner y Bosk 1998, Valcarce 2005, Subirats 2008). Son objeto de análisis, en varios de estos autores, la manera en la que se producen los procesos sociales y políticos de demanda o planteamiento de problemas por parte de actores y principalmente su tratamiento y negociación en las esferas donde se adoptan las decisiones de gobierno y de administración pública.

Dentro de esta producción académica, Hilgartner y Bosk, al estudiar el auge y la caída de los problemas sociales, mediante un modelo de arenas públicas, enfocan la forma en la que algunos asuntos se convierten en problemas sociales, pese a que existen otros que pueden ser considerados igual o más necesarios de ser tratados, por la prioridad y riesgo que podrían implicar. En ese sentido, para Hilgartner y Bosk, aquellas problemáticas que adquieren el carácter de social en la arena del discurso y acción públicos, no son un reflejo de las condiciones objetivas de la sociedad, sino resultado de un proceso político y social que los coloca y puede también dejar de considerar o ubicar asuntos dentro de ese espacio, en el que los actores y problemas compiten por entrar y mantenerse (Hilgartner 1998, 53-78).

La demostración de lo señalado es argumentada por Hilgartner y Bosk mediante la constatación de que la atención pública es un bien escaso por el cual entran en competencia para su inclusión o tratamiento una gran cantidad de reclamos y demandas, es decir, la atención pública tiene una limitada capacidad “de carga” para contemplar y procesar una pequeña cantidad de problemas. También sucede que una serie de problemas sociales abandonan y son dejados de ser tratados, sin que hayan sido resueltos o mejorados, y hay una gran cantidad de problemáticas potenciales que viven fuera o mínimamente considerados en el ámbito público. Existen una serie de principios de selección y factores institucionales, políticos, culturales y económicos que inciden en la probabilidad de que un problema



competitivo se constituya como social y se mantenga determinado tiempo en la esfera pública (Hilgartner 1998, 53-78).

Dentro de este conjunto de literatura sobre problemas sociales y públicos, Gilbert y Henry, por su parte, analizan cómo la sociología y las ciencias políticas, han abordado la forma en la que los problemas emergen y adquieren alcance y carácter social. Estos autores en general observan que a través de movilización social y acción colectiva, formación de alianzas, especialmente con los medios de comunicación, se logra u obliga a que los formuladores de políticas públicas incluyan determinados asuntos en las agendas, gracias a que un asunto, mediante controversias, escándalos o crisis, se convierte en un riesgo colectivo real o potencial y, en consecuencia, en un problema público (Gilbert 2012, 31-32).

Gilbert y Henry consideran que estos abordajes no arrojan luces sobre las negociaciones más discretas entre los grupos de presión con acceso a la toma de decisiones y los formuladores de políticas. Bajo esa óptica, Gilbert y Henry muestran en los procesos de lucha por la definición de problemas sociales, cómo las confrontaciones y negociaciones se llevan dentro de una tensión entre las dinámicas públicas y las que los actores mantienen fuera del ojo público.

Los procesos de establecimiento y tratamiento de los problemas sociales y públicos son vistos por Gilbert y Henry como luchas por su definición, que constituyen contiendas de poder entre los actores involucrados. En estas disputas los actores se enfrentan por establecer qué definición prevalecerá, por imponer un marco<sup>10</sup> particular al respecto, por apropiarse del problema, por controlar cómo éste se define y por las acciones colectivas públicas y no públicas adoptadas para su tratamiento (Gilbert 2012, 32-34).

---

<sup>10</sup> El análisis de marcos, en términos generales, plantea abordajes de aspectos culturales, identitarios, simbólicos, de representación, retóricos, discursivos, imaginarios y/o “teatrales”, que los movimientos y movilizaciones sociales ponen en escena para plantear, posicionar sus causas o demandas, y generar convencimiento, adscripción, convencimiento de públicos y solicitud de acciones a favor de sus planteamientos. En ese sentido, la perspectiva del análisis de marcos implica una dinámica en la que un movimiento social produce, define y enmarca la situación, la realidad, así como sus adversarios, a partir de su experiencia personal, tradiciones y su memoria colectiva (Cefaï, 2008; Eyerman, 1998). Almeida, citando a autores como Snow y Benford, señala que el proceso de enmarcado supone establecer: a) un diagnóstico, con el que se definen problemas sociales y sus respectivos culpables o responsables; b) un pronóstico que comprende una estrategia y un plan de acción; y c) un enmarcado motivacional, que busca conseguir una convocatoria o llamamientos efectivos a movilizarse y a que se apoye la acción de protesta (Almeida 2020, 93).

“El potencial de convicción y de movilización de un movimiento depende de sus estrategias de agregación y de consenso, de sus tácticas de innovación, de delimitación y de enfrentamiento y también de la capacidad de los poderes públicos de traducir sus reivindicaciones en dispositivos legales o institucionalizarlas en políticas públicas, o aún del equilibrio entre los argumentos opuestos y su visibilidad para los medios masivos” (Cefaï 2008, 44).

Gilbert y Henry observan que para abordar los problemas sociales el enfoque de encuadre, aporta en revelar las dimensiones que tienen prioridad en un tipo de marco y la forma en la que en él resultan excluidos o se mantienen en la periferia otras visiones. Para estos autores, en las disputas por establecer el problema, la definición de los actores involucrados, a más de plantear una forma particular de construirlo, abarca o se relaciona con un medio práctico específico de apropiarse de él, mediante un acto o un plan, y designar quién se apropiará de él, así como también, los tipos de soluciones para enfrentarlo, y a quienes corresponde intervenir en la implementación de esas respuestas. El actor ganador en una disputa por la definición de un problema, se convierte en el dueño que puede mantener la capacidad de establecer de forma duradera su delimitación, así como de asignar responsabilidades y tareas para su manejo a otros actores. De esta forma la definición de un problema abarca un carácter cognitivo, social y político. Por lo señalado, la definición de un problema también implica para los actores, la oportunidad de impactar en la clasificación jerárquica de los partidos para enfrentar ese asunto, y son una ocasión para competir luchar y posicionarse y formar parte de las relaciones de poder (Gilbert 2012, 38-41).

En la misma línea de la literatura señalada sobre problemas públicos, Gusfield coincide con ideas centrales de los autores anteriormente descritas, al concebir a éstos como asuntos que no son preexistentes en una sociedad, sino que constituyen productos o construcciones sociales y culturales, que dependen de la forma en la que las personas perciben los fenómenos, así como en la que las instituciones y organismos de gobierno tratan y regulan esos problemas. En ese sentido, Gusfield igualmente estudia la forma que un problema público llega a constituirse como tal, de qué forma llega a adquirir relevancia, cómo se impone, se sostiene, cómo se transforma a lo largo del tiempo, cómo llega a comprometerse la acción gubernamental al respecto y llega a preocupar a la gente como un problema de la realidad objetiva. Pero además, Gusfield incorpora dentro de su análisis aspectos específicos concernientes a de qué manera obtiene cobertura y difusión en los medios de comunicación, cómo se instala el discurso científico al respecto y cómo es usado por parte de las autoridades de gobierno (Gusfield 1981).

En ese sentido Gusfield, problematiza y aborda el discurso que se produce sobre un problema público por parte de las instituciones, como un producto literario sobre el cual es pertinente realizar un análisis de discurso de tipo literario, respecto a su estilo de escritura científica, que se muestra como objetivo y cierto. En esa perspectiva, Gusfield, al analizar la ley que regula un problema público, en lugar de concentrarse en los anuncios que se hacen sobre sus fines, ni

en sus impactos, aborda su carácter y dimensión como cultura pública y se enfoca en sus atributos, contenidos y creaciones culturales.

En suma, y para articular los elementos conceptuales que las perspectivas de problemas sociales y públicos presentadas de Hilgartner y Bosk; Gilbert y Henry; y Gusfield, brindan para establecer un marco analítico de la presente investigación se puede anotar lo siguiente. En términos generales, conforme lo señalado, esta literatura brinda una base conceptual para abordar cómo la expedición de la normativa sobre autonomías territoriales efectuada durante la administración de Rafael Correa responde a una dinámica en la que un conjunto de demandas de autogobierno, que emergieron y se convirtieron en un problema público, lograron ser procesadas por las políticas públicas y el sistema político. Es decir, brinda una base para estudiar cómo una vez que el asunto de las autonomías territoriales estuvo convertido en asunto público clave de la política nacional, fue incorporado como uno de los cambios institucionales significativos en la agenda sobre estructura y organización territorial del Estado por parte del Gobierno de la Revolución Ciudadana, así como por el conjunto de actores del sistema político en la expedición de la Constitución vigente y el COOTAD. De este modo, esta bibliografía ofrece un marco analítico para investigar la forma en la que, en las esferas de gobierno y administración pública, se produjeron los procesos políticos de tratamiento y negociación de estas reivindicaciones planteadas por actores demandantes de autonomía, mediante la consagración de unos determinados mecanismos constitucionales y legales de autogobierno territorial.

De esta manera, y con base en lo planteado, es preciso considerar la forma en que una vez que la autonomía territorial, mediante un proceso político, se convirtió en un problema social que ocupó el ámbito del discurso y del debate público, fue objeto de la política gubernamental de la administración de Rafael Correa, y posteriormente desapareció de la arena y atención pública. Se analiza la forma en la que la autonomía fue considerada y procesada como un asunto central de la política pública y de reforma constitucional, y la manera en la que se retiró de esta arena, una vez que -expedida la normativa que daba paso a su concreción- los actores que los que la reivindicaron replegaron su demanda, y el gobierno abandonó la iniciativa de impulsar procesos autonómicos mediante la regionalización. En ese sentido, la literatura descrita de Hilgartner y Bosk es útil para analizar la forma en la que, tras la expedición de la normativa que reconoce y regula mecanismos institucionales de autogobierno, éstos no se hayan conformado, las demandas de autogobierno hayan amainado y su debate no se haya mantenido en la esfera pública; sin que necesariamente los problemas a

los que su reivindicación hace alusión hayan sido superados o mejorados, al menos mediante la instauración de estos dispositivos.

De igual modo, la perspectiva de Gilbert y Henry invita a estudiar la forma en que en este proceso se dieron las luchas de poder por la definición de la autonomía como un problema social entre los actores demandantes de autogobierno y los formuladores de política de la administración de la Revolución Ciudadana. Aquello comprende analizar qué actores entraron en disputa, quiénes se apropiaron de la problemática y cómo en esas contiendas se enfrentaron distintas definiciones de la autonomía a lo largo del diseño, debate y negociación de la actual Constitución y el COOTAD. Se trata entonces de investigar qué contiendas se llevaron a cabo entre estos actores por imponer un marco al respecto, por controlar cómo se concibe el autogobierno, determinar su problemática, su diagnóstico, establecer las acciones públicas para su tratamiento y estipular a quienes corresponde llevarlas a cabo. Es decir, estudiar cómo esos actores y visiones concebían la autonomía y su alcance dentro de la organización territorial del Estado, a qué tipo de noción de Estado estaban asociadas esas posturas, y cómo consideraban que debía estructurarse un modelo de poder estatal en los territorios.

Los aportes de Gilbert y Henry brindan una base para analizar cuáles fueron los actores ganadores en la disputa por establecer la definición, características y alcance de las autonomías territoriales. También para investigar cuál fue la manera en la que logró prevalecer un determinado marco para enfocarlas; qué dimensiones tuvieron prioridad en ese encuadre, de qué forma resultaron excluidos o se mantuvieron en la periferia otras visiones; y cómo impactó la disputa por esa definición sobre las relaciones de poder y jerarquía política existente entre los sectores inmersos.

A más de lo ya indicado, elementos particulares señalados de la obra de Gusfield brindan una base para analizar específicamente la forma en la que el discurso científico o técnico sobre autonomías territoriales fue formulado o desplegado por la institucionalidad gubernamental de la Revolución Ciudadana, en especial por parte de la entidad encargada del proceso de reforma y descentralización del Estado, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo y cómo éste fue usado por las autoridades de gobierno. Aquello permite, como Gusfield plantea, enfocar el análisis en los atributos y contenidos de estas concepciones construidas sobre autonomía, en lugar de realizar un abordaje de la normativa estudiada en función de los fines anunciados, ni de sus resultados o impactos.

### **1.4.2. Instrumentos y políticas públicas: la objetivación de la conflictividad política en mecanismos de gobierno**

Entre los autores que han desarrollado un enfoque de sociología política para estudiar los instrumentos de gobierno de las políticas públicas se encuentran investigadores como Hood (1986), Lascoumes y Le Galès (2007, 2014), Linder y Peters (1990, 1989) y Salamon (2002). Uno de los aspectos centrales en el que confluyen estos autores consiste en el carácter y efecto político de la definición, selección y diseño de los instrumentos de política pública.

En esa dirección, Hood confluye en observar el carácter político y no neutral de los instrumentos de gobierno y de sus efectos. Hood observa que un gobierno aplica un conjunto de herramientas administrativas ejercidas para el control social, y dar forma a la sociedad y a la vida. Los instrumentos que Hood analiza son utilizados en la labor de gobierno comprenden algunos orientados a conocer y extraer información de la sociedad, y otras herramientas que con su uso producen un impacto en el mundo exterior y ajustan su estado. Hood sostiene que existe un conjunto básico de instrumentos aplicados en la labor de gobierno que, bajo distintas mezclas o combinaciones, constituyen una caja de herramientas genéricas y constantemente usadas para enfrentar un sinnúmero de problemas. La determinación o elección de un instrumento de gobierno, advierte Hood, resulta ser un aspecto que atrae un debate político más álgido que la discusión respecto del propio propósito al que está dirigida la herramienta, e incluso influyen más en este proceso cuestiones de fe, que aspectos de certeza. Es decir que la definición de utilizar o construir un determinado instrumento de gobierno es más una dinámica política, que técnica; y, en ese sentido, si la aplicación de una de estas herramientas no presentase problemas, la definición de los instrumentos de las políticas públicas podría dejarse en manos de la tecnocracia y el resto de actores podría concentrarse principalmente en los objetivos que debería buscar un gobierno (Hood, 1986).

En esa línea, Salamon (2002) observa el rol y los efectos políticos significativos de los instrumentos de gobierno, al advertir que su elección representa una opción política y no solamente un aspecto operativo de la gestión pública. Salamon destaca incluso el rol de gobierno y el efecto político del desarrollo y utilización de estos instrumentos es ejercido no solamente por el Estado y los gobiernos, sino también por un amplio espectro de entidades privadas que participan, como terceros, en la labor de tratamiento de problemas y objetivos

públicos, a través de vías como la privatización o la participación en determinados procesos de gestión estatal. En esa dirección, Salamon propone un giro del estudio de las políticas públicas ya no centrado en unidades de análisis como los programas o la agencia individual, sino a través de las herramientas o instrumentos que persiguen los propósitos que se formulan respecto a los problemas públicos. El enfoque de instrumentos de las políticas públicas que Salamon propone implica no solamente considerar a los actores de gobierno en la promulgación y ejecución de un programa, sino ampliar la mirada a un conjunto más amplio de actores involucrados que inciden en estos procesos con sus propias perspectivas, patrones culturales y éticos, posiciones ideológicas, estándares, procedimientos, etc. Investigar la elección de un instrumento, para Salamon, implica comprender cómo se utilizará discrecionalmente esa herramienta y qué actores o intereses serán favorecidos. Por ese motivo, advierte que las batallas por la definición de los instrumentos suelen ser un aspecto central, no solo porque se establece cómo se va a resolver un problema de forma más eficaz, sino por la influencia que los distintos intereses tendrán en los procesos de gestión de los asuntos públicos.

En la perspectiva de enfocar las relaciones de poder a las cuales están asociados los instrumentos de gobierno, Linder y Peters (1989, 1990) advierten la necesidad de revertir el insuficiente conocimiento sobre el significado político de estas herramientas y de los procesos con los cuales los gobiernos y sus funcionarios las definen. En esa dirección Linder y Peters proponen un análisis no solo de alcance macro, sino también micro, para analizar cómo los instrumentos de gobierno influyen en el contexto del cual surgen y en las relaciones políticas de los actores involucrados. De tal modo que, el análisis de la formulación o elección de los instrumentos conlleve a abordar una compleja interacción existente entre los tomadores de decisiones y los aspectos sistémicos, o las características de un sistema político. Para ello, Linder y Peters concentran su interés analítico en cómo los instrumentos son vistos por los actores dentro y fuera del gobierno, y sus criterios usados para juzgar la idoneidad de los instrumentos de cara a resolver los problemas públicos. Por ello, la identificación del éxito o fracaso alcanzado por las políticas públicas no constituye el punto de interés principal de este enfoque, sino las percepciones que tienen los tomadores de decisiones sobre su desempeño y respecto a la pertinencia de los instrumentos, así como la manera en la que la elección o definición de las herramientas en el diseño de una política tienen consecuencias sustanciales sobre su rendimiento. En ese sentido, Linder y Peters apuntan a desarrollar una perspectiva teórica multinivel de la elaboración de las políticas públicas que, a partir de un andarivel

micro de la elección de instrumentos, se alcance un mejor entendimiento macro de las dinámicas de su ciclo y evolución.

Se recurre además a la literatura de Lascoumes y Le Galès sobre políticas públicas y acción pública, quienes también buscan abandonar una visión que se ocupa del sentido práctico y la capacidad del Estado para solucionar o mitigar problemas específicos, a través de una mirada dicotómica y vertical entre gobernantes y gobernados. Estos autores analizan la acción pública o la acción de la autoridad bajo una perspectiva sociológica, a través de la interacción e intercambio entre actores involucrados y grupos de interés en la arena política y en función del sentido que éstos otorgan a las a los procesos de gobierno, normas, instituciones y representaciones colectivas (Lascoumes 2014, 15-16).

Conforme a la perspectiva de Lascoumes y Le Galès, las políticas públicas y las transformaciones que éstas presentan son analizadas a través del complejo espacio de relaciones de poder, ajuste y negociaciones de intereses materiales y simbólicos, en las que existen lógicas de dominación y resistencia. La agenda pública es objeto y resultado de la regulación política de los asuntos colectivos, bajo una dinámica de construcción competitiva y usualmente conflictiva. Las relaciones entre Estado y sociedad cambian a lo largo de la definición e implementación de las políticas públicas, mediante estos procesos políticos de movilizaciones de la sociedad, negociación permanente y transformaciones aceleradas. De esta forma, Lascoumes y Le Galès observan que se produce, a través de las políticas públicas y de la acción pública estatal, la configuración de un orden social negociado que regula conflictos y tensiones, así como promueve la cohesión social. En ese sentido, Lascoumes y Le Galès, concentran metodológicamente su enfoque en analizar los actores, representaciones, procesos, resultados e instituciones que entran en juego o están asociadas a las acciones públicas objeto de estudio. Bajo esa mirada, otorgan relevancia en su análisis los instrumentos de acción de las políticas públicas, a sus tecnologías o técnicas de gobierno, que no son neutrales o puramente racionales, sino que contienen y portan determinadas concepciones, valores e interpretaciones.

Lascoumes y Le Galès proponen un enfoque de sociología política sobre los instrumentos de las políticas públicas, que estudia los efectos específicos de estas herramientas en las relaciones de poder entre gobernantes y gobernados. En ese sentido, este enfoque se diferencia de abordajes que se concentren en aspectos funcionalistas o pragmáticos de políticas públicas, por no dirigir su análisis a desentrañar o evaluar si sus instrumentos son pertinentes, eficaces o los mejores posibles para conseguir los objetivos expresos y acordados a

su propia lógica. Bajo esta mirada, los instrumentos de una política pública, así como su selección, no son neutros, naturales, ni racionales; sino dispositivos técnicos y sociales, que materializan y operan la política de gobierno, ocultan lo que está en juego políticamente y producen sus propios efectos, en ocasiones no esperados, independientemente de sus fines y por fuera de visiones que los actores anuncian sobre los cambios establecidos a las políticas públicas (Lascoumes 2007).

Para Lascoumes y Le Galès los instrumentos de las políticas públicas tienen su propia historia, no son fruto de una simple elección técnica sino de una cuestión política y portan valores asociados a una interpretación de lo social y nociones específicas de modos de regulación. Este enfoque otorga relevancia a la relación entre los instrumentos de política pública y la política, mediante el análisis del alcance ideológico de estas herramientas y en qué medida los instrumentos están asociados a la vertiente política y en identificar cuál es su connotación política. Las propiedades del instrumento y las justificaciones de su elección constituyen aspectos indicativos al respecto, y permiten comprender los cambios producidos en las políticas públicas.

A nivel de sus efectos, Lascoumes y Le Galès observan que los instrumentos producen representaciones particulares y problematizaciones específicas de los asuntos que atienden las políticas públicas. Esta problematización brinda un marco específico del ámbito social y una categorización de la situación, que demanda que los actores cambien su conceptualización original. Este enfoque observa el recorrido a largo plazo de los instrumentos de políticas y analiza los debates y controversias relacionados a su establecimiento. Los instrumentos, según Lascoumes y Le Galès, permiten estabilizar la acción colectiva pues son instituciones que inciden en la forma en la que los actores se van a comportar, privilegian a algunos de ellos y excluyen a otros, e impulsan una concepción específica de los problemas. Así también, según los instrumentos seleccionados, los actores poseen muy distintas capacidades de acción. La definición de políticas mediante instrumentos tiende a generar conflictos entre distintos actores e intereses.

De esta forma, como se anotó, a la luz de lo presentado, cabe enfatizar que el abordaje de la presente investigación se enfoca en comprender sociológicamente las dinámicas políticas y relaciones de poder que tuvieron lugar en el proceso de formulación de la normativa de autonomías territoriales, a través de la interacción entre el gobierno central y los actores demandantes de autogobierno, en la arena o esfera pública. En este ámbito se analizará el sentido y definiciones que éstos otorgan a las normas instituciones y representaciones



colectivas sobre esta temática de autogobierno, así como también el rol de técnicas de gobierno, no racionales o no neutrales, ejercidas en este proceso.

Bajo esta perspectiva analítica, esta investigación no se enfoca en estudiar si los instrumentos normativos de la política pública sobre autonomías territoriales establecidos por el gobierno de Rafael Correa, fueron adecuadamente formulados o implementados. Es decir, no se interroga respecto a si estos instrumentos resultaron eficaces para alcanzar un mayor y pertinente margen de autogobierno local, combatir el centralismo, impulsar el mejoramiento de los servicios públicos, el desarrollo o la democratización del Estado en los territorios. Tampoco se ocupa de analizar un vacío o fracaso en la conformación de los mecanismos de autonomía territorial, en perspectiva de apuntalar una construcción del Estado nacional o plurinacional, o mayor cohesión y equidad entre sus territorios. No busca encontrar respuestas sobre si estos instrumentos fueron adecuadamente contruidos o manejados para abordar o procesar democráticamente regionalismos, clivajes o conflictos políticos asociados a autonomías territoriales; para aportar a una interrelación plural de identidades o culturas locales al interior de la nación; o en perspectiva de revertir procesos históricos de colonialismo.

A diferencia de enfoques funcionalistas o pragmáticos de las políticas públicas de los que se apartan Lascoumes y Le Galès, en este caso, al preguntar por qué no se conformaron los mecanismos de autonomía territorial consagrados en la normativa, esta investigación apunta a estudiar la forma en que fueron abordados y contruidos estos instrumentos. Se analiza la manera en que las diferentes concepciones manejadas por parte del gobierno y de actores demandantes de autonomía entraron en disputa y conflicto en la definición de esta política pública y en el proceso legislativo correspondiente. Es objeto de estudio también el modo en que las diferentes características y alcances de los mecanismos institucionales de autonomía - tanto de los establecidos en estas normas, así como los planteados mediante las demandas de autonomía-, influyeron en que no se hayan instaurado estos dispositivos. Igualmente se aborda la forma en que incidieron también en ello, los usos políticos que estos actores y el gobierno han dado a la reivindicación y tesis autonómica. Así mismo, este enfoque nos lleva a concentrar la investigación en la manera en la que estos instrumentos establecidos en la normativa han influido en el repliegue de los requerimientos de autonomía, que dejaron de ser objeto tanto del debate público<sup>11</sup>, como de la atención de las políticas gubernamentales de la

---

<sup>11</sup> Al respecto cabe anotar que, en correspondencia con ello, decayó también el auge de publicaciones, estudios, artículos, propuestas de políticas, espacios y dinámicas de discusión sobre el impulso a la descentralización y

Revolución Ciudadana, incluso pese a que estos regímenes de autogobierno no fueron conformados en territorio alguno.

En suma, la utilización en esta investigación de la literatura presentada sobre problemas sociales y públicos, así como de instrumentos de política y acción pública, permite aportar a la producción académica sobre autonomías mediante enfoques de sociología política que busquen ir más allá de: a) analizar el alcance o avance de esta reforma constitucional o legal a la luz de enfoques de teoría política o diseño constitucional, y a las autonomías como un mecanismo pragmático o funcional que democratice la organización territorial del Estado; b) estudiar la dinámica entre actores políticos en función de otorgar *a priori* un carácter fundamentalmente positivo o democratizador (o en su defecto, negativo y desintegrador o separatista) a sectores que demandan autogobierno desde los territorios periféricos, y otro negativo o centralizador a actores que ocupan el centro; sino de observar los distintos usos que éstos dan a la autonomía en el marco de sus relaciones y disputas de poder; c) analizar los factores del detenimiento de procesos autonómicos bajo la premisa de que éstos requieren necesariamente avanzar y concretarse, de cara una tarea inacabada de construcción del Estado nacional; d) asumir que la demanda de autonomía es una expresión que refleja directamente las condiciones objetivas del desarrollo territorial, que requiere indefectiblemente determinadas reformas estatales; sino que constituye un problema público configurado por la disputa política entre actores con distintas concepciones y problematizaciones al respecto; y e) vislumbrar el repliegue de la demanda autonómica y la ausencia de conformación de mecanismos institucionales de autogobierno como un vacío o fracaso, sino como un proceso político en el que un determinado este asunto ocupó el debate público y abandonó esa arena, tras su procesamiento como objeto de las políticas públicas y de la expedición de una normativa específica para su resolución, sin que necesariamente se hayan superado los problemas a los que aludía su demanda.

Para indagar las preguntas planteadas sobre la base de este marco analítico, en el siguiente acápite, se describe la estrategia metodológica utilizada y el trabajo de levantamiento de información realizado.

---

autonomías, que efectuaron agencias de cooperación internacional, organizaciones no gubernamentales, universidades, académicos, gobiernos locales y sus asociaciones, principalmente durante la década de los 90 y primeros años de los 2000.

## 1.5. Metodología de investigación

Conforme a las preguntas formuladas y el marco analítico utilizado, la estrategia metodológica de investigación buscó obtener la información empírica respecto a cómo se produjo el proceso de expedición de la normativa sobre autonomías territoriales, qué actores intervinieron, qué posiciones y roles sostuvieron, qué acuerdos, negociaciones y contiendas se produjeron entre los sectores involucrados. Igualmente, el levantamiento de información se concentró en recabar la forma en la que se produjo el proceso de formulación de la política pública sobre autonomías territoriales y la definición de sus instrumentos; las distintas concepciones y problematizaciones que los actores formularon sobre la autonomía; qué coincidencias y contraposiciones existieron entre las distintas nociones que entraron en disputa; así como cuáles fueron los diferentes mecanismos institucionales propugnados para dar solución al problema autonómico; al igual que los procedimientos o vías de conformación de autonomías territoriales que fueron postulados.

La metodología aplicada buscó también investigar las características que, en ese proceso de disputa y negociación constituyente, adquirieron los instrumentos de gobierno instituidos por la normativa para la administración del problema autonómico. Es decir, estudiar las particularidades y alcances que adoptaron los mecanismos institucionales de autonomía, así como los procedimientos y vías establecidos jurídicamente para su conformación.

El levantamiento de información estuvo a su vez orientado a indagar qué actores resultaron responsables o facultados jurídicamente para emprender la iniciativa para conformar estos mecanismos de autogobierno y aplicar las soluciones al problema de la autonomía; así como qué actores y posiciones resultaron ganadores o preponderantes, cuáles perdedores y/o marginales en la contienda por establecer esta normativa. La estrategia metodológica buscó rastrear las distintas respuestas y reacciones que los actores demandantes efectuaron sobre los mecanismos de autonomía establecidos finalmente en el ordenamiento jurídico, así como reconstruir los procesos e iniciativas fallidas o inconclusas que algunos actores impulsaron para conformar en algunos territorios los mecanismos de autogobierno establecidos por esta legislación.

La investigación apuntó a recabar qué efecto tuvo el establecimiento de estos mecanismos para la conformación de autonomías en la contienda de los actores en disputa y en sus relaciones de poder asociadas a esta problemática. Se indagó respecto a qué resultado trajo la

instauración de estos instrumentos sobre la dinámica del asunto y reclamo autonómico como un problema público, así como qué consecuencia trajeron el alcance y carácter de los instrumentos de gobierno de la autonomía, para que estos mecanismos no se hayan creado en los territorios y que la demanda de autogobierno se haya replegado.

Para obtener la información señalada, en primer lugar, se compendió y revisó información documental sobre el proceso de formulación de la política pública sobre autonomías territoriales del gobierno de Rafael Correa y el diseño de la propuesta de conformación de regiones autónomas formulado por la SENPLADES. Se compiló y fueron explorados 440 documentos de esa entidad sobre: reforma y fortalecimiento del Estado, documentos sobre la propuesta de regionalización y relacionados al proceso constituyente, presentaciones (Power Point) preparadas para reuniones al respecto con el Presidente de la República, el buró político de Alianza País y el bloque de asambleístas constituyentes de ese movimiento político, archivos digitales de la elaboración del proyecto del COOTAD, así como documentación sobre el proceso de descentralización. El acceso a esta documentación, acumulada a lo largo de los años del período estudiado en distintos archivos digitales personales, así como un conocimiento previo de esta información, fue facilitado por la participación y observación directa, efectuada por este investigador, en el proceso de debate constituyente y en la negociación durante ese período de la propuesta de regionalización de SENPLADES, así como en la formulación del proyecto del COOTAD llevada a cabo por esa cartera de Estado. Respecto a esta política gubernamental, se recabaron también documentos disponibles en internet de la Presidencia de la República, como informes a la nación, discursos y el Plan de Gobierno presentado por Rafael Correa para su elección presidencial. Este conjunto de información sirvió para reconstruir el proceso de formulación de la política pública de autonomías territoriales de la Revolución Ciudadana y de su instrumento de gobierno de las regiones autónomas: su concepción, problematización, mecanismos institucionales de solución, así como el sentido con el que esa administración formuló esta agenda, frente a la disputa política emprendida sobre el asunto autonómico con los actores vinculados a la temática.

Para levantar información sobre el proceso constituyente se gestionó y obtuvo en el Archivo de la Asamblea Nacional un total de 855 archivos digitales de acceso público de la Asamblea Constituyente de 2008, en los que estuvo comprendida principalmente toda la documentación de la Mesa 4 de Ordenamiento Territorial y Asignación de Competencias (actas, propuestas, observaciones, etc.), así como las actas del primer y segundo debate del pleno de la Asamblea

Constituyente sobre el título de la carta magna correspondiente a la organización territorial del Estado. Igualmente, de este Archivo de la Asamblea Nacional se obtuvo y revisó un conjunto de 42 documentos digitales disponibles al público sobre el trámite legislativo del COOTAD expedido en el 2010 (actas, propuestas y observaciones de asambleístas), sobre sus reformas en los años 2012 y 2014, así como sobre el trámite de la enmienda constitucional que eliminó el plazo para la conformación de regiones autónomas en el año 2015. Del archivo electrónico de la Corte Constitucional, disponible en internet, se recabó la documentación y dictamen de la declaratoria de inconstitucionalidad de esas enmiendas expedidas por la Asamblea Nacional en el año 2015. De esta manera, se logró levantar información pormenorizada sobre el proceso de disputa y negociación constituyente y legislativa de los instrumentos de gobierno de la autonomía, y la evolución que sus alcances y características institucionales adquirieron a lo largo de esta dinámica parlamentaria. Mediante esta vía, especialmente, se logró recabar y documentar las distintas posiciones de los actores involucrados que entraron en disputa y dieron forma a los instrumentos de gobierno de esta política pública.

Como complemento a ello, y para recabar la forma en la que esta política gubernamental y sus instrumentos de gobierno ocuparon el debate público y se desplegaron las disputas al respecto, en la hemeroteca de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador se realizó un levantamiento de información de prensa escrita, publicada por dos periódicos nacionales (uno con sede en la ciudad de Quito y otro de Guayaquil) respecto a sucesos sobre autonomías territoriales y sobre el trámite y debate político y legislativo de las normas estudiadas. Se obtuvo y revisó 266 notas periodísticas publicadas sobre la temática de estudio por El Comercio y 332 por El Universo. Se revisó además los informes anuales de cronología del conflicto social en el Ecuador elaborados por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO 2007, 2008, 2009 2010), en los que se sistematiza la información diaria de prensa escrita al respecto.

Sobre las respuestas e iniciativas inconclusas de conformación de mecanismos de autonomía territorial establecidos en la normativa constitucional 2008 y legal 2010, se compiló archivos personales acumulados a lo largo de distintas experiencias profesionales de trabajo al respecto: 45 documentos y pronunciamientos de la Alcaldía de Guayaquil acerca de su posición respecto los mecanismos de autonomía instaurados, y su rechazo a conformar un distrito metropolitano autónomo; 52 documentos del Municipio de Quito sobre los proyectos impulsados para expedir su estatuto de autonomía y conformar un distrito metropolitano autónomo; así como también 45 documentos sobre las iniciativas para la conformación de

circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias, impulsadas por el Instituto de Ecodesarrollo Regional Amazónico (ECORAE) y organizaciones kwichuas. Esta información permitió recabar la forma en la que se desplegaron y desmayaron distintos intentos inconclusos y/o fallidos para constituir los instrumentos de gobierno de las autonomías en algunos territorios. La obtención de este material posibilitó también investigar la manera en la que diferentes posiciones políticas en conflicto, y diferencias respecto a la orientación y alcance de los instrumentos de gobierno que entraron en contienda, derivaron que las autonomías tengan aún lugar únicamente en la Constitución y en la ley, y que la demanda autonómica haya abandonado la esfera del debate público.

A más de los 2516<sup>12</sup> documentos escritos recopilados, se levantaron entrevistas semiestructuradas<sup>13</sup>, con 9 informantes calificados del gobierno central y ex autoridades y funcionarios de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, vinculados a la problemática, de los actores locales demandantes de autonomía relacionados, así como de la Función Legislativa vinculados al proceso de trámite y expedición de las normas estudiadas. Se levantó también información disponible en el internet a través de búsquedas con palabras clave relacionadas, y videos de Youtube sobre entrevistas y declaraciones efectuadas por actores políticos sobre autonomías territoriales.

---

<sup>12</sup> De esta amplia cantidad de documentos institucionales conseguidos, especialmente de los obtenidos en el Archivo de la Asamblea Nacional sobre el trámite constituyente y legislativo de la normativa expedida, y que constituyen la gran mayoría de documentación levantada, se identificaron y seleccionaron, para ser procesados en detalle, aquellos que estaban relacionados específicamente a los mecanismos institucionales de autonomía objeto de estudio, y se excluyeron aquellos que versaban sobre otros aspectos de organización territorial y gobiernos locales, temáticas reguladas también en estos procesos parlamentarios.

<sup>13</sup> El detalle de personas entrevistadas y sus cargos se registra en el listado de referencias que consta al final de esta tesis.

## **Capítulo 2. La construcción de la agenda gubernamental de autonomías territoriales: lucha y apropiación de la reivindicación sobre autogobierno**

El problema principal de investigación, relativo a por qué los mecanismos de autonomía territorial impulsados por el gobierno de la Revolución Ciudadana no han sido conformados, requiere considerar, en primer lugar, la forma en la que el asunto de las autonomías ocupó la esfera pública y fue considerado como una problemática central a ser atendida por una agenda de políticas de restructuración del Estado y reforma constitucional de esa administración. La agenda de autonomías formulada por la Revolución Ciudadana a través de la propuesta de conformar regiones autónomas constituyó un mecanismo de política pública para administrar la problemática de autogobierno, en respuesta y contraposición a demandas de actores que reivindicaron autogobierno durante el ciclo neoliberal.

Para explicar aquello, el presente capítulo analiza la construcción y entrada en disputa de la agenda gubernamental de autonomías territoriales del gobierno de la Revolución Ciudadana formulada inicialmente durante el 2007. A lo largo de ese año inicial de su administración, el gobierno construyó su propuesta de autonomías, que posteriormente fue uno de los ejes centrales del debate parlamentario de las disposiciones que la Constitución aprobada en 2008 estableció al respecto.

Antes de la llegada de la Revolución Ciudadana, la demanda autonómica emergió en el Ecuador, principalmente a partir de 1999, a raíz de la Marcha de los Crespones Negros en Guayaquil y el desencadenamiento de consultas populares por la autonomía de cinco provincias en el año 2000. La demanda autonómica fue elevada por un conjunto de sectores liderados por el Partido Social Cristiano, élites empresariales, financieras y comerciales de Guayaquil en el contexto de la crisis bancaria de fines de siglo. El reclamo ocupó la esfera pública como una tesis de autogobierno concebida como una reivindicación y liberación local frente a un Estado considerado centralista y como una disputa de relaciones de poder frente a élites económicas y políticas de la ciudad de Quito.

Al inicio de su administración, el gobierno de Rafael Correa efectuó una apropiación de la tesis de autogobierno, y entró en disputa por definir la concepción, alcance y sentido de las autonomías, en contraposición y respuesta al proceso autonómico surgido desde Guayaquil. La disputa de la reivindicación autonómica fue emprendida por el Gobierno de Rafael Correa como parte de un cambio político y de disputa que esa administración emergente mantuvo con

actores demandantes de autonomía, como el Partido Social Cristiano. La contienda emprendida por el gobierno, a su arribo, giró en torno a disputas respecto al predominio de partidos “tradicionales” en la política y a una reivindicación de lo ciudadano; así como a establecer una agenda de restructuración y fortalecimiento del Estado, contrario a las políticas neoliberales y de ajuste estructural.

Analizar la orientación y dinámica política adoptada por el proyecto de fortalecimiento del Estado del gobierno de la Revolución Ciudadana, en el que encajó su propuesta de autonomías territoriales, permite comprender las diferencias y contiendas que esta agenda gubernamental guardó con las posturas y demandas de actores que han reclamado el autogobierno<sup>14</sup>. Aquello resulta clave para explicar por qué los mecanismos de autonomía existentes en la normativa no han sido creados tras más de una década de su expedición.

En esa perspectiva, el presente capítulo reconstruye la forma en la que dentro de esa agenda de restructuración y fortalecimiento del Estado, el gobierno de Rafael Correa, a través de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), formuló la propuesta inicial de conformación de regiones autónomas. De este modo se explica cómo la formulación de esa propuesta constituyó, por parte de la Revolución Ciudadana, una forma de disputar el establecimiento de definiciones, problematizaciones y soluciones de la política pública respecto a las autonomías.

A diferencia de las propuestas de autonomía voluntaria de determinadas provincias para obtener mayores márgenes de autogobierno y de captación de impuestos, en detrimento de los del gobierno central y como parte de un proceso de reducción de las capacidades del Estado; la propuesta de regionalización comprendió la entrada en disputa de una concepción distinta de impulso a la autonomía. La iniciativa gubernamental de regionalización comprendió también una problematización diferente respecto al requerimiento de dar mayor capacidad de gobierno a los territorios.

La nueva propuesta significó plantear una salida mediante la potenciación un nivel de gobierno intermedio obligatorio en todas las zonas del país, de alcance ya no provincial, sino regional, en el marco de un proyecto de fortalecimiento de las facultades del gobierno central

---

<sup>14</sup> De hecho, Burbano de Lara analiza la disputa política entre el gobierno de Correa y el Alcalde Jaime Nebot por el referéndum aprobatorio de la Constitución de 2008, a partir de los ejes de “lucha contra el neoliberalismo, la construcción de un proyecto estatal nacional y la búsqueda por una hegemonía política de Alianza País” (Burbano de Lara 2009, 21). En esa contienda, observa ese autor, el discurso de Nebot frente al modelo de autonomías propuesto por el gobierno, giró en torno al eje de autonomías y globalización.



y del Estado en general, planteado en perspectiva de abandonar una estrategia de desarrollo signada por el neoliberalismo. De esta manera, investigar la formulación y entrada en disputa en la esfera pública de una nueva propuesta gubernamental de autonomías, mediante la creación de regiones autónomas, permitirá abordar en el siguiente capítulo de qué forma éstas entraron en contienda por imponerse con las de otros actores en el proceso de negociación y expedición de una nueva normativa constitucional y legal.

## **2.1. Los usos políticos de la demanda autonómica previa a la Revolución Ciudadana**

### **2.1.1. Aparecimiento de la demanda autonómica guayaquileña**

Las demandas autonomistas emergieron significativamente a la esfera pública, tras el fracaso de los procesos de descentralización establecidos con ley de esa materia expedida en 1993, y una vez firmada la paz entre Ecuador y Perú en 1998. Con el acuerdo de paz fue “desmitificada y desatanizada” la objeción de que el autogobierno territorial fracturaría la unidad nacional, afectaría a las Fuerzas Armadas, y debilitaría, a nivel internacional, la postura del país frente al conflicto limítrofe (Coronel y Campaña s/a, 32).

Anteriormente, en la década del setenta, conforme observan Coronel y Campaña, se centralizó la estructura del poder con el establecimiento de instituciones y empresas estatales en la ciudad capital, y se profundizó una planificación centralizada impulsada por los gobiernos militares. Una vez firmada la paz, la autonomía fue planteada por diversos actores locales como un mecanismo para mejorar la gobernabilidad y superar un ejercicio de gobierno desplegado únicamente desde el centro de la nación. Antes de aquello, los territorios habían diferido sus pretensiones de autogobierno y optado únicamente por lograr márgenes de descentralización administrativa mediante transferencias de competencias, sin reivindicar mecanismos de autonomía territorial o descentralización política del Estado (Coronel y Campaña s/a, 31).<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Una descentralización política y una organización territorial autónoma del Estado comprende un alcance más amplio que una descentralización de competencias, en virtud de que más allá de una transferencia de responsabilidades administrativas de la función ejecutiva, desde el gobierno central a los gobiernos locales, aquello implica organizar territorialmente la estructura y las distintas funciones del Estado otorgando mayor margen de gobierno a los territorios, por ejemplo en materia de facultades o funciones como las legislativas y judiciales.

De esta forma, antes del surgimiento de fuertes procesos de demanda autonómica local en Guayaquil de finales de los noventa, se registraron ideas embrionarias de autogobierno. Las amplias movilizaciones con demandas autonómicas lideradas por el Partido Social Cristiano tuvieron como antecedentes a planteamientos previos que pusieron sobre el tapete del debate político la tesis de la autonomía en los años noventa. Entre ellas se registran los impulsados por el legislador Jaime Damerval, el Grupo de Guayaquil, Fuerza Ecuador y un conjunto de historiadores e intelectuales vinculados a la Junta Cívica del Guayas y el Archivo Histórico del Guayas. A diferencia de otras dinámicas o batallas contrarias al centralismo desplegadas en otras décadas -que desde una óptica liberal interpelaban el intervencionismo del Estado- esta vez las reivindicaciones contrarias al centro incluyeron como novedad la idea de reformar al Estado desde el planteamiento de la autonomía (Burbano de Lara 2014, 209 – 214; Coronel y Campaña s/a, 31).

Estas primeras iniciativas abrieron el debate para que actores como el Partido Social Cristiano y otros sectores de élites empresariales, comerciales y financieras de la ciudad, hagan suya la demanda autonómica. Progresivamente, la discusión de estas ideas de autogobierno en espacios y foros de discusión en Guayaquil, Quito, Manabí, Azuay y otras provincias, ganaron adherentes que sintonizaron con el objetivo anunciado de impulsar una estructura territorial y administrativa autónoma del Estado en el Ecuador.

Entre las iniciativas embrionarias a favor del autogobierno, se ubicó la de Jaime Damerval en la legislatura de 1979, para adoptar el régimen autonómico español establecido la Constitución de 1978 de ese país ibérico. También surgió un proyecto de reforma constitucional elaborado por un grupo de profesores de la Universidad Católica de Guayaquil, conocido como el Grupo de Guayaquil, tendiente también a acoger el sistema de autonomías de España (Coronel y Campaña s/a, 31). Como lo reseña Burbano de Lara, el Grupo de Guayaquil surgió en la Escuela de Derecho de la Universidad Católica de esa ciudad y, mediante la iniciativa de su decano César Coronel, fue integrado por abogados y académicos prestigiosos, de distintas tendencias ideológicas<sup>16</sup>. El Grupo de Guayaquil, tras eventos como seminarios y foros, planteó una iniciativa legal de autonomías regionales o de

---

<sup>16</sup> “Entre las personas que participaron en el grupo se encontraban Miguel Macías Hurtado, vinculado al PSC; Galo García Feraud, Nicolás Parduchi, Hernán Pérez Lousse, Vladimiro Alvarez y el propio César Coronel, vinculados a la DP; Jorge Zabala Egas, vinculado a la ID; y Edmundo Durán Díaz, vinculado a la izquierda. Ricardo Noboa, también integrante del grupo, estuvo inicialmente unido al PSC pero luego se desafilió. Todos ellos han ocupado puestos políticos importantes en distintos Gobiernos, lo cual muestra que el autonomismo adquirió una legitimidad en ciertos círculos políticos e intelectuales por encima de las diferencias ideológicas” (Burbano de Lara 2014, 214 – 215).

mancomunidades de provincias, basadas en el modelo de comunidades autónomas español, presentada al Congreso Nacional en 1991 y vetada inclusive por el propio Partido Social Cristiano, inclinado hacia un modelo distinto de autonomía al regional, que no modifique la estructura provincial y municipal de los gobiernos locales y que sea de carácter abierto y voluntario para la transferencia de competencias. El Grupo de Guayaquil se mantuvo activo durante la década de los noventa y posicionó en círculos políticos e intelectuales la tesis de la autonomía territorial.

Desde 1995 se activó el grupo liderado por Humberto Mata, denominado Fuerza Ecuador, un movimiento autodefinido como cívico político, de inspiración libertaria de descentralización, poder ciudadano y economía abierta de mercado, con una propuesta de autonomías provinciales, distinta a la visión de autonomías regionales del Grupo de Guayaquil, y que resultó también diferente a la postura autonómica municipalista del Partido Social Cristiano. La propuesta de autonomía provincial de Fuerza Ecuador fue más radical en cuanto a que su agenda de autogobierno comprendió también una amplia reducción del Estado, supresión de entidades públicas, recortes de presupuestos, privatizaciones y ventas de activos estatales, establecimiento de la dolarización, privatización e individualización de la seguridad social y reformas legales de flexibilización laboral. Fuerza Ecuador propuso una consulta popular sobre las autonomías en la provincia del Guayas, recolectó, con el apoyo de las Cámaras de la Producción, las firmas requeridas, y entregó esas rúbricas a la Prefectura encabezada por el prefecto socialcristiano Nicolás Lapentti.

Otra agrupación que abonó en la emergencia del movimiento autonomista en Guayaquil durante la década de los noventa fue un conjunto de intelectuales e historiadores vinculados a entidades como el Archivo Histórico del Guayas y de la Junta Cívica de Guayas, que plantearon la tesis de la autonomía. El Archivo Histórico del Guayas, a través de estudios históricos y culturales, criticó el centralismo y posicionó políticamente un sentido de autonomía inmanente a la historia local de Guayaquil y una identidad guayaquileña y costeña, en contraposición a una identidad nacional construida de forma andinocéntrica y quitocéntrica. El Archivo Histórico del Guayas tuvo entre sus integrantes a el Director del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) Juan José Illinworth, que denunciaba una desigual distribución de recursos públicos entre Quito y Guayaquil. Entre los integrantes de este grupo se plantearon propuestas de modelos de autonomía regional, a conformarse mediante la voluntaria y libre vinculación de cantones. (Burbano de Lara 2014, 219 - 220).

### 2.1.2. La ocupación de la demanda autonómica guayaquileña en la esfera pública

Pese a diferencias y desacuerdos que los líderes del Partido Social Cristiano tuvieron con algunas características de las propuestas autonomistas del Grupo de Guayaquil y Fuerza Ecuador, a partir principalmente de la crisis económica y bancaria de 1999 y el planteamiento de la consulta popular para la autonomía del Guayas, los socialcristianos adoptaron la demanda autonómica como propia y se constituyeron en el actor político que articuló en gran medida procesos de movilización en ese campo. Las firmas recolectadas por el movimiento Fuerza Ecuador de Humberto Mata, y presentadas al Consejo Provincial del Guayas, presidido por el Prefecto social cristiano Nicolás Lapentti, derivaron en la convocatoria para el 23 de enero del 2000 al referéndum autonómico provincial (Burbano de Lara 2014, 218 y 263; Coronel y Campaña s/a, 31). La opción autonómica triunfó con el 93% en la consulta popular<sup>17</sup> y se desencadenaron similares procesos plebiscitarios en las provincias costeñas de El Oro, Manabí y Los Ríos, y la amazónica Sucumbíos.

Con esos antecedentes y la crisis bancaria financiera de 1999, se dio paso a la emergencia de la demanda autonomista guayaquileña, en donde confluyeron élites<sup>18</sup> y grupos económicos, sociales y políticos de Guayaquil<sup>19</sup>, alrededor de la tesis de la autonomía y de la reestructuración del Estado central y unitario ecuatoriano, que fue liderado principalmente por el Alcalde Jaime Nebot y altos dirigentes del Partido Social Cristiano. De esta manera, apareció una demanda autonómica que fue cobró presencia en la esfera del debate público y

---

<sup>17</sup> En esa consulta popular efectuada en la provincia del Guayas se aprobó “que la autonomía mantiene el carácter unitario del Estado y su solidaridad con las demás provincias. Dispone que la mitad de la recaudación de los ingresos del Fisco que se generan en el Guayas, financie la transferencia de competencias y responsabilidades, que los recursos financieros que constitucional y legalmente corresponden a esta provincia sean entregados a las municipalidades a través de un sistema de acreditación inmediata. Que todos los órganos e instituciones del Guayas, dependientes del Ejecutivo, de los organismos de control y demás instituciones del Estado, tengan obligatoriamente, en el ámbito provincial, las mismas competencias que los órganos centrales” (Diario Hoy, 29 de enero de 2005, “La autonomía en busca de recursos propios”).

<sup>18</sup> Una de las entidades que encarna y ejemplifica el poder social y económico de las élites conducidas por el Alcalde de Guayaquil, constituye la Junta Cívica del Guayas. Entre las personas naturales y jurídicas que la conforman, se encuentran “el arzobispo de la ciudad, los expresidentes nacidos en Guayaquil, las cámaras de la producción, los presidentes de la Junta de Beneficencia de Guayaquil y de la Sociedad Filantrópica del Guayas, los directores de todos los medios de comunicación, y los presidentes de gremios y clubes como la Unión, de Leones y Rotario” (Burbano de Lara 2014, 391).

<sup>19</sup> Entre los actores signatarios de comunicados y manifiestos publicados a favor de la autonomía, y autodenominados como “fuerzas vivas” estuvieron “alcaldes de la provincia, la Junta de Beneficencia del Guayas, la Cruz Roja, el Archivo Histórico del Guayas, el Cuerpo de Bomberos, el presidente del Club Barcelona, varias fundaciones, universidades, cámaras de la producción, radios, periódicos, gremios profesionales, transportistas, federaciones de comerciantes, artesanales”, grupos afro, y organizaciones barriales asociadas a la alcaldía (Burbano de Lara 2014, 405).

empezó a ser considerada por actores del sistema político e integrada a su agenda de reivindicaciones.

En el marco de la crisis económica, bancaria, devaluatoria y fiscal de 1999, sucedida en el gobierno de Jamil Mahuad, los casos más emblemáticos de las caídas de bancos fueron de entidades financieras con matriz en la ciudad de Guayaquil, como los del Banco Continental, Filanbanco y Banco del Progreso. Aquello influyó para que la crisis financiera adopte un cariz territorial y regional. La caída y liquidación del Banco del Progreso, en particular, desató un proceso de protestas de dos marchas (22 de marzo y 8 de abril) y un paro provincial (11 de abril), cuyo evento central constituyó la denominada “Marcha de los Crespones Negros”, organizada por las Cámaras de la Producción de Guayaquil, en contra del gobierno de Mahuad, al que acusaron de ejecutar una gestión regionalista de la crisis bancaria y económica a favor de la sierra.

El presidente del Banco del Progreso, Fernando Aspiazu, acompañado de líderes empresariales guayaquileños como Joyce de Jinatta y Joaquín Cevallos, solicitó el apoyo del alcalde Febres Cordero con la primera marcha dirigida al Municipio de Guayaquil, que se produjo horas después del anuncio de cierre del banco por iliquidez realizado por su presidente. Aspiazu acusó que los problemas de su entidad obedecían a que el Banco Central privilegiaba a bancos de la ciudad de Quito, al depositar en ellos fondos públicos que, a su criterio, le correspondían al Banco del Progreso<sup>20</sup>. Febres Cordero, “días antes había advertido que la costa tendría que levantarse para defender sus intereses de ciertos empresarios y banqueros de Quito” (Burbano de Lara 2014, 256).<sup>21</sup>

Fue en ese vacío creado por la evanescencia del espacio nacional, de crisis del poder económico regional de Guayaquil, pero a la vez de fortalecimiento de su gobierno local, donde cobró fuerza y emergió un movimiento regional autonomista, donde el regionalismo guayaquileño hizo el salto hacia las autonomías. Ya la Marcha de los Crespones Negros

---

<sup>20</sup> “Fernando Aspiazu, su propietario, dio la cara ante cientos de enfurecidos clientes y atribuyó sus problemas de liquidez y mal manejo administrativo a decisiones del Banco Central por depositar los fondos públicos que supuestamente le correspondían en los “privilegiados bancos de la ciudad de Quito”. Sus palabras y las imágenes de estos acontecimientos fueron retransmitidas en directo a todo el país por su propio canal de televisión, SiTV, y otro canal colega, TC, que pertenecía a la familia Isaías —entonces dueña del Filanbanco—, además de una cadena nacional de radiodifusión integrada por las cinco principales radios de la Costa, con alcance nacional... Las reivindicaciones de los clientes se convirtieron en reclamos regionales contra el supuesto centralismo de la capital de la República” (PlanV. 10 de febrero de 2020, “La rebelión de los crespones negros”).

<sup>21</sup> Con esos hechos, se desdibujó la alianza entre el Partido Social Cristiano y la Democracia Popular, partido del presidente Jamil Mahuad, que operó desde la Asamblea Constitucional de 1998 y se expresó en el apoyo a Mahuad en la campaña electoral de ese año, en que el socialcristianismo no presentó un candidato presidencial propio, así como en la mayoría legislativa conformada por esas tiendas políticas. El socialcristianismo se colocó en la oposición política.

incluyó en su agenda de exigencias el tema de la descentralización, ligado a la modernización del Estado (Burbano de Lara 2014, 263).

En ese contexto, diecisiete días después, la Marcha de los Crespones Negros del 8 de abril de 1999, convocada por las Cámaras de la Producción de Guayaquil (de Industrias, Comercio, Pequeña Industria, Agricultura, Federación de Exportadores, Pesquería), desplegó un discurso crítico al estado centralista en contra del conjunto de medidas económicas gubernamentales, que incluyó aumento de los precios de combustibles, eliminación de los subsidios al servicio eléctrico y de telecomunicaciones, así como reformas tributarias como la restitución del impuesto a la renta, el establecimiento de impuestos al patrimonio de empresas y autos de lujo, aumento del impuesto al valor agregado y eliminación de sus exenciones (PlanV. 10 de febrero de 2020, “La rebelión de los crespones negros”). En el contexto de la crisis económica y política que afectó la presidencia de Jamil Mahuad y provocó su caída, entre otros aspectos demandados por las Cámaras de Producción a la Presidencia de la República, se encontraron la devolución de los fondos congelados a la banca, la descentralización, reconstrucción de la Costa tras el Fenómeno de Niño, modernización del estado y supresión de entidades estatales, etc.

A ese Estado quebrado, ineficiente, burocratizado, los empresarios guayaquileños no estaban dispuestos a darle un suere más, menos todavía cuando la crisis liquidaba a las instituciones bancarias más representativas de la ciudad. Creían que el paquete debía ser sustituido por una política seria y consistente de modernización estatal, léase de su achicamiento. El discurso de las Cámaras presentó a una economía regional asfixiada y condenada a una mayor crisis de su sector empresarial por la lógica centralista del ajuste fiscal (Burbano de Lara 2014, 258).

Así, el surgimiento de las movilizaciones autonómicas en Guayaquil, mediante el episodio inicial de protesta de la Marcha de los Crespones Negros, constituyó un proceso político y social de emergencia y configuración de las autonomías como un problema social y público, en el que la demanda de autogobierno ocupó un lugar central en el debate de la arena pública nacional. De este modo se observa, a la luz de lo señalado por Hilgartner y Bosk (1988) -al estudiar el auge y la caída de los problemas sociales, mediante un modelo de arenas públicas-, el asunto de la autonomía se convirtió en problema social como resultado de un proceso político que lo colocó dentro de ese espacio, sin que aquello necesariamente sea un reflejo mecánico de las condiciones objetivas de lo social, sino mediante una dinámica en la que los actores y los problemas compiten por entrar y mantenerse, pese a que existan otros asuntos

que pueden ser considerados igual o más necesarios de ser tratados, por la prioridad que podrían implicar.

El reclamo de autogobierno local emergió como una demanda regional vinculada a la modernización del Estado, y constituyó un conjunto de planteamientos de lucha por la defensa de intereses económicos y financieros de la ciudad de Guayaquil, principalmente de élites y sectores bancarios y productivos. La demanda de autogobierno emprendió una disputa y un planteamiento de una noción de autonomía basada en una contraposición y ataque a un Estado central y a un gobierno nacional considerado centralista, burocratizado, ineficiente, defensor de los intereses de grupos económicos y financieros de la ciudad de Quito y enemigo de los de Guayaquil y la costa. La reivindicación de la autonomía surgió como una contienda asociada a críticas a políticas y medidas económicas gubernamentales de aumento de precios de combustibles y de impuestos, y eliminación de subsidios, frente a un contexto de profundas crisis económica y política.

Como lo plantea Burbano de Lara, esos elementos de disputa política y discursiva por la autonomía estuvieron asociadas a oposiciones, rivalidades, prejuicios y antipatías regionales y en una tradición anticentralista existente en Guayaquil. De esta manera, explica ese autor, se produjo una significativa corriente autonomista con amplia capacidad para generar movilizaciones y conflicto mediante la activación de identidades colectivas en contra de estrategias de integración, dominio y control desplegadas desde el centro. En estos discursos, el planteamiento de la autonomía fue formulado con vehemencia emancipadora, como un ideal de libertad, como la capacidad de la ciudad de disponer de un espacio amplio de acción y decisión política, a partir de su identidad, cultura e historia propia, sin sometimiento de su voluntad a la dominación del estado central y de gobiernos nacionales (Burbano de Lara, 2014).

La identidad juega un papel clave porque entraña una demanda de reconocimiento de una forma de ser –con sus tradiciones, valores, historia, etc.– invisibilizada por el discurso oficial de la nación. La política de la identidad reivindica la diferencia allí donde el centro asume una superioridad jerárquica y política para determinar los contenidos culturales de la nación. No hay autonomía ni libertad sin asumir, simultáneamente, el ser guayaquileño... La demanda política va ligada íntimamente a la exigencia de un espacio territorial donde la diferencia cultural se pueda expresar como forma de gobierno (Burbano de Lara 2014, 410 - 411).

Así, la demanda autonómica se sumó a los planteamientos de descentralización de competencias y fundamentalmente de recursos a favor de los gobiernos locales que

inicialmente surgieron en los años noventa, y con el final de esa década, se constituyó en una demanda y un problema público ya no solo de descentralización de carácter administrativo, sino una de carácter político, que implicaba una organización territorial autonómica del estado y, en algunas de las propuestas de autogobierno, hasta de sus poderes políticos o funciones ejecutivas, legislativas y judiciales.

Como se indicó en páginas anteriores, la demanda de autonomía guayaquileña, expresada en la consulta popular por la autonomía de la provincia del Guayas del 23 de enero del 2000<sup>22</sup>, tuvo eco en similares consultas aprobadas ese mismo año en las provincias costeñas de Los Ríos (13 de febrero), El Oro y Manabí (17 de septiembre) y la provincia amazónica de Sucumbíos (24 de septiembre). Esos referéndums no se tradujeron en reformas constitucionales, ni legales, que modifiquen la organización de la institucionalidad estatal en esos territorios, ni supusieron tampoco la transferencia de competencias, mayor poder y recursos a sus gobiernos. Hasta antes de la reforma constitucional emprendida por el gobierno de Rafael Correa en el 2008, las reivindicaciones de mayores márgenes de autogobierno territorial, continuaron normadas por el marco jurídico de la década de los noventa que reguló la Ley Especial de Descentralización y de Participación Social de 1997, la Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para los Gobiernos Seccionales de 1997 y la Constitución de 1998.

La administración de Jamil Mahuad únicamente conformó en diciembre de 1999 una instancia asesora con la creación de Comisión de Descentralización, Autonomías y Circunscripciones Territoriales. Tras la caída de Mahuad, su sucesor, Gustavo Noboa solo envió en abril del 2000, un proyecto de reforma constitucional para que el Congreso Nacional se pronuncie sobre su urgencia o no, para realizar una consulta popular al respecto. Posteriormente, en el 2005, el Presidente trasladó al Congreso Nacional un proyecto de Ley de Régimen Autonómico, formulado e impulsado por algunos alcaldes y prefectos de los partidos Social Cristiano, Izquierda Democrática, Roldosista y Pachacutik (Arciniega 2005, Barrera 2015, Coronel y Campaña s/a, Carrión 2007, Ojeda 2000).

De esta manera, la demanda de autonomía, convertida en un problema social debatido en la esfera pública y objeto de movilizaciones políticas, fue abordada por el sistema político

---

<sup>22</sup> “La primera decía si estaba de acuerdo con la autonomía, preservando el carácter solidario. La segunda pedía que la mitad de las recaudaciones se queden en los organismos seccionales. La tercera establecía la rapidez en la entrega de recursos que generaba la provincia y la cuarta solicitaba la desconcentración de las competencias de los organismos del Estado.” (El Telégrafo. 23 de enero de 2003. “Hace tres años Guayas votó por la autonomía”.)



mediante la realización de las consultas populares y de iniciativas iniciales de reforma constitucional y legal. Sin embargo, el problema social del reclamo autonómico no llegó a constituir un objeto suficientemente afrontado, ni apropiado por parte de las políticas públicas de los gobiernos anteriores al de Rafael Correa, para llegar a establecer un esquema constitucional y legal que dé paso a las autonomías mediante una organización institucional autónoma del Estado en los territorios.

La desatendida demanda autonómica se convirtió en un recurso de disputa y oposición política frente a distintos gobiernos de turno, manejado por actores como el Partido Social Cristiano, y en una herramienta para su posicionamiento ante el electorado local y nacional<sup>23</sup>. En medio del repliegue regional y local del socialcristianismo, descrito en el capítulo anterior, y ante su dificultad de reconquistar la Presidencia de la República, la reivindicación de la autonomía y el recurso de apelación a la ciudad de Guayaquil (Burbano de Lara 2006), fueron usados no solo para la consecución de recursos para la gestión de la urbe, sino como mecanismo o plataforma de incidencia y disputa de poder en el plano de la política nacional.

El tratamiento que dio el gobierno de Rafael Correa, en contraposición y respuesta a la demanda que fue colocada en la esfera pública por la emergencia de un movimiento autonómico guayaquileño y por las consultas populares a favor del autogobierno de las cinco provincias, descrita en los párrafos anteriores, supuso por parte de esta nueva administración una apropiación de la tesis de autonomía, así como una disputa por definir su definición, problemática y alcance. Este abordaje de la temática autonómica efectuado por la administración de Rafael Correa a su llegada al poder, fue planteado en función, y como parte, de la contienda política que el gobierno sostuvo con actores como el Partido Social Cristiano alrededor de su disputa general respecto al predominio de los partidos políticos tradicionales y en contra del neoliberalismo, que se aborda en la siguiente parte del presente capítulo.

---

<sup>23</sup> “La autonomía es básicamente una postura desde la cual los grupos empresariales y las elites políticas de Guayaquil negocian un pacto de convivencia dentro del Estado. Lo que hace posible negociar ese pacto es el control que ejercen sobre el Municipio de la ciudad, convertido en el eje de una estructura más amplia de poder local (...) La retórica autonomista se alimenta de la tradición de lucha de la ciudad en contra del Estado centralista; de allí las tonalidades libertarias que la caracterizan, muy importantes para la movilización política” (Burbano de Lara 2009, 22).

## **2.2. Lucha contra los partidos y fortalecimiento estatal: la llegada al poder de Rafael Correa y la Revolución Ciudadana**

### **2.2.1. La disputa de la Revolución Ciudadana emprendida contra la partidocracia**

El arribo de Rafael Correa a la Presidencia de la República significó la llegada al poder de una nueva agrupación política con una posición contraria a los partidos y al neoliberalismo. La emergencia del nuevo movimiento político Alianza País, que se presenta en los párrafos siguientes, imprimió un cambio en las condiciones de la disputa política, ideológica y respecto a la conducción de la institucionalidad estatal. Desde esa contienda general de democratización del sistema político en manos de partidos tradicionales y de fortalecimiento del Estado para impulsar una dinámica de desarrollo en los distintos territorios tras el ciclo neoliberal, fue desplegada específicamente una disputa de la temática de las autonomías.

El Ecuador vivió una década de inestabilidad política en la que se produjeron las sucesivas caídas de los tres últimos presidentes electos, al ser depuestos Abdalá Bucaram en febrero de 1997, Jamil Mahuad en enero de 2000 y Lucio Gutiérrez en enero del 2005. El país enfrentó a inicios de siglo también la crisis económica desatada a raíz de la quiebra de entidades financieras y del feriado bancario de 1999. Frente a ese escenario de crisis política y económica de comienzos del siglo XXI, el candidato de Alianza País, Rafael Correa, ganó las elecciones presidenciales en noviembre del 2006 al plantear una “recuperación de la patria” mediante la denominada revolución ciudadana<sup>24</sup>.

Desde su irrupción en el escenario político, Rafael Correa fue crítico del funcionamiento del conjunto de partidos del sistema político ecuatoriano, a quienes catalogó como “partidocracia”. Su contraposición fue especialmente marcada con las tiendas políticas que ejercieron el poder en el ciclo de ajuste estructural y neoliberal, como las del Partido Social Cristiano, el Partido Roldosista Ecuatoriano, la Democracia Cristiana y el Partido Sociedad Patriótica. Su triunfo electoral no constituyó una victoria únicamente sobre el Partido

---

<sup>24</sup> En el plan de gobierno propuesto en la campaña electoral por el movimiento Alianza País para la candidatura presidencial de Rafael Correa se señaló: “Estamos construyendo la victoria de todo un pueblo. Y ¿para qué? Para recuperar el país y el destino que queremos y que nos ha sido robado por la banca corrupta, los adueñados de nuestro petróleo, las mafias políticas enquistadas en la partidocracia, los arrogantes burócratas de los organismos internacionales que vienen como los antiguos virreyes a imponernos sus recetas obtusas y caducas. No nos engañemos, si no captamos el poder político y lo rediseñamos para que atienda las demandas populares, compañeros y compañeras, nada cambiará” (Alianza País 2006, 11).

Renovador Institucional Acción Nacional, del candidato derrotado en segunda vuelta, Álvaro Noboa, sino una disputa con el conjunto de actores que la Revolución Ciudadana señalaba como vinculados a la crisis política, social y económica de inicios de siglo, y con élites y sectores de poder económico y financiero predominantes a lo largo de la historia republicana.

Con la llegada al poder de Rafael Correa se produjo un cambio político en el Ecuador, en el que entraron en tensión y fricción los principales órdenes políticos e ideológicos de la sociedad (Ramírez 2007). En ese sentido, el cambio político<sup>25</sup> producido con el arribo de Rafael Correa significó una transformación en la que, según observa Ramírez, pesaron las ideas políticas en las tensiones y los órdenes institucionales existentes<sup>26</sup>. Así, el bloque de ideas que tensionó la dinámica política, estuvo constituido por un ataque permanente a los partidos, catalogados como la partidocracia, y la reivindicación de lo ciudadano. La ciudadanía, erigida como portadora de virtudes opuestas a vicios de la partidocracia, fue planteada como un agente de renovación democrática, recuperación de la representación política en manos de los partidos, y de cristalización de la demanda de participación social.

El arribo del gobierno de Alianza País expresó y articuló descontentos ciudadanos con los partidos, que manifestaron desde una década antes de la llegada de Rafael Correa. Aquello se expresó en el apareamiento en la política ecuatoriana de un “recurrente uso de una retórica anti-partidaria desde los mismos centros del sistema político y la proliferación de movimientos/ asambleas/plataformas ciudadanas, explícitamente distantes de la forma-partido” (Ramírez 2007, 25).

En esa dirección, la administración de Rafael Correa se posicionó precisamente como una Revolución Ciudadana erigida en contraposición a los partidos y prácticas tradicionales de la política. Antes de ser electo, aunque fungió como Ministro de Economía, Correa no perteneció a ningún partido, tampoco participó como candidato para ningún cargo de elección popular, y para disputar la elección presidencial de 2006 fundó un nuevo movimiento político. En el heterogéneo movimiento Alianza País y en la composición del gabinete de Rafael Correa, si bien existieron ministros y secretarios de estado que fueron actores con antecedentes partidistas o profesionales que colaboraron con gobiernos anteriores; tuvieron

---

<sup>25</sup> Esta transformación es observada por Ramírez a la luz de dimensiones clásicas de la vida política correspondientes a instituciones de gobierno, el ambiente organizacional (que abarca a partidos, movimientos sociales y grupos de interés) y los repertorios ideológicos que estructuran el discurso político.

<sup>26</sup> Este cambio analizado por Ramírez, se diferencia y va más allá de una etapa de crisis institucional entre entidades de gobierno y entorno organizacional, como la que fue observada por las perspectivas de gobernabilidad, que ignoraron precisamente el peso de las ideas en esa fricción.

cabida activistas o nuevos políticos que no fueron parte de cúpulas de partidos, y/o provenientes de espacios académicos de las ciencias sociales, entidades dedicadas a consultoría, organizaciones no gubernamentales, movimientos y agrupaciones sociales (Basabe 2009).

Rafael Correa se presentó a las elecciones presidenciales sin inscribir listas de candidatos de Alianza País para diputados del Congreso Nacional. Aquello comprendió parte de la estrategia y crítica efectuada por la Revolución Ciudadana hacia el sistema de partidos representados en la legislatura. En lugar de proponer candidatos al parlamento, Alianza País planteó convocar a una Asamblea Constituyente de plenos poderes, que elabore una nueva Constitución y que, entre varios aspectos, restructure las entidades y funciones del Estado, el sistema político y de partidos.

De este modo, la irrupción de Rafael Correa y el triunfo electoral de su nuevo movimiento político Alianza País supuso la emergencia política “de un sistema de ideas que no sólo cuestiona las tradicionales prácticas y modos de organización de la vida política nacional sino que prefigura la constitución de un nuevo actor político: el gaseoso espectro de las fuerzas ciudadanas” (Ramírez 2007, 26).

### **2.2.2. La agenda programática orientada a la recuperación estatal**

La postura del gobierno de la Revolución Ciudadana, contraria a los partidos políticos imperantes en el Ecuador, y enfrentada a sectores que habían ejercido dominio en el sistema político, estuvo a su vez caracterizada por una orientación opuesta a las políticas de ajuste estructural y al neoliberalismo. De este manera, el momento de cambio político producido con la llegada de Correa al poder, a más de estar caracterizado por la reivindicación de lo ciudadano en contra del sistema imperante de partidos, estuvo signado también por el objetivo político de revertir el ciclo neoliberal, mediante la recuperación de la capacidades estatales para ordenar los procesos sociales, económicos y territoriales (Burbano de Lara 2009, 22).

Durante la presidencia de Lucio Gutiérrez, Rafael Correa apareció en la escena pública como uno de los analistas críticos de ese gobierno, así como de las políticas neoliberales y las posturas de organismos multilaterales de crédito. Después de la revuelta “forajida” que culminó con la destitución de Gutiérrez, Correa cobró relevancia política, al ser nombrado y

destituido como Ministro de Economía del gobierno de Alfredo Palacio, tras impulsar una reforma legal que buscaba redireccionar hacia la inversión social, los ingresos extraordinarios obtenidos por la elevación del precio internacional del petróleo y que eran destinados al pago anticipado de deuda externa.

La posición crítica al neoliberalismo planteada por distintos actores y movimientos sociales durante aquel ciclo, era sostenida por Rafael Correa y una gran parte del núcleo fundador de Alianza País, integrado por antiguos líderes de tradición de izquierda, intelectuales y activistas de la nueva izquierda, así como por figuras emergentes de organizaciones ciudadanas, que, junto individuos cercanos a Correa sin pasado o tendencias militantes, estuvieron a la cabeza del movimiento político ganador de las elecciones (Ramírez 2016, 147). El plan de gobierno formulado para la campaña presidencial de Rafael Correa sostuvo que el ciclo neoliberal estaba agotado y se requería redefinir una estrategia de desarrollo, que revierta el concepto de desarrollo establecido por las políticas de ajuste y estabilización erigidas por el Consenso de Washington (Alianza País 2006, 14-15).

Conforme a lo que Tironi y Lagos observan, el concepto de ajuste estructural, se impulsó como un aspecto clave de las políticas económicas, a partir de la década de los ochenta, a raíz de los planteamientos de las entidades multilaterales de crédito como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. De esta manera, Tironi y Lagos, indican que los objetivos de las políticas de ajuste estructural se orientaron a dotar al mercado de un rol más decisivo en la asignación de recursos, promover formas de propiedad privada y mecanismos de fomento a la inversión extranjera, así como impulsar la integración al comercio mundial (Tironi y Lagos 1991). En esa perspectiva, Arditi indica que la hoja de ruta de las reformas impulsadas con el Consenso de Washington, bajo el corpus de ideas del neoliberalismo, estuvo orientada a la desregulación, liberalización y privatización, en donde las políticas sociales se ajustaron a las prioridades de la estabilidad monetaria y la disciplina fiscal. “La confianza en el Estado como guardián de la soberanía a través de su administración de recursos naturales, industrias y servicios fue socavada en la carrera por cortejar a la inversión extranjera directa y expandir el comercio internacional” (Arditi 2009, 236).

En ese sentido, las agendas de ajuste estructural y neoliberalismo comprendieron en el Ecuador el control de la inflación y del déficit fiscal, así como reducir la intervención y las capacidades del Estado, ampliar los roles del mercado y liberalizar la economía, especialmente en los campos financiero, laboral y de apertura comercial, así como atraer la inversión extranjera, reducir el tamaño del Estado y promover la privatización de activos y

servicios públicos. El impulso a la economía del neoliberalismo, a diferencia de la anterior estrategia de desarrollo hacia adentro de los años sesenta y setenta, basada en la industrialización de la economía por la sustitución de importaciones, fue sustituida por un impulso al crecimiento, hacia afuera, fundamentalmente a través de ampliar la vinculación al mercado internacional e impulsar las exportaciones. Ante ello, el gobierno de la Revolución Ciudadana se propuso impulsar una estrategia de desarrollo que abandone el enfoque neoliberal, que había buscado conseguir crecimiento gracias a una previa estabilización de las variables macroeconómicas y a través de la liberalización del mercado<sup>27</sup>.

Tras la crisis económica y política de finales de los noventa y los primeros años del nuevo siglo, esta estrategia de desarrollo nacional para superar el ciclo neoliberal planteada por el gobierno de la Revolución Ciudadana, comprendió expresamente una reforma del Estado y del sistema político<sup>28</sup>. Conforme a la agenda de políticas anunciada en su plan de gobierno, esta estrategia de desarrollo de carácter económico requería necesariamente una reforma de orden político, que transforme la calidad y dimensión del Estado, para que sea capaz de intervenir y dirigir la política macroeconómica, así como una reforma del sistema político en su conjunto (Alianza País 2006, 17).

De esta forma, el gobierno de la Revolución Ciudadana planteó que no podría alcanzarse una transformación en el modelo de desarrollo para salir del neoliberalismo, sin el cambio de los principios de acción del Estado, de tal forma que éste:

debe ser comprendido como una dinámica de acción colectiva que provee uno de los principales recursos de acción pública con que cuenta la nación para encaminar las decisiones estratégicas que le permitirán acercarse a las metas de desarrollo que ella pueda fijarse en el marco de procesos democráticos de auto-determinación política. Las escuálidas estructuras estatales que heredó el neoliberalismo al país han constituido, a todas luces, un obstáculo para

---

<sup>27</sup> La visión neoliberal estuvo asociado a la tesis económica neoclásica que concibe que para distribuir riqueza se requiere primero crearla, para posteriormente asignarla óptimamente mediante el mercado. La visión del gobierno de la revolución ciudadana era partidaria de la tesis de que el crecimiento y los ingresos adicionales generados en la economía no necesariamente producen desarrollo humano, y que ciertos tipos de crecimiento pueden dificultar el desarrollo, profundizar la pobreza y la desigualdad, e incrementar el deterioro ambiental (SENPLADES 2009 b, 53).

<sup>28</sup> En ese sentido, el Subsecretario de Reforma Democrática del Estado del gobierno de la Revolución Ciudadana, Pabel Muñoz, sostuvo en el año 2007: “Principios como el de liberalización, desregulación, privatización y flexibilización, guiaron la agenda de la mayor parte de los gobiernos de la región en las décadas anteriores. La fe ciega en el mercado y en la libre competencia, y la muletilla de doble moral en los sistemas más rentistas y corporativos, de que el Estado es la causa de todos los males fueron ejes del dogma neoliberal y del discurso político de la derecha latinoamericana de los últimos 30 años. En la defensa de intereses privados se consolidó un esquema de acumulación que ha hecho crisis y que no ha podido enfrentar a una corriente de cambio que ha decidido –entre otras cosas– recuperar el Estado y su activo rol en la promoción del desarrollo nacional” (Muñoz 2007, 63).

la reactivación productiva de la economía y el acceso de las grandes mayorías a mejores condiciones de vida (SENPLADES 2011, 5).

En esa dirección, como parte de la “revolución constitucional y democrática” formulada en el plan de gobierno de Alianza País, Rafael Correa planteó convocar a una Asamblea Constituyente. La Revolución Ciudadana demandó que con la nueva carta magna, entre varios aspectos, era necesario establecer una reestructuración y fortalecimiento del Estado y de sus instituciones “financieras, ministerios y empresas públicas, conforme las exigencias de una sociedad moderna que requiere eficiencia pero también efectividad y sobre todo cumplir con su papel de defender el bien público en el corto y largo plazo e impulsar el desarrollo” (Alianza País 2006, 22).

En esa perspectiva, el Plan Nacional de Desarrollo<sup>29</sup> 2007-2010, instrumento que formuló las orientaciones fundamentales de la gestión gubernamental de los primeros años de la Revolución Ciudadana, planteó como uno de sus doce objetivos “reformar el Estado para el bienestar colectivo”. La reforma del Estado planteada en aquel primer Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de Rafael Correa comprendió expresamente la recuperación de su rol estratégico y el restablecimiento de sus capacidades de planificación, gestión, regulación y control. Entre las principales políticas específicas de este objetivo se estableció mejorar la seguridad social, la gestión de las empresas pública y la banca pública; conformar una nueva arquitectura institucional para el funcionamiento del sistema financiero; simplificar y transparentar: fortalecer la regulación sobre el funcionamiento de la economía y los mercados<sup>30</sup>; consolidar un sistema nacional de planificación participativa; recuperar el sistema de los procesos de gestión de los servicios públicos, y reducir en ellos la corrupción; así como fomentar un servicio civil eficiente, competente y en permanente formación (SENPLADES 2007, 278 - 296).

A diferencia del enfoque neoliberal que puso en el primer plano a la acción individual, el gobierno de Rafael Correa anunció un proceso de fortalecimiento o retorno del Estado, como

---

<sup>29</sup> El Plan Nacional de Desarrollo, conforme lo establecido en la normativa ecuatoriana, es el instrumento de planificación que rige la formulación de las políticas, programas y proyectos gubernamentales, así como la formulación y ejecución del presupuesto del Estado.

<sup>30</sup> Respecto a este punto, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 planteó que: “El poder económico no puede ser contrabalanceado únicamente desde la sociedad civil. Para que la asignación de recursos asuma una tendencia más democrática es necesario ampliar la capacidad de regulación estatal de la economía. Esto requiere un conjunto de intervenciones orientadas a regular el mercado de trabajo y la calidad de la producción, a asegurar las mejores condiciones de salud y seguridad de los trabajadores, a controlar el deterioro ambiental, a evitar los monopolios y a estimular la competitividad. El referente crucial de dicha orientación es la expresión cabal de las necesidades de la sociedad civil en las actividades reguladoras del Estado.” (SENPLADES 2007, 67)

un agente primordial de acción colectiva y representación legítima de la sociedad. El repotenciamiento estatal fue planteado en la perspectiva de revertir el ciclo de reformas y agendas de políticas de ajuste estructural y neoliberal implementadas en el Ecuador en los ochenta y noventa, y de encaminar un proceso de reactivación productiva, desarrollo económico, redistribución de riqueza e inclusión social<sup>31</sup>. De este modo, la reforma impulsada por el gobierno de la Revolución Ciudadana se inscribe dentro del proceso de recuperación o retorno al primer plano del Estado promovido por la llegada a inicios del siglo veintiuno de distintos gobiernos de izquierda en varios países de América Latina observado y observado por algunos autores (Arditi 2009, Grugel y Riggirozzi 2012, Ramírez y Minteguiaga 2007, Ramírez 2010, 2014, 2016, Sader 2008, Stoessel, 2013).

Burbano de Lara, indica que el reposicionamiento del Estado estableció un cambio sustantivo en el predominio de las agendas neoliberales de reducción y cambio estatal. En los casos de las revoluciones bolivarianas de Ecuador, Bolivia y Venezuela, a través de una promesa de alcanzar un cambio radical, refundar el orden político y alcanzar una segunda y definitiva independencia de la patria, se trajo “al estado al primer plano de la retórica y de la práctica gubernamental” (Burbano de Lara 2015, 20).

De esta forma, Burbano de Lara observa que la práctica discursiva de Rafael Correa efectuada en su construcción de sujeto político y de ejercicio gubernamental, implicó configurar diferencias y oposiciones, conflictividades y antagonismos, al movilizar al Estado como un arma en una estrategia de luchas en un campo de fuerzas determinado<sup>32</sup>. Esta práctica discursiva legitimó la acción de gobierno, cohesionó la élite gobernante como agente de transformación radical y alcanzó un alto grado de identificación en la sociedad (Burbano de Lara 2015, 21). En el plano de las contiendas producidas al movilizar al Estado como un arma de lucha, la posición contraria de Correa respecto al Partido Social Cristiano y las élites guayaquileñas se originó, no solo en función del ataque a la “partidocracia”, sino también a

---

<sup>31</sup> “El Estado es un actor básico del “cambio”: es el garante del funcionamiento adecuado del mercado y de la corrección de sus tendencias auto-centradas y monopólicas, y de la distribución y provisión universal de un conjunto de bienes y servicios públicos destinados a asegurar la vigencia de los derechos fundamentales de las personas” (SENPLADES 2009, 40).

<sup>32</sup> “El estado emerge como un actor cuyo comando político corresponde de modo exclusivo a una nueva elite que exalta la patria como comunidad moral y se concibe a sí misma como patriótica, es decir, servidora y portadora de un ideal sacralizado. Mi hipótesis es que mientras el estado permite reconfigurar el campo de la acción política, el discurso de la patria sirve para legitimar sus múltiples intervenciones y creciente poder desde la idea de una nueva comunidad imaginada. En la convergencia de esas tres categorías (refundación, patria y estado) que se teje claramente en los inicios de los tres procesos, se configura una poderosa identidad colectiva teñida de elementos morales y emocionales que liga a estos liderazgos con una comunidad política reconstituida” (Burbano de Lara 2015, 22 – 23).



partir de la identificación de esos sectores con el neoliberalismo, y de un modelo de gestión municipal orientada hacia el mercado y la globalización, y basado en la gestión de servicios y competencias municipales mediante fundaciones privadas (Burbano de Lara 2009, 23).

### **2.2.3. Reformas institucionales de la Revolución Ciudadana para fortalecer el Estado**

Como se anotó anteriormente, la reforma para fortalecer el Estado impulsada por la Revolución Ciudadana comprendió la consolidación de las capacidades estatales de rectoría, planificación, gestión y control. En especial, se trató de un fortalecimiento de esas capacidades en los ministerios y secretarías de la función ejecutiva, tanto a nivel central como a nivel desconcentrado en los territorios del país. Aquello también implicó el anuncio de la ampliación tanto de los mecanismos de coordinación entre los distintos niveles de gobierno para el impulso a los procesos de desarrollo y ordenamiento territorial, así como la ampliación de dispositivos de participación ciudadana y control democrático de las instituciones públicas.

Ramírez destaca que la reforma institucional del Estado planteada al respecto por el gobierno de la Revolución Ciudadana estuvo orientada para retomar el control sobre las políticas públicas. Aquella restructuración se ancló en tres ejes: convertir a la planificación como un principio articulador de las agendas y políticas nacionales y sectoriales; otorgar a los distintos ministerios el control de sus sectores, al dismantelar y reorganizar una serie de agencias, consejos y comisiones; y desmontar estructuras institucionales corporativas con capacidad de decisión en distintos campos (Ramírez 2016,149).

La reforma del Estado para el fortalecimiento de su capacidad de planificación fue impulsada, entre varias acciones, mediante la recuperación de la oficina gubernamental responsable de esta área, que fue restablecida a través del relanzamiento de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). Al inicio de la administración de Rafael Correa, la SENPLADES adquirió un lugar central al interior de la Función Ejecutiva, así como en la orientación programática del gobierno. La recuperación de la capacidad de planificación también fue buscada a través de supeditar los procesos de presupuestación de la inversión pública a los de planificación nacional, mediante el traslado de la subsecretaría correspondiente desde el Ministerio de Finanzas a la SENPLADES. La creación del Instituto Nacional de Preinversión, adscrito a SENPLADES, destinado a la formulación de estudios

previos y diseños de proyectos estratégicos para el desarrollo nacional, fue también parte de esa dinámica.

Como parte del proceso de fortalecimiento de la planificación, la SENPLADES absorbió las unidades institucionales de la Secretaría de Objetivos del Milenio<sup>33</sup> y del suprimido Consejo Nacional de Modernización (CONAM). El CONAM tuvo a cargo, durante el período neoliberal, de coordinar el proceso de reforma del Estado, que en su caso estuvo orientado hacia las privatizaciones. Con la absorción del CONAM, la SENPLADES asumió la conducción del propio proceso de recuperación y democratización del Estado anunciado por la Revolución Ciudadana, así como de las reformas gubernamentales que se formularon en materia de autonomías y descentralización.

A más de fortalecer la capacidad de planificación, la recuperación de la acción pública, impulsada con el retorno del Estado, comprendió la restauración de la facultad de rectoría de los ministerios sobre diversas entidades de la función ejecutiva, que cumplían labores paralelas de gobierno y que eran autónomas de estas carteras de Estado. Para reorientar la ejecución de políticas y programas públicos en función de las directrices gubernamentales, la Revolución Ciudadana implementó una amplia reforma institucional que reestructuró la función ejecutiva, con la que puso bajo la rectoría de los ministerios al conjunto de institucionalidad de gobierno. Para ello se efectuó la supresión, fusión o adscripción a esas carteras de estado de una serie de entidades y agencias, así como también se reestructuró directorios o cuerpos colegiados corporativos que las regentaban.<sup>34</sup>

Esta reestructuración de la arquitectura institucional de la función ejecutiva fue establecida por el gobierno conforme la visión de que a lo largo del período de ajuste estructural neoliberal se gestó un Estado mínimo, que paradójicamente, estuvo también caracterizado por un caos institucional, duplicación de funciones, y debilitamiento de la capacidad del ejecutivo para definir y ejecutar políticas<sup>35</sup>, mediante:

---

<sup>33</sup> Entidad gubernamental encargada del seguimiento al avance de los objetivos y metas del Milenio, formulados por la Organización de Naciones Unidas para el desarrollo de 189 países miembros.

<sup>34</sup> El gobierno demandó que “El Estado fue privatizado por otros mecanismos: los grupos económicos del país pasaron a participar en los directorios de las instituciones públicas... En 2007, el 75% de las instituciones autónomas y adscritas tenían carácter corporativo; de entre ellas el 45% representaban intereses empresariales. La privatización soterrada también se evidenciaba en mantener una condición ambigua de las entidades estatales respecto a su carácter público o privado” (SENPLADES 2011, 8).

<sup>35</sup> Una buena parte de esta institucionalidad paralela fue constituida como parte de proyectos financiados por los organismos multilaterales de crédito “con el específico fin de sortear la injerencia burocrática de los ministerios en programas decisivos para el avance del ajuste estructural” (Ramírez 2014, 42).

la creación y proliferación coyuntural y arbitraria de al menos 18 clases de entidades públicas y de una extensa institucionalidad (119 consejos, comisiones, fondos, institutos y otros, además de 16 organismos de desarrollo regional) independiente o poco cercana a los ministerios y a la presidencia de la República, con amplio margen de discrecionalidad y un uso ambiguo del concepto de autonomía (38 entidades autónomas) (SENPLADES s/f, 8).

De esta forma, el gobierno anunció e implementó una racionalización de un conjunto de entidades existente: consejos, corporaciones, fondos, comisiones, comités, institutos, programas, unidades, centros, direcciones, servicios, organismos, juntas, casas<sup>36</sup>. La administración de Rafael Correa estableció la desaparición de 36 de estas entidades, la fusión de 23 y la adscripción y cambio de funciones de 60 instituciones que en su mayoría tenían una composición corporativa (SENPLADES 2009).<sup>37</sup>

A más de buscar fortalecer la rectoría de los ministerios, reformar entidades conformadas corporativamente y racionalizar la estructura institucional de gobierno existente, la administración de Rafael Correa rediseñó la arquitectura de la función ejecutiva con la creación de ministerios coordinadores en las áreas de seguridad interna y externa; desarrollo social; conocimiento y talento humano; política económica; sectores estratégicos; producción, empleo y competitividad; patrimonio natural y cultural; y política y gobiernos autónomos descentralizados<sup>38</sup>. El objetivo anunciado consistió en evitar la desarticulación y segmentación de la agenda de los ministerios sectoriales, consolidar tanto la planificación

---

<sup>36</sup> Entre estas 119 entidades que fueron objeto de esta reforma, se encontraron instituciones como: Fondo de Solidaridad, Consejo Nacional de la Microempresa, Programa de Manejo de Recursos Costeros, Consejo Nacional para la Reactivación de la Producción y la Competitividad, Comité para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana, Comisión Científico Técnica Ecuatoriana, Comisión Nacional sobre el Derecho al Mar, Comisión Ecuatoriana de Energía Atómica, Comisión para el Desarrollo de la Zona Norte de Manabí, Centro de Reconversión Económica del Cañar, Azuay y Morona Santiago, Consejo Nacional de Zonas Francas, Comité de Consultoría, Corporación Reguladora del Manejo Hídrico de Manabí, Fondo de Inversión Social de Emergencia, Comisión Nacional Permanente de Conmemoraciones Cívicas, Consejo Nacional de Geoinformática, Secretaría de Solidaridad (de la Vicepresidencia de la República), etc. (SENPLADES 2011, 11).

<sup>37</sup> El gobierno acusó que “este tipo de entidades son las que más se multiplicaron en la década de los noventa y tuvieron dos objetivos (consecuencias) principales: intermediación directa de intereses corporativos con la Presidencia de la República y el menoscabo de las capacidades de los ministerios... un conjunto de organismos autónomos de distinto tipo, los cuales, amparados en supuestos procesos de descentralización funcional y de mejora de la eficiencia, se «independizaron» de sus respectivos ministerios. Estos objetivos no se pudieron alcanzar y estas entidades terminaron transformándose en «islas» con agendas propias, desentendidas de políticas de Estado y de gobierno. En suma, estos organismos hicieron un uso maniqueo y funcional a intereses particulares de su status de autonomía” (SENPLADES 2011, 8).

<sup>38</sup> Cada ministerio sectorial o secretaría de estado, pasó a estar jerárquica y organizacionalmente bajo uno de estos ministerios coordinadores, y a formar parte como miembro pleno de uno de los consejos sectoriales presididos por estas nuevas entidades articuladoras. Las agendas de políticas públicas y proyectos de inversión pública de cada ministerio o secretaría sectorial requerían contar con el aval previo de su ministerio coordinador respectivo, que también pasó a tener a cargo el seguimiento de su ejecución.

articulada del conjunto del gobierno, así como el seguimiento y la evaluación de sus políticas públicas de manera integrada (SENPLADES 2009, 31).

La iniciativa del retorno del Estado y el fortalecimiento de la función ejecutiva también supuso la creación de los ministerios de deporte, cultura, justicia y derechos humanos, telecomunicaciones, cuyos ámbitos eran manejados anteriormente por subsecretarías o áreas internas de otras carteras de Estado. El gobierno creó también las secretarías de riesgos, del migrante, y la de pueblos, nacionalidades y participación.

#### **2.2.4. La autonomía y la descentralización como parte de un proyecto de recuperación estatal**

El objetivo trazado por el gobierno de Rafael Correa de recuperar y fortalecer el Estado comprendió también el anuncio del impulso al proceso de autonomías y descentralización<sup>39</sup>. A primera vista, una agenda de política pública que impulse las autonomías territoriales podría parecer incompatible frente a un conjunto de políticas gubernamentales encaminadas a recuperar y fortalecer el Estado, o viceversa. Por ello, es preciso analizar la forma en la que los planteamientos de regionalización y descentralización de la Revolución Ciudadana, fueron concebidos como parte del anuncio de la recuperación del Estado para revertir el ciclo neoliberal, impulsar otra estrategia de desarrollo, democratizar el sistema político y recuperarlo de manos de los partidos que lo habían conducido. Dicho de otra manera, la agenda de autonomías del gobierno de Rafael Correa no constituyó únicamente una propuesta de reforma específica para otorgar márgenes de autogobierno en el ámbito local, sino que fue parte de la forma en la que mediante esa concepción del Estado conductor de la economía y el desarrollo, se formuló una específica visión respecto a la institucionalidad estatal autónoma requerida en los territorios.

---

<sup>39</sup> En esa dirección, el Plan de Gobierno de la Revolución Ciudadana presentado para las elecciones presidenciales del 2006 consideró que “una parte sustancial de una reforma del Estado tiene que ver con la descentralización y las autonomías. La idea es dar a los gobiernos locales y seccionales un mayor papel en el proceso de desarrollo, de movilizar capacidades y recursos de toda índole no utilizados por las trabas derivadas del centralismo, de manera de potenciar también la participación de la población y detener su emigración hacia los principales centros urbanos, nacionales e internacionales. En fin, se trataría de reconocer y ayudar a constituir otros actores sociales. Ello significa modernizar instituciones, cambiar las formas y contenidos de la asignación de recursos y hacer otra política económica. Una estrategia así definida daría cuenta de la heterogeneidad del país” (Alianza País 2006, 18).

De este modo, ubicar al proceso de regulación constitucional y legal de las autonomías territoriales, dentro del fortalecimiento del Estado en el ciclo postneoliberal, supone colocar a estas dinámicas de descentralización del Estado, no solo como parte de la agenda de recuperación estatal, sino principalmente dentro de la dinámica política de disputa que aquello comprende. Es decir, resulta clave considerar que la disputa por la definición de las autonomías en el ámbito de la política pública, entre el gobierno y los actores demandantes de autonomía, estuvo asociada a una contienda de establecer la concepción alcance y rol del Estado, y consecuentemente, sobre la forma de organizar el poder estatal en los territorios.

En ese sentido, la agenda relacionada a la recuperación del Estado no supuso solamente el anuncio de la búsqueda de reestructurar el sistema político y reformar el Estado para que con su fortalecimiento se constituya en un agente de representación del conjunto de la sociedad y de su acción colectiva. Aquello también comprendió incorporar las demandas de democratización del Estado, surgidas especialmente a lo largo de la década de los años noventa, a través de procesos de descentralización y autonomía, que otorguen mayor capacidad política y administrativa a los gobiernos locales y a sus territorios<sup>40</sup>. El gobierno de la Revolución Ciudadana, a pesar de que planteó un modelo propio y distinto de descentralización y autonomías, coincidió con las propuestas relativas a estas temáticas impulsadas anteriormente en el Ecuador, en cuanto a que la “descentralización, al acercar la toma de decisiones a la población, puede contribuir a la democracia y a la transparencia de la gestión pública, promocionando la racionalidad y la eficiencia administrativa de la acción estatal en el territorio” (SENPLADES 2007, 281).

El planteamiento de colocar a un Estado fortalecido en función de la ciudadanía comprendió, dentro del Plan de Gobierno, un proceso de democratización estatal mediante el impulso “agresivo de descentralización, desconcentración y correctas autonomías”, y otras dinámicas como el mejoramiento de la calidad de la gestión de la administración pública, y

---

<sup>40</sup> De esta forma, Alianza País, entre los distintos propósitos planteados en la primera parte del plan de gobierno, denominada “el País que soñamos”, apuntó: “soñamos en un país con un Estado solidario, moderno, cuya gestión pública sea eficiente, eficaz y descentralizada, que responda a las demandas de un proceso de desarrollo equilibrado de las regiones, que fortalezca la democracia, que coadyuve con la transparencia de dicha gestión, sobre todo, que propenda a fortalecer el carácter nacional del Estado. Un país en donde, a partir de un reordenamiento territorial democrático y solidario, la fortaleza del Estado y de sus diversas instancias nacionales y locales no sea medida por su tamaño, sino por la calidad y calidez de sus decisiones y por la profundidad democrática de su diseño y aplicación. Un país, en suma, que ha superado la burocratización de sus estructuras y la centralización de la gestión pública” (Alianza País 2006, 6-7).

consolidación procesos de participación y control social (Alianza País 2006, 23).<sup>41</sup> De este modo, la refundación planteada del Estado no suponía solo incrementar la rectoría y la gestión del gobierno central y sus ministerios, sino también ampliar las competencias y los márgenes de autonomía de los gobiernos locales, para buscar, en favor de la ciudadanía, la anunciada democratización y recuperación del Estado de manos de grupos de poder político y económico, concentrados en las principales ciudades y provincias del país<sup>42</sup>.

Este planteamiento gubernamental de democratizar políticamente del Estado estuvo asociado al de una democratización del acceso a procesos de desarrollo territorial, para que en las distintas zonas del país exista la posibilidad de alcanzar similares oportunidades de crecimiento económico, dotación de infraestructura y servicios, y generación de desarrollo humano. De esta manera, el Plan de Gobierno trazó la propuesta de “generar un Estado descentralizado que transfiera no sólo competencias sino recursos y poder de decisión para mejorar la calidad de vida de la ciudadanía, dinamizar la economía local y acabar con el centralismo excluyente e ineficiente” (Alianza País 2006, 20).<sup>43</sup>

En esa dirección, el primer objetivo del Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2010 formulado al inicio del gobierno de Rafael Correa, relativo a “auspiciar la igualdad, la cohesión y la integración social y territorial” (SENPLADES 2007, 81), colocó a la democratización territorial o la dimensión territorial de la igualdad y la integración como aspecto clave de su agenda. “Incentivar el desarrollo local participativo y promover un desarrollo territorial equilibrado e integrado” (SENPLADES 2007, 81) fue una de las políticas planteadas para impulsar aquel objetivo.

---

<sup>41</sup> “La estrategia de transformación del Estado del Gobierno ecuatoriano apunta hacia la recuperación de las principales capacidades de acción estatal (la rectoría, planificación, la regulación, el control) hacia la puesta en marcha de un modelo de gestión eficiente, descentralizado y participativo (SENPLADES 2011, 4).

<sup>42</sup> En ese sentido, Fernando Bustamante, Ministro Coordinador de la Política, Seguridad Interna y Externa de la Revolución Ciudadana, en las discusiones previas a la Asamblea Constituyente, planteó que “regionalizar el país (...) implica también fortalecer el Estado central, porque paradójicamente, el Estado centrado en el que hemos vivido durante casi toda nuestra vida republicana es un Estado débil, un Estado ilegítimo, un Estado prisionero y capturado, en fin, un archipiélago de poderes sectoriales corporativistas y locales del tipo cacical. La nueva organización territorial y política del Estado no es solamente la liberación de la sociedad local y la democratización de las sociedades locales, sino también la liberación del Estado central de ese legado cacical corporativista que lo ha neutralizado como Estado nacional” (Programa Ágora Democrática 2008, 12-13).

<sup>43</sup> En sintonía con lo señalado, en la visión propuesta en el Plan de Gobierno con el que Rafael Correa postuló a la campaña presidencial se estableció: “soñamos en un país que ha conseguido una adecuada integración entre sus diversas regiones, que ha desarrollado por igual la ciudad y el campo, respetando sus especificidades. Un país que entienda y atienda por igual a sus ciudades intermedias y pequeñas, agobiadas actualmente por diversas manifestaciones de centralismo gubernamental y concentración de riqueza (Alianza País 2006, 6-7).

Dentro del objetivo 12 del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2009, consistente en “reformular al Estado para el bienestar colectivo” (SENPLADES 2007, 278), el gobierno diagnosticó un fracaso del proceso de descentralización impulsado anteriormente al existir “discrecionalidad y falta de voluntad política” para su impulso (SENPLADES 2007, 280). Este Plan de Desarrollo evaluó que anteriormente el modelo de descentralización no avanzó<sup>44</sup> por el carácter optativo que éste tuvo para cada uno de gobiernos seccionales, que debía seleccionar las competencias a ser asumidas, así como por la forma de negociación “uno a uno” que estos requerían efectuar frente al gobierno central para el traspaso de esas responsabilidades y recursos (SENPLADES 2007, 281).

En ese sentido, Pino y Salazar observan que el aparente consenso de los noventa no impulsó efectivamente la descentralización, sino que comprendió la suscripción de convenios que no implicaron un ejercicio efectivo de competencia, ni de transferencia de recursos para su ejercicio. “Eran épocas en las que todos hablaban, estudiaban y proponían la descentralización, pero sus efectos no se reflejaban en términos de mayor equidad territorial o de mejoras efectivas en la prestación de servicios públicos” (Pino y Salazar 2014,145).<sup>45</sup>

Para superar la discrecionalidad observada en el modelo anterior de descentralización y evitar que la voluntad política afecte la transferencia de competencias a los gobiernos seccionales, el primer Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de Rafael Correa planteó la necesidad de un “sistema equilibrado de competencias territoriales por niveles de gobierno que profundice la descentralización, promueva la eficiente provisión de servicios, el fortalecimiento institucional y la formación de recursos humanos en los niveles descentralizados” (SENPLADES 2007, 282). En esa perspectiva, este Plan Nacional de Desarrollo observó en el 2007 la necesidad de que se definan con claridad las competencias que debían ser ejercidas y, en consecuencia, correspondería transferir a cada uno de los niveles de gobierno (a través de

---

<sup>44</sup> En el reporte de avance de la descentralización efectuado en este plan, el gobierno advirtió que en los sectores de turismo y ambiente se firmaron convenios de transferencia de competencias con todos los municipios y prefecturas solicitantes (60 municipios y 14 consejos provinciales en turismo, y 68 municipalidades y 17 prefecturas en ambiente). En salud no se atendieron los pedidos de apenas 7 municipios requirentes; al igual que en educación tampoco se atendió los de 28 municipalidades. En agricultura se suscribieron convenios solo con 7 de los 17 municipios solicitantes y 1 de los 18 consejos provinciales que requirieron la competencia. En las áreas de tránsito y transporte; aeropuertos y registro civil se firmaron convenios con apenas los 7, 3 y 1 municipios demandantes de la competencia respectivamente. Este reporte observó que ninguno de los casos de convenios de transferencias de competencias se efectuó con la respectiva transferencia de recursos que la Constitución de 1998 ya establecía (SENPLADES 2007, 282).

<sup>45</sup> “La historia reciente ha demostrado que los postulados de descentralización, pese a estar consagrados en textos constitucionales o en leyes específicas como fueron la llamada Ley de Descentralización y la Ley de Desarrollo Seccional, no logran transformarse en procesos efectivos de descentralización administrativa” (Coronel y Campaña s/a, 31).

instrumentos técnicos denominados como matrices de competencias), sin que aquello dependa de la selección que cada gobierno local realice, y de que se establezcan las respectivas relaciones y articulaciones que debieran existir entre los distintos niveles de gobierno.

Conforme los elementos señalados, se observa que la agenda de descentralización y autonomías del gobierno de la Revolución Ciudadana incorporó estos procesos de reestructuración del Estado, como parte de su agenda de reformas de su institucionalidad, con una orientación que difirió respecto al modelo de descentralización establecido en el ciclo neoliberal y de ciertas demandas de autonomía generadas en aquella etapa que se describen a continuación (Barrera, Ramírez y Rodríguez 1999, 98, 109; Burbano de Lara 2014, 195-196; Larrea 2012, 100; Pino y Salazar 2014, 146).

De este modo, se perfiló una definición y problematización de las autonomías y la descentralización distintas y contrapuestas, a las de los actores que demandaron y promovieron reformas de autogobierno durante el ciclo neoliberal. Mientras en el ciclo neoliberal la descentralización fue concebida como parte de una dinámica orientada a la reducción de los roles del Estado y liberalización de la economía, para impulsar el crecimiento económico; en el planteamiento postneoliberal fue definida y direccionada como parte de una agenda de recuperación de las capacidades del Estado para regular el mercado, promover el desarrollo y la coordinación social.

En el ciclo neoliberal, la descentralización y las autonomías operaron en dirección de posicionar y fortalecer la capacidad de los gobiernos locales, en detrimento del Estado central, en el contexto de su colapso e inestabilidad durante la crisis política y económica de inicios de siglo. El esquema de descentralización propugnado por el gobierno de Rafael Correa apuntó a la recuperación del Estado y anunció la transferencia de competencias y recursos a los gobiernos seccionales, definidas específica y uniformemente para cada nivel de gobierno, como un proceso de fortalecimiento de cada una de estas escalas estatales de organización territorial del Estado.

La definición de descentralización impulsada en los noventa hizo énfasis en el ejercicio de gobierno local como una eficiente labor administrativa de gestión de competencias y de servicios de calidad. A diferencia de ello, el modelo impulsado por la administración de Rafael Correa concibió a la descentralización como una distribución, en los distintos niveles de gobierno, del espectro de facultades gubernamentales de rectoría, planificación, gestión, regulación y control.



En el ciclo neoliberal la descentralización y las autonomías caminaron mediante un modelo de salida o solución a esta problemática, de manera optativa e individual, en el que cada prefectura o municipio seleccionaba las competencias que requería ejercer, e impulsar, consecuentemente, distintos aspectos o niveles de desarrollo de sus territorios. El esquema de la Revolución Ciudadana propugnó un enfoque de equidad territorial, en el que las autonomías y la descentralización apunten a generar oportunidades de desarrollo territorial equilibrado e integrado para las distintas zonas del país.

En el ciclo neoliberal, las autonomías y la descentralización fueron definidas como soluciones para enfrentar las problemáticas del centralismo, burocratización, ineficiencia, desatención e imposición de políticas del gobierno central en los territorios, que producen diferencias y disputas entre el centro y la periferia del Estado nacional. El gobierno de Rafael Correa anunció la descentralización y las autonomías, mediante una problematización distinta de este asunto público, en perspectiva de contrarrestar la concentración de polos de desarrollo, de riqueza, de infraestructura y de servicios, y de distribuir el poder y los recursos estatales e impulsar la equidad territorial y la cohesión nacional.

Estas concepciones y problematizaciones diferentes de la problemática autonómica y del tipo de salidas o reformas que requería su resolución, entraron en disputa a lo largo del proceso de negociación y expedición de la normativa constitucional y legal objeto de estudio. A la vez, marcaron nuevas condiciones para el abordaje de la política pública y normativa de autogobierno.

### **2.3. La construcción de la regionalización como un instrumento “correcto” de las autonomías**

#### **2.3.1. Las “correctas autonomías” planteadas frente a la demanda anterior de autogobierno.**

En el marco de la agenda anunciada de fortalecimiento y democratización del Estado, el gobierno de la Revolución Ciudadana formuló una propuesta de autonomías y de regionalización, que fue construida en respuesta y contraposición a las demandas autonómicas que previamente fueron enarboladas por actores como el Partido Social Cristiano y mediante

las distintas consultas populares a favor de la autonomía en cinco provincias efectuadas en el año 2000.

Es preciso tener en cuenta y recapitular que, como se anotó anteriormente, el Partido Social Cristiano, al frente de la Alcaldía de Guayaquil, en su dinámica política de relacionamiento, disputa y oposición a distintos gobiernos de turno, formuló constantemente demandas autonómicas desde 1999. Tras ejercer la presidencia en el período desde 1984 y 1988, con León Febres Cordero, sufrir las dos derrotas de Jaime Nebot en las segundas vueltas de la elecciones presidenciales de 1992 y 1996, y captar la Alcaldía de Guayaquil con Febres Cordero y Nebot, el Partido Social Cristiano concentró más aún su carácter regional y replegó su fuerza política principalmente en varias municipalidades y prefecturas de la costa ecuatoriana, particularmente en Guayaquil (Burbano de Lara 2014, 241), desde donde planteó demandas autonómicas y articuló procesos de movilización en ese campo<sup>46</sup>.

Dentro de esa dinámica, la Marcha de los Crespones Negros de 1999, en defensa del presidente del Banco del Progreso, Fernando Aspiazú, y en contra del gobierno de Jamil Mahuad; y la “Marcha Blanca” del 2005 en contra de la administración de Lucio Gutiérrez; constituyeron las movilizaciones más relevantes en las que, hasta antes del inicio del gobierno de Rafael Correa, el socialcristianismo planteó el reclamo autonómico. A más de estos episodios de movilización por el autogobierno de Guayaquil, el prefecto socialcristiano Nicolás Lapentti logró la aprobación de una consulta popular por la autonomía de la provincia del Guayas en el año 2000. A partir ello, similares consultas se aprobaron ese año por la autonomía de las provincias costeñas de El Oro, Manabí y Los Ríos, y la provincia amazónica de Sucumbíos.

Con esos antecedentes, el Plan de Gobierno de Alianza País del año 2006 planteó la necesidad de impulsar las autonomías con una orientación distinta y que, conforme a la visión del gobierno, buscaba emancipar territorios, sin provocar una fragmentación del país, sino para que se revierta la concentración de riqueza y recursos en determinados territorios<sup>47</sup>. En esa

---

<sup>46</sup> “La visión de Guayaquil como espacio de un proyecto político propio fue fortaleciéndose a lo largo de los años noventa hasta ser concebida bajo la idea de una ciudad autónoma. La cristalización de ese proyecto produjo una relocalización de los intereses de los grupos empresariales guayaquileños y de las proyecciones políticas de sus elites. Se dio una suerte de repliegue de lo nacional a lo local; hubo un renunciamiento, si cabe la expresión, a un proyecto de dominio nacional, a cambio de consolidar el control de la ciudad y convertirla en su reducto inexpugnable, desde el cual podían renegociar su inserción en el Estado” (Burbano de Lara 2009, 24).

<sup>47</sup> “Tengamos en cuenta que la descentralización y la autonomía son parte de un proceso de emancipación y recuperación de la soberanía. No es una mera arquitectura institucional la que está en juego. Nuestro esfuerzo autonómico no busca fragmentar el país. Busca potenciar sus potencialidades locales afectando tanto la

dirección, como parte de la “revolución constitucional y democrática” a ser impulsada a través de una Asamblea Constituyente, el gobierno de la Revolución Ciudadana planteó lo que consideraba un proceso “correcto” de autonomías.

Sin especificar o definir aún las características institucionales fundamentales que contemplaría la reforma constitucional en materia de autonomías, en la campaña electoral, el plan de gobierno planteó un debate para definir las características y alcances de un proceso calificado “correcto” de autonomías, contrario a lógicas de privatización del Estado y a planteamientos considerados independentistas o separatistas. La perspectiva “correcta” de autonomías formulada en el plan de gobierno estuvo orientada expresamente hacia la mejora de la calidad de la gestión pública, impulso de la participación, la transparencia, la democracia y la solidaridad.<sup>48</sup> La orientación anunciada de la autonomía esbozada por parte de Alianza País, contraria a fortalecer mecanismos considerados como cacicazgos locales, que implícitamente aluden a las dinámicas de los planteamientos de autogobierno elevados anteriormente en el país, se concebían como procesos de mejora de la calidad de la democracia, mediante el impulso de procesos participativos de desarrollo económico local que impulsen la equidad territorial.

A más de lo contemplado en el Plan de Gobierno, en la campaña electoral, Rafael Correa anunció que se debía impulsar un sistema de autonomías y acabar con el centralismo, con un esquema distinto al propuesto en un proyecto de Ley de Régimen Autonomico que el presidente Alfredo Palacio envió al Congreso por iniciativa de la Asociación de Municipalidades del Ecuador, que contemplaba las autonomías de territorios con más de 200 mil habitantes, con las que “Ecuador podría tener 60 autonomías, lo que sería un caos” (El Universo. 10 de noviembre de 2006. “Autonomías: Candidatos no las incluyeron en sus agendas”). En esa dirección, Rafael Correa planteó inicialmente que estaría en contra provocar una mayor fragmentación de la organización territorial con las iniciativas de provincialización de Santa Elena y de Santo Domingo de los Colorados. Posteriormente, tras visitas y reuniones durante la campaña electoral con actores locales de estos territorios,

---

concentración de los recursos fiscales en pocas regiones, así como la concentración de la riqueza en pocas manos” (Alianza País 2006, 18).

<sup>48</sup> “Proponemos ir a un proceso agresivo de descentralización, de desconcentración y de correctas autonomías. Esta tarea pasa por desprivatizar el actual Estado, al que le someteremos a un sostenido proceso de socialización. Esto mejorará la calidad de la administración pública y la transparencia, lo que elevará la calidad de la democracia en tanto crezcan y se consoliden las instancias de participación y control, de la ciudadanía. No proponemos independentismo o separatismo, ni apoyamos aquellas propuestas sustentadas en el egoísmo encaminadas a formar cacicazgos locales. Defendemos la unidad en la diversidad de la nación bajo una convivencia intercultural e interregional respetuosa y solidaria, que nos apoye a todos.” (Alianza País 2006, 23).

planteó que aquello se podría decidir mediante consultas populares, pero que la creación de provincias no sería una salida, como lo mostraba el caso de la creación de las provincias de Sucumbíos y Orellana, que “siguen sumidas en el abandono”, y que la solución de fondo comprendería establecer a través de una Asamblea Constituyente un sistema de autonomías con:

cinco o seis regiones autónomas con dos distritos metropolitanos: Quito y Guayaquil; en una de estas regiones autónomas la capital sería Santo Domingo, pero este sistema de regiones autónomas superaría el sistema de provincias, cantones y parroquias, para la administración pública... para no tener quinientas provincias y ni un solo país (El Universo. 10 de noviembre de 2006. “Autonomías: Candidatos no las incluyeron en sus agendas”).

A más de lo señalado, es pertinente anotar que la formulación del Plan de Gobierno presentado por Rafael Correa para su candidatura en el año 2006, que esbozó el planteamiento de impulsar este modelo de “correctas autonomías”, fue coordinada por un equipo del que formó parte Alberto Acosta<sup>49</sup>. En aquel entonces, antes de ser nombrado en enero del 2007 Ministro de Energía y Minas, y resultar electo en diciembre de ese año como Presidente de la Asamblea Constituyente, Alberto Acosta fue consultor del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS). El ILDIS contrató en el 2006 a Augusto Barrera<sup>50</sup> para la elaboración de una consultoría que produjo un documento de discusión denominado “Un Estado descentralizado para el desarrollo y la democracia”, y que fue inicialmente formulado en respuesta al Proyecto de Ley de Régimen Autonomático liderado en el 2005, por el Alcalde de Guayaquil Jaime Nebot y Paco Moncayo de Quito, y apoyada por varios alcaldes y prefectos del país. En ese sentido, la propuesta de Estado descentralizado de Barrera permite comprender algunas orientaciones y características de las premisas que el proyecto de

---

<sup>49</sup> El equipo que coordinó la elaboración del Plan de Gobierno de Alianza País estuvo conformado también por otros integrantes de Alianza País como Fander Falconí y René Ramírez, que fueron las principales autoridades de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), durante el proceso de consagración del mecanismo de regiones autónomas en el proceso constituyente y a lo largo de la formulación dentro de esa cartera de estado del proyecto del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, así como también Hugo Jácome, posterior asesor de Alberto Acosta en la Presidencia de la Asamblea Constituyente, y Jeannette Sánchez, que fue Ministra de Inclusión Económica y Social.

<sup>50</sup> Augusto Barrera, experto en temáticas de descentralización y autonomías, fue en ese entonces concejal de Quito, posteriormente ejerció la función de enlace entre la Presidencia de la República, la Asamblea Constituyente presidida por Alberto Acosta y el bloque de asambleístas constituyentes de Alianza País; así como también fue integrante del buró político de gobierno y Alcalde de Quito. En el año 2007 Augusto Barrera participó también en espacios de discusión con la Presidencia de la República y SENPLADES de la propuesta de conformación de regiones autónomas. Desde esas funciones, Augusto Barrera constituyó uno de los principales actores que al interior del gobierno de Alianza País dio forma a la reforma constitucional en materia de autonomías y descentralización. En virtud de aquello, lo contenido en la propuesta elaborada por Barrera, “Un Estado descentralizado para el desarrollo y la democracia”, es indicativa de algunos aspectos principales que perfilan la propuesta del gobierno de la Revolución Ciudadana en este campo.

regionalización del gobierno de Rafael Correa tuvo al enunciar el impulso a “correctas” autonomías, en esta respuesta y disputa a la demanda autonómica encabezada principalmente por el Partido Social Cristiano.

Barrera criticó esa iniciativa de Proyecto de Ley de Régimen Autonómico del 2005, que, entre algunos aspectos, posibilitaba a los cantones, distritos metropolitanos o provincias el acceso a un régimen autonómico de forma voluntaria e individual, mediante la resolución mayoritaria de su órgano de gobierno o una consulta popular. Conforme a ese proyecto de ley, para que estos territorios se autonomicen requerían contar una población mínima de 200 mil habitantes<sup>51</sup>. Aquel proyecto de Ley de Régimen Autonómico contemplaba también que cada gobierno autónomo, a más de su presidente, poseería su Asamblea Legislativa, con capacidad de expedir su estatuto de autonómico propio. El estatuto autonómico normaría la estructura, organización y procedimientos del gobierno autónomo.

Barrera sugirió que el modelo de autonomías consagrado en esa iniciativa de ley, resultaba “discrecional, asimétrico y fragmentador, es altamente riesgoso, descompone toda forma de estatalidad y es potencialmente inequitativo” (Barrera 2006, 28). Observó que la demanda autonómica expresada en aquel proyecto estuvo caracterizada por una revalorización del rol de lo local y de gobiernos seccionales estables, principalmente los municipios de las ciudades más grandes, en contraposición a gobiernos centrales con alta inestabilidad. De esta manera, acusó que la reivindicación de autogobierno estuvo formulada bajo un equívoco de que lo local se consolida sobre el descalabro o fracaso de lo nacional, e implicaba la renuncia a construir un proyecto general de país. La oposición de Barrera hacia el proyecto de Ley de Régimen Autonómico contempló que esa iniciativa no implicaba un acuerdo nacional sobre las autonomías, ni enfrentaba los problemas de desigualdades en el desarrollo de los distintos territorios, desarticulación entre los gobiernos locales entre sí y con el gobierno central, y superposición de sus roles o competencias.

En contraposición a ello, Augusto Barrera planteó varios de los aspectos y características fundamentales que, conforme a su consideración, requeriría una restructuración profunda y

---

<sup>51</sup> El proyecto de Ley de Régimen Autonómico de 2005 contemplaba que, a falta de contar con el requisito poblacional de 200 mil habitantes, el gobierno local a autonomizarse requería informes previos favorables de las instancias asociativas de gobiernos locales como la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME) o el Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE), según sea el caso; del Procurador General del Estado y del Consejo Nacional de Modernización.

democrática del Estado ecuatoriano en los campos de descentralización y autonomías<sup>52</sup>.

Aquello comprendió caminar hacia un proceso de “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, construyan democracia local y participación” (Barrera 2006, 5).

De esta manera, se perfiló en el 2006 una visión de autonomías regionales que formaron parte de un impulso a un proceso de reestructuración o construcción general del Estado y de un proyecto nacional de desarrollo, que comprendió una reconfiguración de la estatalidad en los territorios. La reestructuración de un Estado nacional con un régimen específico de autonomías propuesta por Barrera, comprendió un nuevo ordenamiento territorial organizado con un nivel nacional; un nivel meso, conformado por las regiones, las nuevas provincias y los distritos metropolitanos; un nivel cantonal; un nivel parroquial, así como también circunscripciones y regímenes especiales que se conformen en función de especificidades étnico culturales y ambientales.<sup>53</sup> El nuevo nivel de organización territorial regional que vislumbra Barrera era uno conformado por unas “nuevas provincias constituidas a partir de las actuales, pero especialmente a partir de la mancomunidad de algunas de ellas” (Barrera 2006, 18) y por los distritos metropolitanos configurados por centros urbanos, y sus respectivas periferias inmediatas, de más de 500 mil habitantes urbanas.<sup>54</sup>

En síntesis, en la emergencia de la disputa por el asunto público de las autonomías emprendida por Alianza País, el autogobierno fue perfilado, antes del inicio de su administración, mediante una concepción contrapuesta a demandas consideradas independentistas, separatistas, fragmentadoras, inequitativas, discrecionales y tendientes a fortalecer cacicazgos locales y a erosionar el ámbito nacional. El sentido de las autonomías

---

<sup>52</sup> Este planteamiento estuvo basado en algunos elementos contenidos en propuestas anteriores sobre autonomía y descentralización formuladas por parte del Consejo Nacional de Modernización, el Banco del Estado, el Ministerio de Economía y Finanzas, la Agencia de Cooperación Alemana (GTZ), la Corporación de Estudios para el Desarrollo (CORDES), HEXAGON Consultores, Fernando Carrión, etc.

<sup>53</sup> Como se podrá observar con detalle en el capítulo siguiente, este esquema perfilado por Barrera en el 2006 presentó, a grandes rasgos, varias de las características que posteriormente consagró el proceso constituyente de Montecristi para la organización territorial del Estado ecuatoriano, en particular respecto al carácter de las regiones, distritos metropolitanos y los regímenes especiales de las circunscripciones territoriales indígenas.

<sup>54</sup> “Este nivel regional estaría regido bajo un Régimen nacional de autonomías y tendría una forma de gobierno propio llamada Gobierno regional o autónomo. Este nivel de región implica un territorio con la suficiente capacidad, población, recursos, potencialidades productivas, y escala, para encarar la planificación del desarrollo humano sustentable en ese territorio. Por ello sus responsabilidades fundamentales serían: a) la planificación del desarrollo sostenible provincial, particularmente un esfuerzo sinérgico y catalizador de los agentes económicos y sociales locales y, b) la articulación/coordinación con el nivel nacional y municipal de gobierno” (Barrera 2006, 19).

enfilado para esta contienda fue anunciado como una mejora de la democracia y la gestión pública, en pro de la solidaridad y equidad territorial, el desarrollo local participativo, la transparencia y la cohesión nacional. El mecanismo de gobierno de esta política pública planteado para dar paso a las autonomías fue la conformación de un nuevo nivel de organización territorial regional, que, como se explica en las páginas siguientes, fue formulado más en detalle a lo largo del primer año de gobierno por parte de la SENPLADES.

### **2.3.2. La formulación del instrumento de la regionalización para el gobierno de las autonomías**

Una vez iniciado el período de gobierno, la tesis gubernamental de autonomías, esbozada en el 2006, cobró forma a través de la propuesta de regionalización del país que fue concebida principalmente a lo largo del primer año de la administración de Rafael Correa, en el 2007, antes de la instalación de la Asamblea Constituyente. Su diseño estuvo a cargo de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo<sup>55</sup>, cartera responsable de la reforma del Estado y de sus procesos de descentralización y desconcentración.

El planteamiento de conformar regiones a través de la integración de territorios provinciales, y de impulsar el desarrollo regional o gestionar determinadas sectores o competencias mediante modelos de gestión regional, no era nuevo en el Ecuador (Barrera, Ramírez y Rodríguez, 1999; Larrea 2012, Ojeda 2000). En la década de los sesenta y setenta, la existente Junta Nacional de Planificación (JUNAPLA) formuló tres propuestas de regionalización<sup>56</sup>. La Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo (SENDA), a su vez, planteó en 1993 una estructura administrativa desconcentrada en siete regiones (Ojeda 2000). Especialmente a lo largo de los años noventa, distintos investigadores y actores impulsores de procesos de descentralización también formularon propuestas de regionalización bajo distintas ópticas y

---

<sup>55</sup> Al inicio del gobierno de Rafael Correa, la directiva y el equipo técnico central de la SENPLADES estuvo conformado principalmente por profesionales y profesores universitarios de campos de las ciencias sociales, como su Secretario Nacional Fander Falconí y su Subsecretario General René Ramírez, economistas que participaron en la formulación del Plan de Gobierno de Alianza País; y Pabel Muñoz, sociólogo que ocupó la función de Subsecretario de Reforma del Estado y Gestión Programática. El equipo de la SENPLADES participó y ejerció incidencia en la orientación programática del gobierno de la Revolución Ciudadana y del movimiento Alianza País.

<sup>56</sup> La JUNAPLA planteó en 1965 una primera propuesta de 12 regiones económicas, una segunda en 1970 de 5 regiones en el marco del Plan de Desarrollo 1970 -1973 y formuló un tercer intento de conformación de 8 regiones en 1975 con el Plan Integral de Transformación y Desarrollo (Larrea 2012).

características, o contemplaron dentro de sus planteamientos de autonomía mecanismos regionales (Ojeda 2000)<sup>57</sup>. Existieron también iniciativas de planificación regional, gestión regional de sectores o competencias, así como creación de institucionalidad estatal regional, desarrolladas en el país desde los años cincuenta, con la creación de los denominados organismos de desarrollo regional<sup>58</sup>.

Con esos antecedentes, el Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2010 planteó, entre varios aspectos, una reorganización de la estructura administrativa del Estado, apuntalada mediante “una estructura policéntrica a partir de regiones” (SENPLADES 2007, 64). Esta política pública propugnó la conformación de regiones con capacidad para impulsar economías de escala, implementar proyectos de infraestructura y equipamiento comunes para distintas provincias, ampliar la cobertura de servicios y “consolidar subsistemas de centros urbanos coordinados que faciliten el reordenamiento regional del país y mejorar la estructura y gestión administrativa, la productividad y la participación” (SENPLADES 2007, 64).

De esta manera, el gobierno conjugó en su política pública el planteamiento de promover procesos de desarrollo territorial equilibrado y equitativo, con la propuesta de democratizar políticamente la organización del Estado y redistribuir su poder en los territorios mediante el impulso de las autonomías y la descentralización<sup>59</sup>. La combinación de aquello derivó en la propuesta de conformar, a partir de la integración de territorios provinciales, unidades territoriales regionales que constituyan un mecanismo de reconocimiento de las autonomías e impulso del desarrollo, así como de organización institucional del Estado y de sus procesos e instrumentos de planificación.

La SENPLADES consideró que la estructuración de regiones autónomas posibilitaría contrarrestar el centralismo y las desigualdades territoriales, acercar el Estado y la toma de

---

<sup>57</sup> Entre ellos por ejemplo se encontraron actores como el ex Alcalde de Loja, Bolívar Castillo, el movimiento político autonómico Fuerza Ecuador, encabezado por Humberto Mata, el ex Ministro de Finanzas Pablo Concha, la ex diputada Nina Pacari, Fernando Carrión, Jaime Damerval, Jaime Vejarano, Paúl Velasco, etc. (Ojeda 2000).

<sup>58</sup> En esos años se creó la Corporación Reguladora del Manejo Hídrico de Manabí (CRM), el Centro de Reconversión Económica del Cañar, Azuay y Morona Santiago (CREA), el Programa de Desarrollo del Sur (PREDESUR), la Comisión de Estudios para el Desarrollo de la Cuenca del Guayas (CEDEGE) y la Unidad de Desarrollo Norte (UDENOR). Estas corporaciones regionales, dependientes del Estado central, fueron impulsadas para promover el desarrollo económico y la dotación de infraestructura, especialmente por los gobiernos militares durante el período desarrollista, y se debilitaron al final del siglo veinte (Ortiz 2017 (b), 126).

<sup>59</sup> “Esto implica reorganizar el territorio nacional mediante una nueva división política administrativa, catalizadora de los procesos de descentralización y desconcentración, concebidos como medios para transferir las atribuciones y funciones del gobierno central a los gobiernos intermedios y locales, de acuerdo a sus posibilidades reales de asumir nuevas gestiones, administrar recursos y rendir cuentas a los ciudadanos. Esta transformación se desarrollará en un proceso de mediano y largo plazos que finalizará en la constitución de regiones autónomas, capaces de asumir cada vez mayores atribuciones y funciones” (SENPLADES 2007, 69).



decisiones a la ciudadanía en los territorios<sup>60</sup>. Eso comprendía superar el caos de una organización institucional diferente y desarticulada de cada uno de los distintos ministerios en las zonas del país, y organizar las intervenciones públicas sobre una base o unidad territorial regional. De este modo, se buscó promover nuevos polos de desarrollo local y regional, y fomentar el desarrollo de ciudades intermedias (SENPLADES 2009(a), 51 – 52).

Es pertinente anotar también que la propuesta de regionalización de la SENPLADES se inscribió en una nueva etapa, en la que, a diferencia de lo sucedido en los años noventa y primeros años de los 2000, la autonomía ya no fue planteada mediante una polarización entre un ámbito local fortalecido, a través de una vía municipal potenciada; y uno nacional debilitado y desorganizado. La iniciativa de regionalización formó parte de una dinámica de revisión o reestructuración de las estructuras provinciales o departamentales, en perspectiva de vincular lo local y lo nacional, “en la que algunos países de la región empiezan a cabalgar, (y) se caracteriza por la vuelta de mirada hacia el nivel intermedio de gobierno, con el fin de remediar el vacío que produjo el excesivo peso sobre lo municipal” (Carrión 2017, 86).<sup>61</sup>

De este modo, la iniciativa de regionalización se inscribió en una dinámica sucedida durante las últimas décadas en varios países latinoamericanos, tendiente a consolidar esquemas de ordenamiento territorial y desarrollo regional (Barrera 2020, 53). En esa dinámica, Barrera observa que

en algunos casos se buscaba atenuar o compensar las disparidades regionales; en otros, acelerar la inserción de ciertos territorios al mercado mundial. Varias experiencias contemplaban el reordenamiento de jurisdicciones territoriales basados en la creación, fusión, asociación o desagregación de unidades territoriales, así como estrategias de desarrollo y cohesión territorial en los que la construcción de un nivel intermedio entre el gobierno central y las localidades es un asunto medular (Barrera 2020, 53).

---

<sup>60</sup> “La nueva división política resultante implica mayor proximidad de los ciudadanos a sus gobiernos, más opciones para expresar la voluntad pública frente a ellos y mejores condiciones para exigir cuentas. Además, vencer la pobreza y las desigualdades sociales y territoriales y lograr el bienestar de la ciudadanía es factor fundamental en el cambio hacia un modelo de Estado descentralizado en lo administrativo y fiscal, con autonomía regional, indispensable para alcanzar plenamente los objetivos colectivos del desarrollo humano” (SENPLADES 2007, 69).

<sup>61</sup> Esta tendencia de redefinir el modelo intermedio, es observada por Carrión en países como Argentina, Brasil y México, que se encuentran en una etapa de fortalecimiento de su federalismo; en Colombia con la elección del gobernador departamental; y en Chile, que diferencia el gobierno provincial y el gobierno regional delegado. Así también en Europa el proceso de descentralización asigna relevancia al nivel de gobierno intermedio, mediante una diversidad de vías que van “desde las concepciones tradicionales alrededor de la provincia, el departamento o el condado, hacia las nuevas, que tienen un contenido de carácter regional: el federal, sobre la base de los 11 landers en Alemania; el de las comunidades autónomas con 20 regiones en Italia y 17 en España; el de áreas de planificación sin personalidad jurídica, como las ocho regiones inglesas o las 21 francesas” (Carrión 2017, 86).

Bajo esa óptica, al interior de la SENPLADES, la propuesta de conformación de regiones autónomas fue desarrollada por la Subsecretaría de Reforma del Estado y Gestión Programática. Para ese efecto se conformó un equipo integrado por funcionarios de esa unidad institucional, también por otros que formaron parte del equipo de cierre del Programa de Apoyo a la Descentralización (PAD-2007) financiado por el BID, y que contó también con el apoyo de equipos del Ministerio de Finanzas, el Servicio de Rentas Internas (SRI), la Cooperación Técnica Alemana (GTZ) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), así como con la participación de otros expertos vinculados a la temática. En el equipo de trabajo y en los espacios de discusión para la formulación de la propuesta de regionalización elaborada por la SENPLADES participaron varios especialistas y profesionales de las ciencias sociales, principalmente abogados, economistas, sociólogos y geógrafos. Entre ellos estuvieron: Franz Barrios Suvelza, Miguel Angel Bossano, Andrea Carrión, Leonardo Espinoza, Virgilio Hernández, Jorge León, Juan León, Juan Montaña, Juan Paz y Miño, Alejandra Peña, Franklin Ramírez, Diego Reynoso, María Dolores Almeida, Etzon Romo, Anabel Salazar, Nathalie Sánchez, José Suing, Amelí Torres, Oscar Uquillas, Germán Guerra, Gabriela Villacreses, Juan Antonio Zapata (Muñoz 2008, 339)<sup>62</sup>.

La propuesta desarrollada por el equipo al interior de la subsecretaría en el año 2007 de cara a la Asamblea Constituyente, posicionada por su subsecretario Pabel Muñoz, como un planteamiento de “Estado regional autónomo para el Ecuador”, en correspondencia con lo señalado en párrafos previos, que comprenda una “modificación de la estructura del Estado y su modelo de gestión... una nueva organización político-administrativa, donde se pueda repensar el nivel intermedio de gobierno: regiones..., (generar) mayor autonomía para los gobiernos seccionales y una efectiva vinculación entre democratización y descentralización-autonomías... reformar el sistema político y re-configurar la representación en los niveles subnacionales ...” (Muñoz 2008, 340). De esta manera, la propuesta de construir un “Estado regional autónomo” apuntaba a “generar una respuesta políticamente viable a la demanda de autonomías existente”<sup>63</sup>, en el que la región se constituya en un nivel intermedio de gobierno

---

<sup>62</sup> La propuesta de regionalización fue discutida y construida a través de espacios de discusión como el seminario “Descentralización y autonomías: hacia una reforma democrática del Ecuador”, organizado por Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) y el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD), en coordinación con la SENPLADES.

<sup>63</sup> Germán Guerra, uno de los técnicos de la Dirección de Reforma del Estado de SENPLADES que integró el grupo que elaboró la propuesta de regionalización en el 2007 -y que posteriormente fue asesor y subsecretario de la Subsecretaría de Descentralización creada, un par de años más tarde al interior de esa cartera de Estado-, explica que al interior de ese equipo “se inició con un análisis del concepto de autonomía, en el marco de la diferencia del concepto de autonomía que hoy se consagra en la Constitución con tendencias autonomistas, que lo que básicamente hacía era propugnar un modelo que propiciaba desarrollo ante desequilibrios territoriales y

que permita “construir unidades territoriales inteligentes con mayores posibilidades de desarrollo e integración territorial” y “facilitar la articulación entre las instancias centrales y locales” (Muñoz 2008, 342).<sup>64</sup>

La propuesta de regionalización formulada por la SENPLADES no contempló procedimientos absolutamente detallados del proceso. Sin embargo, de cara a la dinámica constituyente, ya consideró varios aspectos específicos para la creación de este nuevo nivel de gobierno. Entre ellos, se establecía que la conformación de regiones comprendería la integración de provincias, sería obligatoria, y tendría un plazo determinado para su consagración de dos períodos presidenciales<sup>65</sup>. El proyecto gubernamental de regionalización proponía que el proceso inicialmente sería establecido al interior de las entidades desconcentradas de la función ejecutiva y sus ministerios en los territorios<sup>66</sup>.

Así también, la propuesta de regionalización también comprendió el establecimiento de un estatuto de autonomía de la región que, en el marco de un Estado unitario (no federal), posibilitaría normar parte de su institucionalidad política. Esta iniciativa de regionalización contempló que el gobierno regional contaría con un ejecutivo, ejercido por un gobernador regional elegido por votación regional y un órgano legislativo, con un consejo regional, “presidido con voto dirimente por el Gobernador Regional y se conformará con representantes elegidos en una cantidad de distritos plurinominales que corresponderá al número de provincias que integren la región” (Muñoz 2008, 359).

Si bien la propuesta gubernamental de regionalización delimitaba que la autonomía de los gobiernos regionales estaría enmarcada en la organización de un estado unitario y que el órgano legislativo del gobierno regional sería un consejo regional, al mismo tiempo, y ambiguamente, planteó el establecimiento de una facultad legislativa, para expedir leyes en

---

que dé respuesta a las autonomías en un contexto de un Estado unitario” (Entrevista a Germán Guerra, videoconferencia, 10 de marzo de 2022).

<sup>64</sup> El Subsecretario de Reforma del Estado y Gestión Programática de la SENPLADES observó que “aunque la provincia ha cumplido durante la historia nacional una importante función política y administrativa, al acercar a la población a una instancia de gobierno más local, su estructura se vuelve limitada ante la actual dinámica social” (Muñoz 2008, 344).

<sup>65</sup> “La división propuesta incluirá un nuevo nivel intermedio de gobierno: las regiones autónomas, que serán una meta obligatoria para el país... A la conformación de regiones se llegará en un tiempo perentorio gracias a estímulos y sanciones que promoverán la integración de provincias, unidas política y administrativamente. La clave está en que el proceso tenga fecha de llegada común para todos (se plantean dos períodos de gobierno)” (Muñoz 2008, 343).

<sup>66</sup> “El proceso de acceso al estatuto regional autónomo comprende una fase preparatoria, en la que se formarán regiones de planificación y desconcentración, y una fase posterior: la región se constituye en el nuevo nivel intermedio de gobierno” (Muñoz 2008, 347).

materias de competencia del nivel regional y dentro su circunscripción territorial<sup>67</sup>. Aquello es usualmente uno de los elementos característicos de Estados federados, distintos a los de los unitarios. Así como también lo es contar con una asamblea regional para expedición de estas leyes regionales, como en otra parte de la propuesta se hace referencia al órgano legislativo regional, en lugar del inicialmente concebido consejo regional<sup>68</sup>. Esto se debe anotar, en virtud, que estos aspectos del alcance de los mecanismos institucionales de autonomía fueron relevantes en las disputas entre el gobierno central, y los actores demandantes de autogobierno en el debate constituyente, como se explica en el capítulo siguiente.

La propuesta de regionalización consideró expresamente que la mayoría de planteamientos de descentralización desarrollados anteriormente en el Ecuador vincularon escasamente la descentralización con otros aspectos considerados relevantes. Entre ellos se encontraban el desarrollo territorial y su dimensión productiva; el reordenamiento político, administrativo y espacial del país; elementos naturales, ambientales, hidrográficos, marítimos; la dimensión fiscal de la descentralización; articulaciones entre los gobiernos subnacionales y el Estado central; los mecanismos y procesos de participación ciudadana (Muñoz 2008, 340).

En ese sentido, la SENPLADES, mediante distintos criterios y factores entre los que se encontraron aspectos “geológicos, de geografía humana, económicos, sociales, demográficos, culturales” (SENPLADES 2009a, 52), configuró una organización territorial del Estado regional orientada a establecer una integración equilibrada de provincias de distintas regiones naturales de Costa, Sierra y Amazonía. Bajo esa visión y criterios, la SEPLADES planteó la configuración de siete regiones: 1: Esmeraldas, Carchi, Imbabura y Sucumbíos; 2: Pichincha, Napo y Orellana. 3: Pastaza, Cotopaxi, Tungurahua y Chimborazo; 4: Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas 5: Guayas, Los Ríos, Santa Elena y Bolívar; 6: Azuay, Cañar y Morona Santiago; 7: El Oro, Loja y Zamora Chinchipe.<sup>69</sup>

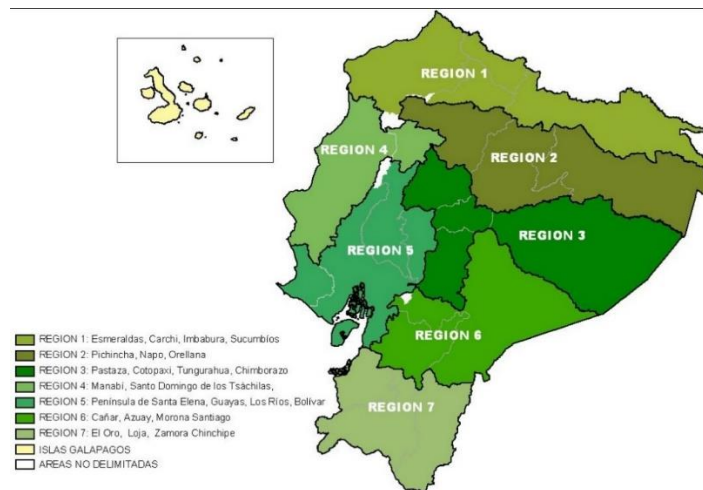
---

<sup>67</sup> “Con la conformación de regiones autónomas se amplían las competencias, funciones y responsabilidades de este nivel intermedio de gobierno, garantizando la representación política de la región a través de un estatuto autónomo que otorga facultad legislativa para desarrollar leyes de aplicación específica en sus competencias y su jurisdicción” (Muñoz 2008, 361).

<sup>68</sup> “Cuando se consolidan las regiones autónomas, la elección de los gobernadores regionales y de las asambleas regionales será concurrente con las elecciones de presidente de la República y de la Asamblea Nacional” (Muñoz 2008, 355).

<sup>69</sup> Esta integración de provincias coincidió en ciertos aspectos a algunas propuestas anteriores de regionalización del país formuladas en su momento por la JUNAPLA y otros actores, antes que el proceso constituyente establezca definiciones constitucionales respecto a la una nueva organización territorial de los gobiernos autónomos. Este diseño de regionalización fue establecido para organizar la institucionalidad, gestión y planificación de las entidades desconcentradas del gobierno central y de los ministerios en los territorios, mediante el decreto 878 expedido por Rafael Correa el 18 de enero del 2008.

## Mapa 1.1: Regiones diseñadas por SENPLADES



*Fuente:* SENPLADES (2008)

Conforme lo anotado, la propuesta respecto a autonomías territoriales formulada por el gobierno de Rafael Correa al inicio de su administración durante el 2007, tuvo como punto central a la regionalización bajo la orientación y características descritas. Los otros mecanismos de autonomía territorial que fueron posteriormente consagrados también en la Asamblea Constituyente, correspondientes a los distritos metropolitanos autónomos y las circunscripciones territoriales indígenas, no fueron desarrollados específicamente en la propuesta gubernamental inicial, sino únicamente mencionados o identificados como parte de los mecanismos a contemplarse dentro de la nueva división político administrativa.

La propuesta de regionalización formulada inicialmente al interior de la SENPLADES fue pensada también para incidir en la reforma política y en su sistema electoral de partidos. En ese sentido, no solo fue concebida como un mecanismo de organización territorial del Estado encaminado a viabilizar reclamos de autonomía, e impulsar la descentralización y el desarrollo. Sino que, en un principio, el diseño de la regionalización incluyó el establecimiento de un modelo bicameral para la función legislativa nacional y la incorporación en ella de legisladores elegidos por un nuevo nivel territorial más amplio, como el regional (Entrevista a Pabel Muñoz, Quito, 3 de marzo 2022).

La incorporación de un nuevo nivel distrital electoral de dimensión regional, apuntó a reconfigurar características observadas en el sistema político ecuatoriano como la alta fragmentación del sistema de partidos, la elevada personalización de la competencia electoral y a corregir niveles existentes de sobre y subrepresentación política, con los que unos

territorios poseían, proporcionalmente a su cantidad de electores, mayor o menor número de representantes en la legislatura. El diagnóstico formulado al respecto observó que los distritos electorales más pequeños del Ecuador presentaban mayores niveles de fragmentación y contribuían “a otorgar escaños con menos votos a partidos muy territorializados, repercutiendo en una alta fragmentación a nivel del congreso nacional” (Gobierno Nacional del Ecuador – SENPLADES 2008, 48).

De este modo, el diseño de la propuesta de regionalización estudió los eventuales efectos de conformar un legislativo elegido a través de los distritos electorales plurinominales correspondientes a las siete regiones diseñadas y los distritos metropolitanos de Quito y Guayaquil, mediante tres alternativas distintas de asignación de escaños. Aquel análisis concluyó que mediante esa vía se presentarían menores niveles de desvío del ideal o del principio de que cada persona represente un voto.<sup>70</sup>

Como se ha detallado en los párrafos anteriores, la propuesta de política pública para impulsar la regionalización que desarrolló la SENPLADES cobró forma mediante la utilización de un conjunto de especificidades técnicas de diverso tipo. Entre esos ámbitos o aspectos se encontraron elementos económicos, productivos, sociales, demográficos, ambientales, geográficos, geológicos, hidrográficos, institucionales, políticos, de diseño de sistema electoral y de partidos, etc.

El proceso de formulación de la propuesta de regionalización, a más del trabajo institucional a nivel técnico efectuado por el equipo conformado al interior de la SENPLADES -y que, como se anotó anteriormente, contó con el apoyo de funcionarios del Ministerio de Finanzas, el SRI, GTZ y CEPAL- fue paralelamente analizado e impulsado con algunos actores políticos y expertos propulsores de la temática de descentralización y autonomías. Buena parte de ese espacio de discusión, fue integrado por políticos que formaron parte o eran cercanos al gobierno de Alianza País. En esa agrupación se encontró Augusto Barrera; concejal de Quito por el movimiento Pachacutik, experto en descentralización, que posteriormente ejercería la función de enlace entre el gobierno y la Asamblea Constituyente, así como la Alcaldía de Quito por el movimiento de gobierno; Fernando Cordero, Ex alcalde de Cuenca del Movimiento Nuevo País y posteriormente asambleísta constituyente de Alianza País y

---

<sup>70</sup> “La solución para acabar con este problema es ampliar el espacio de competencia obligando a los partidos a tener bases de apoyos electorales más amplias para obtener mejores parcelas de representación política. En este sentido aumentar la magnitud de distrito tiene el efecto deseado. Mejora la relación votos escaños de los partidos más grandes, con bases nacionales y amplias (reduce la desproporcionalidad) e introduce una barrera para los pequeños partidos fuertemente localizados” (Gobierno Nacional del Ecuador – SENPLADES 2008, 50).

Presidente de la Asamblea Constituyente y de la Asamblea Nacional; José Bolívar Castillo, ex Alcalde de Loja e impulsor de la regionalización; Paúl Carrasco, Prefecto del Azuay por la Izquierda Democrática y posteriormente por Alianza País, y Fernando Carrión, ex Concejal de Quito, y académico experto en descentralización (Entrevista a Pabel Muñoz, Quito, 3 de marzo 2022).

Las autoridades de SENPLADES, con la participación de este grupo de actores, plantearon al Presidente Rafael Correa la propuesta de conformación de regiones autónomas diseñada por esa cartera de Estado. Pabel Muñoz, en ese período Subsecretario de Reforma del Estado y Gestión Programática, relata que:

Empezamos a darle forma, concebir (la propuesta de regionalización) y cuando dimos los primeros pasos hicimos una reunión y una charla que juntó al Corcho Cordero, al Chato Castillo, al Augusto Barrera, al Fernando Carrión, y al Paúl Carrasco. Y le planteamos a Correa tener una reunión con esa gente y con él. Me acuerdo claramente cómo concebí la reunión y lo que le planteé. Mi tesis fue: arrebatémosle la bandera de las autonomías a la derecha guayaquileña, no en vía separatista, sino en la vía de la reconcepción del Estado, de un Estado unitario pero con características descentralizadas. Y de ahí se impulsa todo el tema, y viene el tema de la regionalización, la discusión de autonomías, la discusión de descentralización y después también se incorpora la desconcentración (Entrevista a Pabel Muñoz, Quito, 3 de marzo 2022).

Como se observa y se ha anotado anteriormente, los distintos componentes de diseño técnico de la propuesta de crear regiones autónomas fueron orientados y concebidos expresamente como una estrategia y dinámica de disputa política y de gobierno de las autonomías. En ella entró en juego una nueva y distinta definición, problematización y salida al problema público del autogobierno territorial. Se trató de reorientar el carácter considerado separatista de la demanda autonómica, y enmarcarlo dentro de la organización de un Estado unitario fortalecido y descentralizado. De esta manera, a la luz de lo sostenido por Gilbert y Henri (2012), el proceso de establecimiento y tratamiento de la autonomía, como un problema social y público, constituyó una lucha por su definición y una contienda de poder entre los actores involucrados. En estas disputas, observan Gilbert y Henri, los actores se enfrentan por establecer qué definición prevalecerá, por imponer un marco particular al respecto, por apropiarse del problema, por controlar cómo éste se define y por las acciones colectivas públicas y no públicas adoptadas para su tratamiento. Como lo observa Salamon (2002) –al analizar el rol y los efectos políticos significativos de estas herramientas de gobierno- la

elección del instrumento para dar salida a las autonomías representó una opción política y no solamente un aspecto técnico u operativo de gestión pública.

En ese sentido, aquella contienda por la concepción e implicaciones de la reforma de la organización territorial del Estado, a más de dar un cauce, alcance y resignificación al reclamo de autogobierno, comprendió también explícitamente arrebatarse y apropiarse de la bandera autonómica capitalizada anteriormente por la derecha guayaquileña. Así, se observa cómo en el caso del proyecto de regionalización ideado por el gobierno, y conforme lo sostienen Gilbert y Henri -a la hora de analizar las disputas por establecer los instrumentos de gobierno-, la forma particular de construir y definir el problema público autonómico, contiene y se relaciona con un medio práctico específico de apropiarse de él, mediante un acto o un plan, y designar quién se apropiará de él.

Al mismo tiempo, la regionalización fue ideada como un instrumento de gobierno de una política pública de autonomías, que establezca los márgenes de canalización de la demanda autonómica y que evite conflictos o procesos de movilización política, en el que el reclamo de autogobierno sea un recurso utilizado o capitalizado por sectores de adversarios políticos, en contra del gobierno de turno y/o de la configuración institucional del Estado. En ese sentido, el Subsecretario Pabel Muñoz relata que al presentar la propuesta de regionalización al Presidente Rafael Correa:

Me acuerdo que yo le dije esta frase: Si hay un proceso que debía ser centralizado, es el proceso de descentralización. Porque no es que los actores deciden cómo descentralizar el Estado, sino que el Estado decide cómo descentralizarse y, por lo tanto, éste debería ser un eje de trabajo de la planificación, asociado con que no permitamos que vuelva a pasar una Marcha de los Crespones Negros y una dinámica de autonomía separatista de la derecha. Y dijo, perfecto, vamos por esa línea (Entrevista a Pabel Muñoz, Quito, 3 de marzo 2022).

De este modo, se combinó una dinámica técnica de diseño de una propuesta de política pública para las autonomías que paralelamente cobró ese sentido y obtuvo voluntad política<sup>71</sup>.

---

<sup>71</sup> El subsecretario Pabel Muñoz, al referirse a la respuesta que recibió de parte del Presidente Rafael Correa en las reuniones iniciales de revisión de la propuesta de regionalización, relata que: “Correa apoyó al cien por ciento. No era muy de esa tesis, porque entiendo lo que tenía en mente, lo cual era una realidad, era que había una suerte de cooptación del discurso de la descentralización por parte de la cooperación internacional. Para que él compre la tesis fue muy importante cómo partimos desde el diagnóstico. Lo que había pasado es que en los últimos años de la descentralización se vinculó mucho con la academia y con centros de investigación, después pasa a la cooperación, y en la cooperación se funcionaliza más en una lógica a la carta y desordenada, auspiciada por la Constitución del 98. Y entonces planteamos que no podemos seguir con un esquema de descentralización que busca debilitar al Estado, que además genera caos competencial y está hecha a la carta. Esa reunión fue justo un sábado comiendo un cebiche con esos actores, que con diferencias conceptuales y matices, todos coincidían en eso” (Entrevista a Pabel Muñoz, Quito, 3 de marzo 2022).



A más de la revisión de la propuesta de regionalización de SENPLADES realizada inicialmente con el Presidente Rafael Correa y el grupo de actores de la temática de autonomías, el proyecto fue analizado al interior de varias reuniones del mandatario con su gabinete de ministros, así como del buró político de Alianza País. De esta manera, distintos elementos planteados en el proyecto inicial de conformación de regiones autónomas formulada por la SENPLADES, dieron forma a los lineamientos esbozados de “correctas” autonomías en el Plan de Gobierno del 2006 de Rafael Correa. Así, se conformó a una agenda de política pública que desarrolló y dio forma a la concepción de un instrumento de gobierno para administrar las autonomías y dar respuesta a sus demandas, mediante el mecanismo institucional de las regiones autónomas, que fue, como se analiza en el capítulo siguiente, procesado y establecido posteriormente en el proceso constituyente.

### **2.3.3. El gobierno de Rafael Correa en el centro de la disputa por la bandera autonómica**

Los planteamientos iniciales de regionalización formulados por el gobierno de la Revolución Ciudadana, que habían sido difundidos anteriormente por la SENPLADES en espacios de debate público, fueron puestos a consideración por parte del Presidente Rafael Correa a la Asamblea Constituyente en Montecristi. Rafael Correa presentó la propuesta de regionalización al pleno de la Asamblea Constituyente como uno de los puntos fundamentales de transformación del Estado en su Informe a la Nación, del primer año de ejercicio de su presidencia, el 15 de enero de 2008. Unas pocas semanas antes, este órgano parlamentario se había instalado el 29 de noviembre de 2007, y el debate sobre los contenidos de la nueva Constitución se encontraba aún en una fase inicial de exploración al interior de sus mesas temáticas.

En ese Informe a la Nación, Correa remarcó la diferencia y contraposición existente entre la propuesta gubernamental de conformación de regiones autónomas, y las demandas de autonomía generadas previamente en el Ecuador y de las características de los procesos de descentralización establecidos por la normativa anterior. El Presidente atacó el carácter voluntario e individual del proceso anterior y reivindicó su política de estructurar un proceso

organizado de autonomía que contrarreste el centralismo, estructurado en función de una definición clara de competencias entre niveles de gobierno.

No somos estatistas, no somos centralistas. Somos gente con sentido común que sabe lo que hace. Y sabemos que supuestas autonomías, que supuestas descentralizaciones, supuesta desconcentración de competencias sin lógica ni concierto, son nefastas para el país, como la experiencia ya nos lo ha demostrado. Tenemos que ir a un profundo proceso de descentralización, de desconcentración y, si la Asamblea lo aprueba, de regiones autónomas, pero ordenadas, con claras competencias, atribuciones, deberes y derechos. Si no, es el caos. Ya se ha hablado mucho de esto, ya se está elucubrando, ya se está levantando resistencias gratuitas, cuando esto es una reforma que solo tiene beneficios, que no perjudica absolutamente a nadie... Ninguna provincia ni cantón pierde su autonomía, se trata de agregar provincias y cantones, no se resta 20 centavos a ningún gobierno local (Correa, 15 de enero 2008, Discurso de presentación del Informe Anual a la Nación en la Asamblea Constituyente).

La defensa política a favor de la propuesta gubernamental de regionalización planteada por Rafael Correa ante la Asamblea Constituyente tuvo como recurso el posicionamiento del carácter técnico del proceso aplicado por el equipo de funcionarios de la SENPLADES, para proponer la integración de las provincias del país en las siete regiones previstas, de tal manera que los territorios regionales a ser configurados resulten equilibrados o equipotentes entre sí.

La propuesta de regionalización fue hecha técnicamente con un sistema computarizado con 52 variables que incluía aspectos culturales, históricos, productivos, hidrográficos, uso de suelo, infraestructura, población, entre otros. De tal manera de darnos regiones de similar extensión, similar producción y similar número de habitantes. Obviamente sin contar con Quito y Guayaquil, que serán consideradas regiones en sí mismo; cualquier región en donde entre Quito o Guayaquil, significará un desequilibrio en cuanto a producción, en cuanto a número de habitantes, etc. (Correa, 15 de enero 2008, Discurso de presentación del Informe Anual a la Nación en la Asamblea Constituyente).

Rafael Correa también defendió y anunció en Montecristi que la regionalización del Estado ecuatoriano -antes de que el mecanismo de las regiones autónomas sea instaurado por la Asamblea Constituyente, como un nuevo nivel de gobierno local autónomo, con autoridades elegidas mediante votación popular- iniciaría con la organización regional de las instituciones gubernamentales de la Función Ejecutiva, dependientes de la Presidencia de la República, bajo el esquema territorial de las siete agrupaciones de provincias diseñadas por la SENPLADES; y que fue establecida tres días después el mediante el Decreto Ejecutivo 878, expedido el 18 de enero del 2008.

La regionalización que piensa ejecutar el ejecutivo en el año 2008, no implica en absoluto un problema para los gobiernos locales, ni pérdida de importancia para provincias, cantones, juntas parroquiales, etc. Lo que intenta es hacer un proceso ordenado, técnico, equitativo, de descentralización y desconcentración. Pensamos nombrar ministros regionales que participen en el gabinete y de esta forma no solo tener la visión sectorial de lo que pasa en el país (agricultura, industria, turismo, etc.) si no la visión regional: qué nos está pasando en el austro, qué nos está pasando en la Costa, en la Amazonía, en el centro, etc. (Correa, 15 de enero 2008, Discurso de presentación del Informe Anual a la Nación en la Asamblea Constituyente).

En un inicio esta organización regional prevista por esta estrategia gubernamental de la institucionalidad de la Función Ejecutiva, dependiente de la Presidencia de la República, bajo la agrupación de las provincias diseñada en las siete regiones planteadas, podría adaptarse a lo que el proceso constituyente estableciera para las regiones autónomas.

Este proceso inicia con la regionalización y desconcentración de la SENPLADES, designación de siete ministros regionales, definición de competencias desconcentradas para todos los ministerios y entidades del poder ejecutivo. Esperamos que el proceso culmine en el año 2008. Sinceramente creemos que para una mejor administración, incluso para una mejor representación política, es necesaria la regionalización del país. Pero, obviamente, si la Asamblea decide regionalizar al país de otra forma, acogeremos lo que diga la Asamblea, pero esta es una propuesta muy importante y técnicamente hecha (Correa, 15 de enero 2008, Discurso de presentación del Informe Anual a la Nación en la Asamblea Constituyente).

En términos de disputa política, la propuesta de regionalización diseñada por la SENPLADES y posicionada por Rafael Correa ante la Asamblea Constituyente, comprendió no solo una iniciativa de política pública hacia una reforma institucional y administrativa que democratice territorialmente tanto la estructura del Estado, como los procesos de desarrollo en las distintas zonas. Aquello supuso también un instrumento de gobierno mediante el cual se buscó expresamente disputar las reivindicaciones de autogobierno con actores políticos adversarios a la administración de Rafael Correa, así como captar la bandera autonómica y redirigir el sentido de estas demandas hacia la orientación programática de la Revolución Ciudadana. Como se anotó anteriormente, la presentación y revisión de la propuesta inicial de la SENPLADES para conformar regiones autónomas, efectuada con el Presidente Rafael Correa, fue planteada expresamente por parte de la Subsecretaría de Reforma del Estado y Gestión Programática de esa cartera de Estado, en la perspectiva arrebatar “la bandera de las autonomías a la derecha guayaquileña, no en vía separatista, sino en la vía de la reconcepción del Estado, de un estado unitario pero con características descentralizadas” (Entrevista a Pabel

Muñoz, Quito, 3 de marzo 2022). Aquella disputa y reorientación programática de la tesis de la autonomía que el gobierno de la Revolución Ciudadana efectuó, también fue expresamente planteada, por ejemplo por el Ministro Coordinador de la Política, Seguridad Interna y Externa, Fernando Bustamante:

es fundamental entender que una de las cosas que tenemos que hacer es rescatar el tema de las autonomías y los gobiernos locales del secuestro al que ha sido sometido históricamente por poderes fácticos, locales o nacionales, que han hecho de la descentralización o de la autonomía una bandera de lucha para, paradójicamente, reafirmar sus privilegios, sus prebendas y sus poderes ilegítimos, arbitrarios, excluyentes y particularistas. Es necesario rescatar la legítima demanda de autonomía de los pueblos y de las naciones que nos conforman, pero rescatarla no solamente de un Estado central concentrador, sino también de esos poderes neo-feudales y corporativistas que ha venido confiscando y conculcando la libertad de las sociedades para plantearse el problema de su autogobierno a partir de los principios de democracia y ciudadanía. La tarea que hemos emprendido, por lo tanto, deja muy atrás lo meramente técnico. Es una tarea fundamentalmente política (Programa Ágora Democrática 2008, 13-14).

De este modo, la iniciativa de regionalización presentada por el gobierno de Rafael Correa al proceso constituyente también supuso la propuesta y ocasión más significativa para que las demandas autonómicas tengan posibilidad de ser traducidas en normas constitucionales y se consagre una organización autonómica en la estructura institucional y territorial del Estado. Las respuestas de gobiernos anteriores de Mahuad, Noboa y Palacio tuvieron un alcance y posibilidad política menor de cara a aquello.

Anteriormente, el Presidente Jamil Mahuad, semanas antes de su caída, conformó el 3 de diciembre de 1999, mediante el Decreto Ejecutivo No.1567, la Comisión de Descentralización, Autonomías y Circunscripciones Territoriales, para que asesore al gobierno en esa materia y formule una propuesta nacional de nuevo modelo de estado que otorgue autonomía a los gobiernos subnacionales (Coronel y Campaña s/a, 31; Ojeda 2000, 75). La Comisión Nacional de Descentralización planteó la posibilidad de que se diseñe un sistema autonómico al que se puedan acoger voluntariamente las provincias, de forma individual o conjunta, que cumplieren requisitos específicos a establecerse (Ojeda 2000, 76).

De igual manera, el gobierno presidido por Gustavo Noboa envió en abril del 2000, un proyecto de reforma constitucional<sup>72</sup> para que el Congreso se pronuncie sobre su urgencia o

---

<sup>72</sup> “Según el ex presidente del CONAM, Ricardo Noboa, esas consultas fueron muy teóricas ‘simplemente se preguntó si querían algo y el pueblo dijo que sí’. Y para poner en vigencia esas respuestas debía buscarse la

no, y así traducir mediante una consulta popular las expresiones autonomistas de los cinco referéndums provinciales realizados ese año. El legislativo aprobó la urgencia de la iniciativa, pero no el texto de pregunta alguna, con lo que el Presidente tenía posibilidad y atribución de formular o reformular la interrogante y convocar al referéndum (Arciniega 2005, 125).

Aquella iniciativa no se tradujo en ninguna consulta popular, ni en una reforma normativa. Lo propio sucedió posteriormente con el proyecto de Ley de Régimen Autonomico, preparado en conjunto por algunos alcaldes y prefectos, especialmente de los partidos Social Cristiano, Izquierda Democrática, Roldosista y Pachacutik, entre los que se encontraron los alcaldes Nebot de Guayaquil, Moncayo de Quito, Auqui Tituaña de Cotacachi y algunos prefectos, presentado al Presidente Alfredo Palacio y que el mandatario, a su vez, trasladó y presentó al Congreso Nacional (Barrera 2015, 8; Carrión 2007, 12 y 279).

En ese sentido, las consultas sobre autonomía de finales de siglo no trascendieron ni reformaron la institucionalidad estatal, en virtud de que en el marco de una crisis profunda vivida por el sistema político en la que suscitaron las caídas de las administraciones de Abdalá Bucaram, Jamil Mahuad y Lucio Gutiérrez, no “había partidos políticos con propuestas de reforma estatal coherentes... Ante este vacío en el centro, ante la fragmentación institucional y la crisis del sistema político, las élites locales no pudieron consolidar su propuesta de reforma autonómica” (Ortiz 2017 CONGOPE, 118).

Igualmente, los mecanismos institucionales para instaurar y viabilizar la conformación de las autonomías territoriales indígenas tampoco fueron desarrollados en la legislación ecuatoriana, más allá del reconocimiento general que la Constitución de 1998 otorgó a estas circunscripciones territoriales para el autogobierno de estos pueblos y nacionalidades. En los años 1999 y 2000, la CONAIE promovió una iniciativa de ley orgánica de las circunscripciones territoriales indígenas que solo llegó a ser tratado en el Congreso Nacional en primer debate. Así también, en el 2001 la Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza (OPIP) formuló un proyecto de ley orgánica para conformar la circunscripción territorial autónoma del pueblo kichwa de Pastaza que fue abandonado. Igualmente, en el 2003, las bases de la Federación Interprovincial de Centros Shuar (FICSH) igualmente prepararon otra propuesta de ley orgánica de circunscripciones indígenas (Viteri s/a).

---

forma de introducirlas a la Constitución. Por ello el gobierno de Gustavo Noboa replanteó la pregunta y propuso una consulta nacional que envió al Congreso para que la calificara como urgente, lo que se consiguió el 14 de noviembre del 2000” (El Universo, 6 de febrero de 2005, “La consulta nacional sobre autonomías que nunca se hizo”).

De este modo, la existencia de una propuesta gubernamental de regionalización formulada por el gobierno de la Revolución Ciudadana y puesta a consideración de la Asamblea Constituyente en el año 2008, supuso plantear con fuerza política, y desde el centro, una alternativa que dé respuestas y salidas a las demandas de autogobierno, así como abrir y conducir un proceso de debate y negociación que de paso a la conformación de autonomías. Aquello resultó distinto a lo que, conforme observó Burbano de Lara, sucedió anteriormente en los primeros años de la década de los 2000, en los que el gobierno central se mantuvo alejado de ejercer un rol de organizador y negociador de las distintas explosiones de iniciativas autonómicas. En aquellos años, Burbano de Lara advirtió el fundamental rol de mediador que requería ejercer el centro, para alcanzar diálogo, entendimiento y comprensión de las diferencias, y para constituir la nueva centralidad que requiere todo proceso de autonomía. Este autor considera que, si ningún actor ocupa y ejerce el centro en el proceso de surgimiento de las autonomías, existe el riesgo de producirse una fragmentación o desintegración. “La mediación es tan importante porque, a través de ella, podemos hacer, del juego de las autonomías, un proceso de renovación de la unidad nacional. Las autonomías sólo tienen sentido (...) como afirmación de una nueva voluntad nacional” (Burbano de Lara 2003, 390)

En el mismo sentido, en el año 2007, antes del proceso constituyente, Carrión se preguntaba respecto a la temática de autonomías y descentralización:

¿Quién piensa en el centro? En el Ecuador, si alguien piensa en el centro está fuera de las discusiones de descentralización y, sin embargo, es imprescindible pensar en el centro. ¿Por qué? Porque hasta ahora la gran reivindicación ha sido fortalecer lo local en desmedro de lo nacional. Nunca se ha planteado una nueva propuesta de construir un nuevo modelo de Estado, sino sólo la confrontación de lo local con lo nacional (Carrión 2007, 219)

De ese modo, a más de empezar a disputar el sentido de las autonomías con actores políticamente opuestos, evitar que la bandera del autogobierno sea únicamente enarbolada por adversarios que capitalizaban y utilizaban este recurso para atacar y contraponerse a gobiernos nacionales, en el contexto de un Estado central en crisis y descomposición, y orientar el carácter de la reforma estatal en esta materia; el gobierno también empezó a lograr otro efecto. El gobierno de la Revolución Ciudadana comenzó a ocupar el centro del proceso de debate y negociación de construcción de las autonomías en una dinámica constituyente que apuntaba a reestructurar el modelo de estado y del sistema político. Se inició a configurar un escenario en el que el gobierno nacional ya no estaba ausente o carecía de protagonismo en un

proceso de autonomías impulsado en un contexto de debilidad del Estado central y orientado a su debilitamiento; sino otro, en el que el gobierno se convirtió en uno de los principales proponentes de la cristalización de unas autonomías, ahora orientadas como parte de un proyecto planteado para hacia una revitalización y democratización del Estado en su conjunto. Con ello también, las preocupaciones por un eventual riesgo de fragmentación o desintegración estatal y nacional, se empezaron a despejar.

Desde un inicio, la propuesta de dar paso a las autonomías de la Subsecretaría de Reforma del Estado y Gestión Programática de la SENPLADES puesta a consideración del Presidente Rafael Correa, fue ideada como un instrumento que, desde el centro, permita a la administración de Alianza País, gobernar el proceso de autonomías y descentralización. Aquello comprendió redirigir y ordenar el proceso de descentralización de competencias a la carta desde el gobierno central. Cabe recordar que, conforme se citó en páginas anteriores, el ex Subsecretario Pabel Muñoz relató que cuando puso a consideración del Presidente Rafael Correa la propuesta de regionalización diseñada por SENPLADES fue ideada como un proceso de descentralización que requería ser centralizado y planificado, y no producto de que distintos actores decidan desarticuladamente cómo descentralizar el Estado<sup>73</sup>.

De este modo, la forma en que fue concebida la agenda gubernamental de conformación de regiones planteada desde el centro marcó una diferencia respecto al carácter y al tipo de problematización respecto a autonomía que se hacía por parte de los sectores demandantes de autogobierno de la ciudad de Guayaquil. Aquello también fue precisa y expresamente considerado por la SENPLADES, a la hora de poner a consideración del Presidente Correa esta agenda política, que fue perfilada incluso para evitar iniciativas consideradas como separatistas surgidas en la costa ecuatoriana a raíz de la crisis bancaria de 1999, expresada en la Marcha de los Crespones Negros.

La línea guayaquileña que promovía la autonomía en absoluto habría compartido esta lógica que si hay algo debería ser centralizado y la descentralización, ellos planteaban el desmembramiento y la descentralización a la carta. Es súper relevante lo del tema de la crisis bancaria. Yo sostenía en ese momento y le dije a Correa: Si nosotros no asumimos esto, dejamos la oportunidad para que suceda lo que pasó con la crisis bancaria: cuando el Estado

---

<sup>73</sup> El testimonio citado anteriormente y que se hace mención relataba que: “Me acuerdo que yo le dije (al Presidente) esta frase: Si hay un proceso que debía ser centralizado, es el proceso de descentralización. Porque no es que los actores deciden cómo descentralizar el Estado, sino que el Estado decide cómo descentralizarse y por lo tanto éste debería ser un eje de trabajo de la planificación, asociado con que no permitamos que vuelva a pasar una Marcha de los Crespones Negros y una dinámica de autonomía separatista de la derecha. Y dijo, perfecto, vamos por esa línea” (Entrevista a Pabel Muñoz, Quito, 3 de marzo 2022).

tenía plata eran descentralizadores, cuando el Estado no tenía plata, como cuando se quebró con la crisis del 99, eran autonómicos. Es decir, manejaban según las circunstancias: con Estado con plata, yo si quiero ser parte del estado ecuatoriano y quiero descentralización; y con el Estado quebrado, gracias, aquí cada quién se arregla con sus autonomías (Entrevista a Pabel Muñoz, Quito, 3 de marzo de 2022).

La ocupación del centro del debate de las autonomías efectuada por el gobierno de la Revolución Ciudadana, tuvo fuerza política y posibilidad de concretarse en una reforma institucional por algunos factores: a) existencia de voluntad política del gobierno central para consagrar mecanismos de autonomías dentro de la organización territorial del estado; b) formulación de una propuesta de amplio alcance y apertura del debate sobre autonomías, para que se definan los distintos aspectos específicos que la consagración de mecanismos de autogobierno demanda, como los de: definición de espacios territoriales, establecimiento de órganos e institucionalidad de gobierno de los territorios autónomos, elección por votación popular de sus autoridades, inclusión de representantes políticos de los territorios autónomos en el legislativo nacional, definición de nivel de capacidad legislativa, competencias y recursos económicos de los gobiernos de los territorios autónomos; y c) colocación de la propuesta de autonomías como uno de los puntos centrales de un proceso constituyente, con plenos poderes para reestructurar al Estado, y con capacidad y oportunidad política para implementar una amplia agenda orientada a la transformación del estado, del sistema político y de su rol de cara a los procesos de desarrollo nacional y local.

En virtud de ello, desde entonces, el debate y disputa política por las autonomías dejó de presentar escenarios como los anteriores en los que los actores demandantes movilizaban y posicionaban reivindicaciones que eran desatendidas o que chocaban contra una administración y un estado central incapaces de ofrecer respuestas y salidas. A partir de que el gobierno ocupó el centro del proceso de definición de las autonomías, los actores demandantes empezaron a presentar reacciones, demandas específicas, disputas y conflictos que principalmente giraban en torno a si la iniciativa gubernamental de autonomías regionales resultaba o no pertinente para dar forma a una configuración autonómica del Estado, y de negociar sus especificidades en un proceso constituyente. En ese sentido, en el capítulo siguiente se presentan las reacciones que los actores demandantes de autonomía elevaron de cara a la propuesta gubernamental de instaurar las regiones autónomas como un instrumento de gobierno sobre esta problemática, y la forma en la que su procesamiento y negociación dio lugar a unos instrumentos de gobierno de la autonomía.



En correspondencia a lo analizado en el presente capítulo, a manera de conclusión parcial, se puede anotar que el gobierno de la Revolución Ciudadana formuló una política pública para procesar y administrar la problemática autonómica, que había llegado a ubicarse como uno de los asuntos centrales del debate público nacional. A través de la formulación de esta política de autonomías territoriales y su instrumento de gobierno de las regiones autónomas, la administración de Rafael Correa buscó reorientar la problematización, la concepción y los mecanismos de solución para este asunto público; y colocó la reforma autonómica como uno de los aspectos centrales de su agenda de reestructuración constituyente, anunciada hacia el fortalecimiento y democratización territorial del Estado. A la vez, mediante esta política pública y su instrumento de gobierno de la regionalización, la administración de Rafael Correa ocupó el centro de ese debate público, buscó apropiarse de la iniciativa autonómica y emprendió una disputa de la bandera del autogobierno territorial, anteriormente utilizada por actores locales, como herramienta de oposición y negociación frente a distintos gobiernos de turno y al Estado central. La competencia emprendida por la bandera autonómica constituyó una de las contiendas fundamentales en la disputa enarbolada por la Revolución Ciudadana contra actores de la denominada partidocracia y, a la vez, propulsores de las políticas del ciclo neoliberal, como el Partido Social Cristiano.

### **Capítulo 3. Gobierno de las demandas autonómicas: creación de instrumentos normativos en la disputa del proceso constituyente y legislativo 2008 – 2010**

Es preciso recapitular que el marco analítico utilizado para la presente investigación está fundamentado en un enfoque de los instrumentos de gobierno de las políticas públicas, basado en los aportes de Hood (1986), Lascombes y Le Galès (2007, 2014), Linder y Peters (1990, 1989) y Salamon (2002). Estos autores enfocan a los instrumentos de gobierno como un aspecto central de las políticas públicas, que tienen un carácter y efectos políticos en la relación entre gobernantes y gobernados, y cuyo proceso de definición o establecimiento comprende una dinámica de disputa, negociación y elección de opciones políticas entre los actores involucrados. En esa contienda por la definición de los instrumentos se ponen juego distintas definiciones, problematizaciones, determinados mecanismos de solución, así como la determinación de los actores que serán responsables o estarán facultados para operar las salidas establecidas al problema público en cuestión. Igualmente, las características adquiridas por los instrumentos de gobierno tendrán implicaciones y consecuencias en la aplicación de la política pública para la resolución de su temática y en las relaciones de poder existentes entre los actores asociados al asunto público correspondiente.

En esa perspectiva, en el tercer capítulo se analiza cómo el establecimiento de los instrumentos de gobierno sobre autonomía consagrados con la nueva normativa constitucional (2008) y legal (2010) supuso para la Revolución Ciudadana enfrentar y negociar conflictos, resistencias y demandas respecto a una nueva definición del autogobierno en la organización territorial del Estado y a su propuesta de regionalización. Estas reacciones tuvieron varios orígenes y orientaciones, así como diferentes dimensiones en cuanto a su fuerza política. Su procesamiento se tradujo y trajo implicaciones en las características que adquirieron los instrumentos de gobierno para la administración de la autonomía a lo largo del proceso constituyente y legislativo, que son analizadas en este capítulo.

Esas reacciones y dinámicas de disputa y negociación por definir la concepción, la problematización y las perspectivas de solución de la problemática autonómica dieron forma específica, carácter y alcance a los tres instrumentos de gobierno creados sobre ese campo: las regiones autónomas, los distritos metropolitanos autónomos y las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias. Con estos mecanismos se acotaron los alcances maximalistas de demandas autonómicas y se encauzaron sus márgenes dentro del orden institucional y jurídico de un Estado unitario.

Los mecanismos institucionales de autonomía consagrados en la normativa constituyen instrumentos de ejercicio de gobierno sobre las demandas en este campo, en virtud de que establecen y delimitan: los actores a los que corresponde asumir los mecanismos de autogobierno y que están facultados para emprender un iniciativa autonómica; los espacios o tipos de unidades territoriales que pueden acceder a la autonomía; los procedimientos para su conformación; las competencias y recursos a favor de los gobiernos de los territorios autonomizados; así como el alcance de su capacidad legislativa y la jerarquía de la normativa a ser expedida por éstos dentro del orden jurídico nacional. En consecuencia, con el establecimiento de estos instrumentos de gobierno de la autonomía no cualquier actor, en cualquier unidad territorial, puede acceder por libre arbitrio, mediante cualquier proceso administrativo, legislativo, plebiscitario o de movilización política, al esquema autonómico, facultades, competencias y recursos económicos que reivindique a su favor.

De este modo, en este capítulo se analiza la manera en la que las disputas y negociaciones de la normativa dieron forma específica a los instrumentos de gobierno de la autonomía, así como las características que estos mecanismos adquirieron para ser capaces de reconocer, dar paso y, a la vez, administrar la demanda autonómica. Las características y capacidad de gobierno de estos instrumentos sobre dinámicas autonómicas resultan claves para comprender por qué posteriormente éstos no fueron conformados en territorio alguno.

### **3.1. Ocupación de la iniciativa gubernamental de regionalización en el debate constituyente**

#### **3.1.1. La apropiación del instrumento gubernamental de la regionalización dentro del bloque de asambleístas constituyentes de Alianza País**

La fuerza política adquirida por la administración de Rafael Correa tras la aprobación del referéndum para convocar a una Asamblea Constituyente con el 81,72% de la votación, y la posterior obtención de una mayoría absoluta obtenida por Alianza País, de 80 de los 130 asambleístas constituyentes, dio viabilidad política para instaurar distintas agendas de transformación constitucional promovidas por el gobierno y su movimiento político. Dentro de ellas, la tesis gubernamental de la regionalización y autonomías surgió como uno de los ejes de reestructuración estatal impulsada en el proceso constituyente. A la fuerza del bloque de asambleístas constituyentes de Alianza País se sumó el apoyo de los representantes del

partido Pachakutik y el Movimiento Popular Democrático, en el debate y aprobación del proyecto de reforma constitucional

Al interior de Alianza País, la propuesta gubernamental perfilada por la SENPLADES y puesta a consideración del presidente Rafael Correa a la Asamblea Constituyente de crear regiones autónomas, para dar paso a procesos de autogobierno y de generar equidad territorial, en términos generales, fue una tesis acogida y/o compartida en el bloque de asambleístas del movimiento de gobierno en el proceso constituyente. Pese a que no necesariamente existió una sola posición uniforme respecto a las características y formas en la que las regiones autónomas podrían conformarse, la creación de ese nuevo nivel de gobierno fue un eje asumido o compartido al interior de Alianza País, desde el comienzo del proceso constituyente iniciado a finales de noviembre de 2007.

Varios actores claves al interior del bloque de Alianza País en la Asamblea Constituyente compartían especialmente la tesis de dar paso a la demanda de autonomía mediante la regionalización. El presidente de la Asamblea Constituyente y asambleísta de Alianza País, Alberto Acosta, formó parte del equipo principal que formuló el Plan de Gobierno de la Revolución Ciudadana, que esbozó un modelo de autonomías a ser impulsado con la transformación constitucional. Acosta también formó parte del buró político de gobierno y del gabinete de ministros que analizaron y definieron impulsar el proceso de regionalización con el presidente Correa. El vicepresidente de la Asamblea Constituyente, Fernando Cordero y asambleísta de la Mesa 4 de Ordenamiento Territorial y Asignación de Competencias, fue alcalde de Cuenca, impulsor de procesos de descentralización, y parte del grupo de actores políticos y expertos con los que SENPLADES y el presidente Correa discutieron y validaron la propuesta de regionalización. Adicionalmente, Rafael Correa designó a Augusto Barrera como enlace entre su gobierno y el bloque de asambleístas de Alianza País, para coordinar la agenda de reformas constitucionales. Barrera, como se explicó en el capítulo anterior, experto en descentralización, formuló para el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), del cual Alberto Acosta era consultor y uno de sus principales personeros, una propuesta de organización territorial autónoma, descentralizada y regional del Estado que durante el año 2006 perfiló algunas de las características generales que adquirió la Constitución. Barrera también formó parte del equipo de expertos que formuló la propuesta de regionalización al interior de SENPLADES.

Alberto Acosta y el Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo Fander Falconí concertaron la firma y puesta en operación de un convenio entre la Asamblea Nacional

Constituyente y la SENPLADES para que esa secretaría de estado brinde apoyo técnico para el proceso de formulación de la nueva Carta Magna. A través de ese marco, la SENPLADES ejecutó un trabajo permanente de análisis e impulso al proceso de regionalización y de descentralización, en el proceso constituyente, especialmente con el grupo de asambleístas de Alianza País de la Mesa de Ordenamiento Territorial y Asignación de Competencias<sup>74</sup>.

Las principales disyuntivas sobre la regionalización y la autonomía fueron también debatidas y definidas al interior de un espacio que Alianza País organizó para analizar, al interior de ese movimiento político, varios asuntos centrales del proyecto de nueva Constitución. En ese espacio se procesaron distintas definiciones y dilemas fundamentales mediante un debate interno en que participaban el Presidente Correa, el buró político de su gobierno y el bloque de asambleístas constituyentes de la Revolución Ciudadana. En sesiones de ese espacio llegaron a participar también asambleístas de los partidos aliados a Alianza País en el proceso constituyente, del Movimiento Popular Democrático y Pachakutik.

Se debe observar también que la apropiación que en el bloque de asambleístas constituyentes de Alianza País se efectuó de la propuesta gubernamental de autonomías operó en una etapa inicial de surgimiento de ese movimiento político. La Asamblea Constituyente supuso la primera ocasión en que Alianza País, nacida con la postulación presidencial de Rafael Correa, contó y puso en operación un bloque de legisladores. Antes de alcanzar la elección en el año 2007 de ochenta asambleístas constituyentes, Alianza País no había disputado ningún cargo de elección popular, más que los del binomio de Rafael Correa y Lenin Moreno en el 2006. De este modo, la propuesta de autonomías y descentralización surgió como una tesis del plan de gobierno de la campaña presidencial y de la construcción de la agenda de algunas iniciativas de reforma formuladas al interior del ejecutivo, durante el primer año de administración de un movimiento político que se construyó alrededor de su ejercicio

---

<sup>74</sup> La Mesa Constituyente de Ordenamiento Territorial y Asignación de Competencias, conformada por trece asambleístas, tuvo una mayoría con ocho asambleístas de Alianza País (que ejerció la presidencia y la vicepresidencia) y un asambleísta del movimiento Pachakutik, aliado al gobierno. De parte de la oposición, la Mesa contó con cuatro asambleístas de tiendas políticas: dos representantes del Partido Sociedad Patriótica (PSP), una del Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN) y uno del Movimiento Una Nueva Opción (UNO).

De este modo, la Mesa estuvo presidida por la asambleísta nacional Tatiana Hidrovo (manabita), y conformada por los representantes del movimiento de gobierno: Gerardo Nicola por Tungurahua y vicepresidente de la mesa, Fernando Cordero asambleísta nacional nacido en Cuenca, Antonio Lara asambleísta por Esmeraldas, Eduardo Sánchez asambleísta por Galápagos, Osvaldo Orrala asambleísta por Guayas, José Picoita asambleísta por Loja, Franklin Puente asambleísta por Morona Santiago. Los legisladores de otros partidos que conformaron la mesa fueron: Jorge Sarango, asambleísta por Zamora Chinchipe de Pachacutik, Rómulo Romo por Cañar y Humberto Guillén por Manabí, ambos del Partido Sociedad Patriótica, Anabella Azín por el Guayas del Partido Renovador Institucional Acción Nacional y Eduardo Maruri por el Guayas del Movimiento Una Nueva Opción.

gubernamental y que tampoco poseía un solo representante en prefectura, alcaldía, ni junta parroquial alguna. En ese sentido, la propuesta de regionalización surgió desde el centro de un movimiento político que ocupó también el centro del espacio político nacional.

De este modo, desde el inicio del debate constituyente la Mesa de Ordenamiento Territorial y Asignación de Competencias incorporó al instrumento de la región como un nuevo nivel de gobierno en la organización territorial del Estado, que se adscribió a la propuesta de SENPLADES de consolidar una escala regional de administración intermedia. En ese sentido, el informe de esa Mesa para el primer debate del proceso constituyente, al respecto sustentó:

La región es un territorio nuevo; la creación de la misma, tiene fines ambientales, políticos y sociales. Entre los fines políticos, están la creación de escalas territoriales mayores que permitan la conformación de un gobierno subnacional más fuerte, lo que apunta por una parte, una suerte de mayor gobernabilidad para la interacción entre el poder central y los poderes autónomos descentralizados... El propósito social de la región es obvio. La escala territorial permitirá que los gobiernos pertinentes adquieran competencias más complejas, que sólo pueden ser aplicables a partir de un tamaño territorial, una densidad poblacional y una sustentabilidad ambiental (Asamblea Constituyente 2008, Acta 61A, 22).

De este modo, las regiones autónomas establecidas en el debate constitucional acogieron orientaciones programáticas formuladas inicialmente en el diseño perfilado por la SENPLADES y en el Plan de Gobierno descritas en el capítulo anterior. En ese sentido, en la presentación del informe de mayoría para el segundo debate en la Asamblea Constituyente de los artículos referidos a autonomía, el representante de Alianza País Gerardo Nicola, posicionó a la regionalización como un

proceso que busca integración y complementariedad de las provincias, promoviendo la construcción de territorios intermedios que favorecen a los procesos de planificación, que comprendan espacios más amplios que faciliten la articulación entre provincias, que promuevan la solidaridad entre las mismas, fomentando la equidad interterritorial y que permitan dinámicas productivas (Asamblea Constituyente, Acta 79, 36).

En ese sentido, la apropiación de la concepción y problematización de las autonomías desarrollada por la propuesta gubernamental de regionalización, efectuada por parte del bloque de asambleístas de Alianza País, se muestra también en la reivindicación efectuada por el asambleísta Norman Wray. Este parlamentario replicó en el debate constituyente la tesis de

impulsar la conformación de autonomías dentro de la unidad de un Estado (unitario) descentralizado, que integre territorios de forma solidaria y ordenada<sup>75</sup>.

### **3.1.2. El conflicto desde Guayaquil a la regionalización y el reconocimiento de otros actores al debate sobre instrumentos autonómicos**

La dinámica de disputa de los instrumentos de gobierno de autonomía territorial establecidos con la Constitución presentó como uno de sus primeros y fundamentales conflictos a la oposición de actores autonómicos guayaquileños liderados por el Partido Social Cristiano. Como se detalla más ampliamente en el siguiente capítulo, la reacción de estos sectores tuvo como muestras y episodios principales a la formulación por parte de la Junta Cívica de Guayaquil de un conjunto de críticas a la propuesta de regionalización formulada por SENPLADES, a una marcha efectuada el 24 de enero de 2008 y a la expedición del “Mandato de Guayaquil” a la Asamblea Constituyente.

La Junta Cívica de Guayaquil, que ha sido una entidad asociada a la administración municipal del Partido Social Cristiano, y uno de los espacios desde los cuales se elevó en la localidad la demanda autonómica se opuso a la iniciativa gubernamental de regionalización. Acusó a esa propuesta de contener un carácter centralista, tecnocrático y controlador, ajeno a dinámicas históricas, políticas y culturales locales; y defendió el carácter voluntario del modelo de descentralización de los años noventa y de las demandas autonomistas del año 2000 (Junta Cívica de Guayaquil 2007). Esta crítica de la Junta Cívica de Guayaquil coincidió con la oposición de Jaime Nebot, alcalde de la ciudad, a la propuesta de regionalización de la Revolución Ciudadana y a otros ejes de la agenda gubernamental planteados para la Asamblea Constituyente, que se expresaba a través de la marcha política del 24 de enero de 2008, organizada como parte de la elaboración y presentación del denominado “Mandato de Guayaquil” a la Asamblea Constituyente.

En la marcha del 24 de enero, Nebot atacó y calificó a Correa como un “centralista rabioso” que había emprendido una “persecución demencial” contra Guayaquil para privarle de sus

---

<sup>75</sup> El asambleísta Norman Wray planteó en el debate constituyente que la tesis de autonomías de Alianza País “es una propuesta de autonomía que supera la versión de Nebot y la versión de Moncayo...una propuesta que busca la unidad del Estado, recuperar sus funciones claves y abre la puerta para un Estado profundamente descentralizado y donde se encamine ordenadamente un modelo de autonomías, en el que prime la solidaridad, la subsidiaridad y la unidad del Estado ecuatoriano” (Asamblea Constituyente, Acta 79, 108).

rentas y servicios. Nebot denunció que la posición gubernamental en estas temáticas apuntaba al centralismo, a generar división y oposición entre las ciudades del país, así como al fraccionamiento y liquidación de Guayaquil. El Alcalde de Guayaquil trazó a los sectores políticos, económicos y ciudadanos concentrados en aquella movilización, la necesidad de sostener una lucha por la autonomía de la ciudad de cara al proceso constituyente y una eventual movilización de estos actores a Montecristi para que la Asamblea, entre algunos puntos, en lugar de la propuesta gubernamental de autonomía regional, consagre el modelo de autonomía de las consulta populares por la autonomía provinciales del año 2000 (Nebot, 24 de enero de 2008, “Discurso en concentración en Avenida 9 de Octubre”).

La posición en contra de la propuesta gubernamental de creación de regiones autónomas expresada en la marcha del 24 de enero de 2008, por Nebot y el conjunto de actores políticos, empresariales y ciudadanos liderados por el alcalde, se tradujo en el “Mandato de Guayaquil”. Con este documento, bajo el lema de “Guayaquil por la Patria”, estos actores exigieron a la Asamblea Constituyente la incorporación en la nueva Carta Magna, de sus demandas de “autonomía voluntaria” y otros seis planteamientos. El planteamiento sobre autogobierno contenido en el “Mandato de Guayaquil”, defendió la posición de que “no caben regiones forzadas ni objetivos impuestos” (Mandato de Guayaquil 2008, 4). En el mismo sentido, el Concejo Cantonal de Guayaquil expidió una resolución el 16 de junio de 2008 con la que rechazó y exigió rectificaciones a la propuesta gubernamental de autonomías procesada en la Asamblea Constituyente, que acusaron que resultaba contraria al “Mandato de Guayaquil”, favorecía el centralismo y trucaba la autonomía (Concejo Municipal de Guayaquil, 2008).

Esta disputa entre el gobierno y el Partido Social Cristiano no fue abordada o manejada mediante alguna dinámica significativa de negociación entre estos actores, para el procesamiento de sus distintas concepciones, proyectos y mecanismos institucionales de solución de la problemática autonómica. La oposición del socialcristianismo al modelo de autonomías gubernamental fue uno de los ejes centrales de su contraposición al proyecto de Constitución y se expresó principalmente fuera de la dinámica específica de elaboración de los textos constitucionales. Su contraposición se canalizó más a través de manifestaciones como la movilización del 24 de enero, el posicionamiento de la formulación y entrega del “Mandato de Guayaquil” a la Asamblea, y declaraciones ante medios de comunicación de Jaime Nebot o intervenciones de rechazo de asambleístas socialcristianos ante la opinión pública. El Partido Social Cristiano no contó con ningún representante en la Mesa de Organización del Territorio y Asignación de Competencias, la instancia del parlamento



constituyente encargada de esta temática. Los representantes de la provincia del Guayas y de sectores de la derecha guayaquileña en esa mesa constituyente fueron Eduardo Maruri del Movimiento UNO, y Anabella Azín, del PRIAN. Esta dinámica de oposición de los socialcristianos al considerado carácter centralista del proyecto de Constitución formulado en Montecristi y su modelo de autonomías se mantuvo desde el inicio del proceso constituyente, durante los debates en el pleno de las propuestas de artículos constitucionales y llegó también a expresarse en la campaña electoral para el referéndum ratificadorio de la Carta Magna.

A diferencia del Partido Social Cristiano, otros actores que plantearon conflictos, resistencias y disputas respecto al modelo de autonomías y descentralización a ser consagrado en la Constitución, intervinieron y participaron directamente en el proceso de formulación y debate del texto constitucional sobre autonomías. Con ello entraron en una dinámica de disputa y negociación con el gobierno para plantear desacuerdos, demandas y propuestas respecto a la definición y mecanismos de salida de la problemática autonómica, que dieron forma a estos instrumentos de gobierno. En función de lo sostenido por Gilbert y Henry (2012), se observa que en esta contienda y negociación por definir los instrumentos de gobierno de la autonomía, existió una disputa por establecer el problema, la definición de los actores involucrados, los tipos de soluciones para enfrentarlo, y a quienes correspondía intervenir en la implementación de esas respuestas. Mientras estos otros actores entraron a debatir y disputar las características específicas de los instrumentos de gobierno de la autonomía que el proceso constituyente construyó, el Partido Social Cristiano se mantuvo en mayor medida al margen de las discusiones específicas al respecto, sino en una dinámica de oposición general a su concepción<sup>76</sup>.

Antes de analizar los planteamientos y disputas que distintos actores efectuaron en el debate y negociación parlamentaria y de explicar las características que, como fruto de ese proceso, los instrumentos de gobierno de la autonomía adquirieron, es importante explicar que aquello fue posible gracias al efecto de reconocimiento que estos sectores hicieron de una apertura

---

<sup>76</sup> En ese sentido, incluso desde actores de Alianza País, como la presidenta de la Mesa de Ordenamiento Territorial y Asignación de Competencias, Tatiana Hidrovo, al manifestarse sobre el alcance de las propuestas contenidas en el Mandato de Guayaquil advirtió que “no dice nada sobre qué niveles de gobiernos autónomos puede haber. A lo mejor, vamos a descubrir entre líneas qué están estableciendo, qué competencias deben asignarles a los municipios, o a otro nivel de gobierno que están proponiendo... El Mandato de Guayaquil es un documento profundamente político... yo creo que su esencia es responder a un momento político, sobre todo frente a distintas visiones contrapuestas con el Presidente” ... Ante ello, Joffre Campaña, asesor jurídico del Alcalde Nebot, e integrante del equipo que redactó el Mandato, respondió “la apreciación de si el documento es técnico o no, es una subjetividad. Si la asambleísta (Hidrovo) quiere que allí se usen las expresiones propias de la tecnocracia, pues no lo va a encontrar” (El Universo, 17 de marzo de 2008. “Comisiones no analizan el Mandato de Guayaquil).

gubernamental de dar salida a las autonomías. La capacidad de instaurar una normativa constitucional y legal para administrar la problemática de autogobierno radicó en que la administración de la Revolución Ciudadana, con el alcance de su propuesta de regionalización y de reestructuración del Estado, obtuvo el resultado político de que los actores adviertan la posibilidad de proceso de cristalización de reformas para la instauración de mecanismos de autogobierno en un proceso y de reestructuración constitucional. El proceso de establecimiento de los instrumentos de autonomía en el proceso constituyente formó parte de un amplio debate efectuado a lo largo de ocho meses, en el que la etapa inicial fue destinada al análisis de la problemática y de recepción de propuestas de actores vinculados a la temática, que fue reivindicado por el movimiento político de gobierno como una dinámica abierta de participación democrática<sup>77</sup>.

Así, el abordaje de la iniciativa gubernamental de autonomías en el debate parlamentario, implicó no solamente que integrantes de Alianza País reivindicaran a favor del gobierno la voluntad política de instaurar una organización autonómica del Estado en la Constitución. Aquello posibilitó también que asambleístas constituyentes del Movimiento Una Nueva Opción (UNO), del Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN) y de la Izquierda Democrática (ID) reconozcan esta iniciativa del régimen.

De estos actores, algunos provenientes de Guayaquil interpellaron al socialcristianismo, por considerar que, a diferencia de Alianza País, constituían uno de los sectores responsables de que las autonomías no se hayan establecido, como lo hizo Eduardo Maruri, asambleísta constituyente del Guayas por el Movimiento UNO<sup>78</sup>. A lo largo de su carrera política y en la campaña electoral hacia la Asamblea Constituyente, Eduardo Maruri posicionó las autonomías y fue uno de los dos representantes que tuvo la provincia del Guayas en la Mesa Constituyente 4, de Ordenamiento Territorial y Asignación de Competencias. Maruri acusó a los socialcristianos de no haber dado paso a las autonomías e incluso de haberse opuesto a

---

<sup>77</sup> El informe de mayoría de la Mesa de Ordenamiento Territorial y Asignación de Competencias para el primer debate constituyente detalló que “durante el proceso de participación ciudadana, se receptaron 91 propuestas escritas... Se recibieron en comisión general a 33 delegaciones y 12 expositores. Se efectuó un taller sobre descentralización, Se realizaron cinco mesas itinerantes en Loja, Cuenca, Macas, Galápagos y Santa Elena, y se efectuaron 61 sesiones formales” (Asamblea Constituyente 2008, Acta 61A, 17).

<sup>78</sup> El empresario guayaquileño Eduardo Maruri fue el segundo candidato nominalmente más votado de su ciudad para el proceso constituyente. Maruri, presidente y fundador de la agencia de publicidad Maruri Grey Ecuador, fue Director de la Junta Cívica de Guayaquil y Director de la Corporación de Seguridad Ciudadana de Guayaquil. Ocupó la Presidencia de la Cámara de Comercio de Guayaquil y la Federación Nacional de Comercio del Ecuador, así como la del club de fútbol Barcelona Sporting Club.

iniciativas de autogobierno impulsadas anteriormente en Guayaquil.<sup>79</sup> Esta crítica del Movimiento UNO en contra del Partido Social Cristiano comprendió también enarbolar su postura en contra del esquema contenido en el anterior proyecto de Ley de Régimen Autónomo formulado por alcaldes y prefectos de ese partido, Izquierda Democrática, Roldosista y Pachacutik, y presentado al Congreso Nacional por el Presidente Alfredo Palacio.<sup>80</sup>

A más de ello, existió por parte de estos actores de orientación ideológica distinta a la del gobierno, un reconocimiento en la discusión parlamentaria de la voluntad política de Alianza País para la consagración constitucional de las autonomías, y la existencia de un debate constituyente considerado abierto para su instauración y que combata el centralismo. En el debate legislativo, el mismo asambleísta del Movimiento UNO, Eduardo Maruri planteó que la discusión sobre las autonomías representaba una de las más relevantes del proceso constituyente y que el debate en la mesa encargada de la temática había sido conducido de una manera “profesional, seria y madura, y...(con) voluntad de avanzar a un sistema que evolucione y combata el centralismo” (Asamblea Constituyente 2008, Acta 61, 36).<sup>81</sup> En el mismo sentido, la asambleísta del Movimiento UNO por la provincia de Esmeraldas Mae Montaña, reconoció y advirtió la coincidencia en el debate parlamentario de distintos sectores políticos representados en la Asamblea Constituyente respecto a las autonomías, como uno de los acuerdos más amplios de ese proceso legislativo<sup>82</sup>.

Así también, la representante por la provincia del Guayas, del Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN) Anabella Azín -esposa del candidato presidencial Álvaro Noboa, al que Rafael Correa venció en la segunda vuelta electoral en 2006 y perteneciente a una de

---

<sup>79</sup> El asambleísta Eduardo Maruri acusó que “realmente los que no le dieron paso a la autonomía, cuando tuvieron su momento histórico, su obligación histórica, fueron otros gobiernos... León Febres Cordero, no cree en las autonomías, nunca ha creído, nunca las apoyó, fuimos duramente cuestionados, criticados, cuando empujábamos hacia algunos años, de diferentes sectores, un modelo autonómico; y justamente la oposición venía de ese partido, esa es la realidad histórica de las autonomías” (Asamblea Constituyente 2008, Acta 61A, 83).

<sup>80</sup> El asambleísta Eduardo Maruri arguyó que “también es cierto que muchas propuestas de leyes que se hicieron, fueron realmente ridículas; y es verdad, que esa propuesta que se decía que doscientos mil habitantes, esa propuesta pensada hecha a la manera de unos cuantos, unos pocos, era un insulto a la inteligencia y al sistema de autonomía” (Asamblea Constituyente 2008, Acta 61A, 83).

<sup>81</sup> Eduardo Maruri sostuvo que “es cierto que... esta propuesta de articulado tiene grandes méritos, yo voy a insistir en mis diferencias, pero voy a reconocer los grandes méritos que tenemos, porque hemos hecho juntos, y en esta Mesa sí se ha escuchado, si se ha dado paso a la opinión, sí se ha dado paso cuando la opinión y la crítica ha sido constructiva, positiva... Creo que han sido dos días muy interesantes de debate, creo que ha sido un debate con altura, con respeto” (Asamblea Constituyente 2008, Acta 61A, 83).

<sup>82</sup> La asambleísta Mae Montaña advirtió: “estamos construyendo un real acuerdo (...) quizás este sea el mayor acuerdo de esta Asamblea, porque el noventa y nueve por ciento de las participaciones son absolutamente coincidentes (...) apoyan que queremos descentralización y autonomía. Y las diferencias ni siquiera son de fondo” (Asamblea Constituyente 2008, Acta 61A, 104-105).

las principales tiendas políticas que se había opuesto a la convocatoria a la Asamblea Constituyente y al gobierno de la Revolución Ciudadana-, reconoció que la apertura y tratamiento en el debate constituyente posibilitó establecer algunos acuerdos sobre la problemática existente en materia de autonomías y desigualdades territoriales y la aprobación conjunta de una buena cantidad de artículos sobre los mecanismos institucionales de autogobierno<sup>83</sup>. También en representación del PRIAN, el asambleísta por la provincia de Manabí Tito Nilton, y que fue anteriormente diputado en dos períodos legislativos por el Partido Social Cristiano, coincidió en legitimar y reconocer que el debate constituyente liderado por el movimiento de gobierno había posibilitado un tratamiento amplio y, pese a la existencia de posiciones distintas, una aprobación conjunta al interior de la mesa constituyente de la mayor parte de disposiciones constitucionales respecto a autonomía<sup>84</sup>.

En el mismo sentido, el asambleísta constituyente de la Izquierda Democrática por la provincia de Carchi Fernando Burbano, también reconoció el proceso legislativo llevado para formular las disposiciones constitucionales realizado por la Mesa Constituyente de Ordenamiento Territorial y Asignación de Competencias, para construir un régimen autonómico y un sistema de descentralización a partir de la compleja consideración y articulación de una cantidad considerable de propuestas y visiones al respecto<sup>85</sup>. Ese reconocimiento del asambleísta Burbano de la Izquierda Democrática, estuvo acompañado de la validación que este partido realizó de la viabilidad del proceso de conformación de regiones

---

<sup>83</sup> La asambleísta constituyente del PRIAN Anabella Azín sostuvo que “todos estuvimos de acuerdo en que estaba gastado el modelo actual, centralista, en donde se duplicaban funciones; no había planificación entre los diferentes niveles de gobierno; en donde habían provincias, cantones que se desarrollaban de una manera muy desigual (...) Coincidimos plenamente y debatimos sobre cuál el modelo que necesitaba el Ecuador y llegamos a la conclusión, y digo llegamos, porque en muchísimos puntos estuvimos de acuerdo y aprobamos muchos artículos... Vimos, además, que como se había planteado por el Movimiento País, durante la campaña, la posibilidad de incorporar en esta nueva distribución territorial del país, un nivel de gobierno intermedio, que era las regiones autónomas; y, también se debatió, y se incluyó en el mismo nivel a los distritos metropolitanos... (Asamblea Constituyente 2008, Acta 61A, 51)

<sup>84</sup> El asambleísta Tito Nilton Mendoza señaló en el primer debate que “este tema es un fundamental, de trascendencia histórica. La Asamblea debería consensuarlo. Por primera vez, de los informes que han sido traídos al Pleno de esta Asamblea, por parte de las Mesas, este ha sido un informe que ha sido muy bien debatido, y si no consensuado, porque hay un informe de minoría, veo que en la votación de los textos, en diferentes artículos, por muchos han votado casi todos los asambleístas, incluyendo el de Anabella Azín, representante de nuestro partido” (Asamblea Constituyente 2008, Acta 61, 81-82)

<sup>85</sup> El asambleísta de la Izquierda Democrática por la provincia del Carchi indicó que “quiero felicitar el trabajo de la Mesa, porque hay que comprender lo difícil que significa poder articular un sinnúmero de propuestas y de visiones de un objetivo que es un objetivo nacional y que es la descentralización y de constituir un régimen autonómico en el país. Reconocer lo difícil de articular diferentes propuestas, pero a la vez, marcar un camino para iniciar este objetivo” (Asamblea Constituyente 2008, Acta 61A, 48)

efectuado por el legislador Luis Hernández, a partir de formular una comparación con el proceso efectivo de regionalización producido en Francia<sup>86</sup>.

De este modo, se observa que la labor de administrar la autonomía con unos determinados instrumentos de gobierno comprendió como uno de sus primeros pasos y efectos políticos, el producir que diversos actores adviertan y reconozcan que el problema del autogobierno, emergido como una demanda en la esfera pública, estaba siendo procesado por las políticas públicas y la agenda de restructuración constitucional del Estado impulsadas por la Revolución Ciudadana. Así, el tratamiento y debate público que buena parte de los actores efectuaron al respecto ya no consistió en demandar y acusar al centro sobre una ausencia de respuestas para alcanzar la autonomía de sus territorios, sino en negociar y disputar, con un gobierno portador de una iniciativa y agenda de reforma autonómica, las especificidades de las características de los mecanismos institucionales de resolución de esta problemática.

Así por ejemplo, y como se analizará en detalle en las partes siguientes de este capítulo, los asambleístas constituyentes de la provincia del Guayas, de movimientos y partidos políticos de derecha, distintos al Partido Social Cristiano, como el Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN), liderado por Álvaro Noboa, o el Movimiento Una Nueva Opción (UNO), encabezado por Eduardo Maruri, pese a que reconocieron un avance y apertura de la Carta Magna en materia de autonomías, consideraron insuficientes los márgenes establecidos en ella a favor de los gobiernos autónomos. Reclamaron especialmente un mayor alcance de su capacidad legislativa y que las regiones cuenten con una asamblea regional para la expedición de leyes. Demandaron y lograron que los distritos metropolitanos autónomos adquieran igual margen de autogobierno que el inicialmente contemplado para las regiones autónomas. Esos planteamientos se dieron en el marco del debate por establecer las características y alcances de los instrumentos de gobierno de la autonomía.

De este modo, a lo largo del proceso constituyente el gobierno logró que, a excepción del Partido Social Cristiano y actores ligados a esa tienda política, las agrupaciones legislativas debatan principalmente sobre la pertinencia de la propuesta de autonomía regional y negocien competencias, recursos y espacios de poder en torno a la tesis gubernamental. Es decir, la

---

<sup>86</sup> El asambleísta constituyente Luis Hernández sostuvo que “estamos realmente avanzando hacia un sistema que esperamos nos funcione a los ecuatorianos... La región es una propuesta viable y no tenemos que asustarnos, Francia ya empleó una regionalización, hace unos quince años regionalizó el país, porque los países van cambiando, ahora somos más urbanos que rurales, las realidades son otras y creo que si lo hacemos, que no sería un experimento, sino una realidad nueva, enfrentando con paradigmas nuevos de actitudes y nueva forma de hacer política, y una nueva forma de hermanarnos los ecuatorianos, nos va a funcionar” (Asamblea Constituyente 2008, Acta 61A, 94).

Revolución Ciudadana consiguió que buena parte de la disputa política y el debate constituyente gire en torno al carácter y al diseño de los instrumentos de gobierno de la autonomía y sus procedimientos de conformación. La labor de gobierno de estos instrumentos resultó posible, entre otros aspectos, gracias a que otros actores políticos reconocieron y participaron de la dinámica de debate y construcción, legitimaron su proceso de instauración constituyente, pese a que presentaron posiciones contrarias al respecto o acuerdos parciales a su favor.

### **3.2. La definición de las unidades territoriales de los instrumentos de gobierno de la autonomía**

#### **3.2.1. El establecimiento de la unidad territorial regional mediante la integración efectuada por las propias provincias**

Los mecanismos institucionales de autonomía consagrados en la normativa constituyen instrumentos de ejercicio de gobierno sobre las demandas en este campo, en virtud de que establecen y delimitan, entre varios aspectos, las unidades territoriales en las que las autonomías pueden conformarse. De este modo, no se pueden instaurar estas formas de autodeterminación en cualquier territorio, sino en las unidades territoriales que el orden jurídico establece para la creación de regiones autónomas, distritos metropolitanos autónomos y circunscripciones territoriales indígenas.

A continuación, se describe y analiza la forma en la que, mediante un proceso de disputa y negociación de la normativa constitucional y legal, se dio forma a las específicas unidades territoriales en las que estos instrumentos autonómicos podrían tener lugar o no. En ese sentido, en esta parte de este capítulo se explica la forma en que la Constitución y el COOTAD establecieron que las unidades territoriales regionales podrían ser solo integradas por conjuntos de provincias que cumplan ciertos requisitos; las autonomías metropolitanas podrían ser conformadas en territorios cantonales con alta población; y las autonomías indígenas, afroecuatorianas y montubias en unidades territoriales previamente delimitadas en la organización territorial del Estado existente (parroquias, cantones y provincias) que son habitados mayoritariamente por sus pueblos y nacionalidades.

A más del conflicto con el Partido Social Cristiano, otra de las disputas significativas surgidas respecto a la instauración del instrumento de la regionalización, comprendió la oposición con los prefectos respecto a la permanencia de las prefecturas y a que la Constitución consagre un mapa regional, es decir que defina las provincias que junto a otras pasarían a conformar

conjuntamente una determinada región. La negociación de esta disputa entre el gobierno y los prefectos derivó en establecer las características del procedimiento para conformar las regiones y, en consecuencia, de los mecanismos institucionales de autonomía consagrados en la Constitución.

Rafael Correa anunció en enero de 2008, al inicio del proceso constituyente, que la propuesta gubernamental de autonomías y descentralización supondría la eliminación de las prefecturas, para dar paso a la conformación de regiones y resolver superposiciones de competencias existentes con los Municipios. Los prefectos y su instancia asociativa, el Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE), se opusieron y se movilizaron en contra de que la regionalización implique la eliminación de las prefecturas, ni afecte su espacio como nivel intermedio de gobierno<sup>87</sup>. En respuesta, los prefectos, el CONCOPE y la federación de trabajadores de las prefecturas protagonizaron movilizaciones y gestiones políticas ante el gobierno y la Asamblea Constituyente. El CONCOPE y la federación de trabajadores de las prefecturas se declararon en sesión permanente, organizaron una marcha en Quito con una concentración en la Plaza Grande frente a la Presidencia de la República, así como protestas en otras provincias como Los Ríos y Guayas (Centro Carter 2008 y 2008 (b); CLACSO 2008).

El presidente Correa recibió a una comisión de prefectos movilizados y en febrero de 2008 se conformó una Comisión Interinstitucional para la Reforma del Estado, conformada por SENPLADES, el CONCOPE, la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME) y el Consejo de Juntas Parroquiales del Ecuador (CONAJUPARE), Esta comisión técnica debía formular una propuesta conjunta de reforma de la organización territorial del Estado hacia la Asamblea Constituyente. Varios prefectos propusieron al Ministro Coordinador de la Política, Ricardo Patiño, que la Asamblea Constituyente establezca un proceso de regionalización paulatino que no elimine las prefecturas, sino que sea resultado de un mancomunamiento o integración voluntaria de provincias (Centro Carter 2008 y 2008 (b); CLACSO 2008).

En marzo de 2008, la Mesa de la Asamblea Constituyente encargada de la temática de organización territorial del Estado propuso nuevamente la eliminación de los consejos

---

<sup>87</sup> El Subsecretario de Reforma del Estado de SENPLADES, Pabel Muñoz, relata que “los que buscaron hacer más ruido fueron los trabajadores del Consejo Provincial de Pichincha, alimentados por el propio Baroja (Prefecto de Pichincha) y en Manabí. Cuando se les explicaba, les quedaba claro: si tú tenías una región armada por tres gobiernos provinciales, la estructura administrativa de los gobiernos provinciales igual era necesaria para administrar la provincia, como parte del gobierno regional. lo que desapareces es la cámara de cada provincia y el prefecto” (Entrevista Pabel Muñoz, Quito, 3 de marzo de 2022).

provinciales, en coincidencia con el proyecto gubernamental de creación de regiones mediante la unificación de varias provincias. El CONCOPE se retiró de la comisión técnica conformada por el gobierno con las asociaciones de los distintos niveles de gobierno y, el 3 de abril de 2008, trabajadores de los veintidós consejos provinciales se concentraron en Montecristi, sede de la Asamblea Constituyente, para reclamar por la preservación de las prefecturas. El presidente de la Asamblea Constituyente Alberto Acosta, al recibir a los trabajadores de las prefecturas, anunció que las provincias y las prefecturas continuarían existiendo (Centro Carter 2008 y 2008 (b); CLACSO 2008).

En los meses de mayo y junio de 2008, el CONCOPE y trabajadores de las prefecturas organizaron otras dos marchas hacia el Palacio de Gobierno, para defender su existencia como gobiernos intermedios. Acusaron que la conformación de los distritos metropolitanos de Quito y Guayaquil fragmentaría a las provincias de Pichincha y Guayas. Rechazaron también la reforma que se procesaba en la Asamblea Constituyente orientada a establecer que los órganos legislativos de los consejos provinciales estén integrados por alcaldes y presidentes de las juntas parroquiales, en lugar de consejeros provinciales elegidos por votación directa de la ciudadanía (Centro Carter 2008 y 2008 (b); CLACSO 2008).

El anuncio del presidente de la Asamblea Constituyente, Alberto Acosta, de que las provincias y las prefecturas se mantendrían fue planteado mediante la expresión de que los asambleístas constituyentes “no jugaremos a ser cartógrafos” (El Diario, 20 de febrero de 2008, “Trabajadores de la prefectura piden estabilidad”). Con ello Acosta hizo alusión a que la nueva Constitución no establecería unas regiones específicas configuradas a partir de la integración de determinadas provincias, como lo había inicialmente propuesto SENPLADES. Pabel Muñoz, Subsecretario de SENPLADES, relata que la desaparición de las prefecturas fue una tesis que asumió y apoyó totalmente al inicio al Presidente Rafael Correa, pero

el que se echa abajo eso es el Alberto Acosta ya en el proceso constituyente. Yo particularmente sí me molesté con él, porque la tesis de la regionalización no fue una tesis escondida, previo a la instalación o al funcionamiento de la Constituyente. Fue una tesis que acompañó a la Constituyente. Yo creo que Correa se iba convenciendo más de que mientras más claro quede definido (el mapa de las siete regiones) en la Constitución sería mejor. Cuando se dan las presiones de las prefecturas y le visitan en Manabí, él dice que no vamos a jugar a cartógrafos y plancha el tema. Creo que Correa en su momento sí se compró la preocupación, pero después también tuvo la frustración de haberle hecho caso al Alberto (Entrevista a Pabel Muñoz, 3 de marzo de 2022).



La tesis de que la Constitución no debía consagrar unas regiones determinadas, planteada por el presidente de la Asamblea Alberto Acosta, fue enarbolada también por Tatiana Hidrovo, presidenta de la Mesa Constituyente de Ordenamiento Territorial y Asignación de Competencias. La asambleísta Hidrovo promovió aquel postulado en correspondencia a su propuesta de que su provincia, Manabí, pueda constituirse en una región por sí sola, sin integrarse a otra como la de Santo Domingo, conforme contemplaba la propuesta inicial de SENPLADES<sup>88</sup>.

De este modo, el primer resultado del proceso de negociaciones entre el gobierno y los prefectos, y de deliberación de la primera versión de los artículos constitucionales, al interior de la Mesa de Ordenamiento Territorial y Asignación de Competencias para su primer debate en el pleno de la Asamblea Constituyente, derivó en que se consagre la creación del nuevo nivel de gobierno territorial de las regiones. Sin embargo, se estableció, en ese primer proyecto de disposiciones constitucionales, que la creación de regiones debía ser fruto de un proceso en el que las propias provincias definan su pertenencia a una determinada región, y que, consecuentemente, las prefecturas continúen existiendo.

La versión inicial de proyecto de artículo constitucional sobre la creación de regiones que formuló la Mesa de Ordenamiento Territorial y Asignación de competencias para el primer debate establecía:

Artículo 2.3.- Las provincias, podrán formar regiones autonómicas. La Ley Orgánica de Régimen Autónomo y Descentralizado normará su composición, proceso y requisitos mínimos a partir de los siguientes criterios: Continuidad territorial, superficie y población mayor a ochocientos mil habitantes. Se propenderá a la complementariedad ecológica y el manejo integrado de cuencas. La ley creará incentivos para que las provincias conformen regiones y definirá la situación de aquellas que no lo hagan (Asamblea Constituyente 2008, Acta 61A, 126-127).

Aquello implicó una ganancia para la agenda de política pública inicial impulsada por la SENPLADES en virtud de que se dio paso a la creación de regiones. Pero al mismo tiempo, le significó una pérdida en la disputa por establecer las características del mecanismo autonómico, al coexistir dos niveles de gobierno en la organización del Estado, el regional y

---

<sup>88</sup> En ese sentido, la presidenta de la Mesa de Ordenamiento Territorial, Tatiana Hidrovo, planteó al respecto que “intervenir territorios, modificar espacios sociales, es algo altamente sensible, sobre todo en lugares en donde existen procesos singulares y hacerlo de manera inducida puede traer consecuencias impredecibles. Los territorios no son calcos en papel, son construcciones sociales sensibles, si algo no podemos hacer en una Constituyente es jugar a cartógrafos y prediseñar el mapa” (Asamblea Constituyente 2008, Acta 79, 45).

el provincial, que pudiesen disputar, u ocupar a la vez, el espacio de gobierno intermedio. Esto provocó que la creación de las regiones no impulsaría, en los términos que la SENPLADES promovió inicialmente, una reducción o racionalización de la fragmentación territorial que había presentado la historia del Estado, con el aumento progresivo de la cantidad de provincias y cantones creados. Así también, supuso el riesgo o la posibilidad de que no se consagre un mecanismo similar al mapa de las siete regiones específicas que había impulsado la SENPLADES, como instrumento de gobierno para dar salida a las autonomías, mediante un diseño de la organización territorial considerada equilibrada o equipotente<sup>89</sup>.

Esta disputa de la organización territorial autónoma del Estado significó para las prefecturas evitar su desaparición. También pudieron lograr la posibilidad de sostener a lo largo del tiempo una contienda, con unos futuros gobiernos regionales, por reivindicar un rol intermedio del poder estatal en los territorios. Sin embargo, les significó la posibilidad de que la creación de regiones y los distritos metropolitanos autónomos reduzca su margen de competencias y poder. Si bien la nueva Constitución conservó la figura del nivel provincial, el debate constituyente y la participación de los actores del gobierno, los municipios y las parroquias, confluyó en que se acote el alcance del nivel de gobierno provincial, mediante la eliminación de la figura de concejeros provinciales electos directamente por votación popular, y que las competencias de las prefecturas estén circunscritas únicamente a sectores rurales de las provincias y no en las ciudades.

De esta manera, una propuesta de instrumento de gobierno de demanda política de autonomías, que fue formulado inicialmente al interior de la SENPLADES mediante una búsqueda y posicionamiento de una lógica técnica, cobró forma y se estableció en la normativa mediante un proceso de negociación. Del diseño inicial de las siete regiones (mediante el procesamiento de variables demográficas, geográficas, ambientales, económicas, sociales y culturales), efectuado al interior del órgano de la planificación nacional, se pasó al debate constituyente con varios actores políticos asociados a la problemática. Así se estableció una unidad territorial regional de este instrumento de gobierno a ser conformada

---

<sup>89</sup> El asambleísta del Partido Sociedad Patriótica por Manabí y ex diputado socialcristiano Tito Nilton Mendoza reivindicó como un triunfo sobre el centralismo a la definición de la Mesa constituyente no haya consagrado el mapa de las siete regiones autónomas propuestas por SENPLADES: “Es loable lo que ha hecho la Mesa, ha dado un paso importante y, sobre todo, creo que los integrantes de la Mesa han actuado con identidad propia. No hicieron caso a la propuesta del SENPLADES, que pretendía regionalizar al país, pero bajo el esquema centralista, dejando a un lado las autonomías (...) Esa Mesa ha tenido identidad propia y no le ha hecho caso al Gobierno a través de SENPLADES que quería regionalizar al país centralizadamente” (Asamblea Constituyente 2008, Acta 61A, 126-127).

por una integración definida por las propias provincias. El presidente de la Asamblea Constituyente Alberto Acosta señaló en el segundo debate de ese órgano legislativo:

Tengo en mi mente aquellas horas difíciles que vivimos en Montecristi, cuando fuimos asediados por los trabajadores de los gobiernos provinciales y las prefecturas, que se iban a quedar sin trabajo, nada más alejado de la realidad. Al contrario, los consejos provinciales, los municipios, las juntas parroquiales, el gobierno central y la Asamblea Constituyente nos han demostrado que cuando se quiere, se puede (...) Y por eso yo saludo y aplaudo el trabajo de esta Mesa, que abrió la puerta al debate (Asamblea Constituyente, Acta 79, 149).

A más de la contienda con las prefecturas, la instauración de la unidad territorial regional de este mecanismo autonómico, implicó procesar otra disputa con actores de Manabí, que demandaron su provincia pueda constituir, por sí misma, una región autónoma. Es decir, sin tener que integrarse con otra u otras provincias colindantes. La versión inicial de las disposiciones constitucionales formuladas para el primer debate, que la Mesa Constituyente presidida por la asambleísta manabita Tatiana Hidrovo propuso, y citada párrafos arriba, posibilitaba la creación de regiones a partir de una o más provincias que cumplan con los requisitos que la ley en el futuro establezca a partir de determinados criterios, pero que posea al menos 800 mil habitantes. Aquello habría posibilitado que Manabí se convierta, por sí sola, en una región autónoma.

La tesis general del gobierno entró en disputa y se impuso sobre esta demanda de actores manabitas. Este asunto fue discutido en reuniones en la Presidencia de la República en Quito con Rafael Correa, su buró político y asambleístas de Alianza País, así como en Manabí entre la Presidenta de la Mesa Tatiana Hidrovo, el vicepresidente de la Asamblea Constituyente y autoridades de SENPLADES. La tesis de los principales personeros de Alianza País consideró que permitir a Manabí conformarse en una región autónoma por sí sola, constituiría una excepcionalidad injustificada respecto a otros territorios provinciales del país, y/o abriría la posibilidad para que otras provincias, principalmente las de mayor extensión y población, también puedan acogerse a esa fórmula autonómica. Aquello implicaría desdibujar la solución diseñada para la problemática de autogobierno, mediante un mecanismo regional que agrupe e integre de forma equilibrada distintas provincias o territorios con diferentes características y potencialidades, y que las provincias de mayor desarrollo se conviertan en una especie de locomotora para el desarrollo de otras colindantes<sup>90</sup>.

---

<sup>90</sup> El asambleísta constituyente de Alianza País Virgilio Hernández planteó que “no puede ser que las autonomías vayan a una sola provincia, porque esto rompe ese criterio de solidaridad, hay que construir regiones autónomas

Todos los asambleístas constituyentes de Manabí, de cuatro partidos políticos distintos y opuestos entre sí, en varias temáticas centrales del debate constituyente, presentaron, junto a varios actores políticos de la zona, una propuesta conjunta para que se mantenga para el segundo debate de los artículos constitucionales una fórmula similar al de primer debate que permita convertir a su provincia en región autónoma<sup>91</sup>. En esa tesis confluyeron los diez asambleístas constituyentes manabitas, de los partidos Alianza País, PRIAN, Sociedad Patriótica y Social Cristiano. La negativa de las principales autoridades de Alianza País a dar paso a la conformación de la provincia en Manabí devino en que las últimas sesiones de la Mesa de Ordenamiento Territorial y Asignación de Competencias ya no sean presididas por la manabita Tatiana Hidrovo, sino por su vicepresidente Gerardo Nicola. Bajo su conducción, la mesa propuso un proyecto de artículo para el segundo debate que eliminaba esa posibilidad al disponer que las regiones sean conformadas mediante la integración de al menos dos provincias:

Dos o más provincias con continuidad territorial, superficie regional mayor a 20 mil kilómetros cuadrados, población nacional mayor al 5% de la población nacional, formarán regiones autónomas. Se propenderá la complementariedad ecológica y manejo integrado de cuencas. La ley creará incentivos económicos para que las provincias integren las regiones (Asamblea Constituyente 2008, Acta 79, 14).

A la luz de esas condiciones y requisitos establecidos para la conformación de regiones, la presidenta de Mesa Tatiana Hidrovo planteó que, sin trastocar esas condiciones generales, se establezca una salvedad que habría permitido que Manabí se convierta en una región autónoma, mediante la incorporación del siguiente inciso, que no fue incorporado al texto constitucional:

Excepcionalmente, una provincia que tenga más del 8% del total de la población nacional; extensión territorial mayor a los 18.000 km.2 y cuencas hidrológicas integrales en su territorio, podrá convertirse en región autónoma, cumpliendo el proceso establecido (...) (Hidrovo, 8 de julio de 2008)

---

que por lo menos recojan dos provincias, para construir efectivamente un modelo solidario y para volver a hacer del Ecuador y para poder poner en el centro un pacto territorial justo y equitativo” (Asamblea Constituyente 2008, Acta No. 61A, 192). En el mismo sentido, la asambleísta María Paula Romo argumentó que “este proceso tiene que llevarnos a algún lado, no es una puerta abierta para que cada uno tome su propio sendero. Reconocemos que cada región, que cada suma de provincias, me sumo al pedido de que la región se defina como la suma de dos o más provincias” (Asamblea Constituyente 2008, Acta 61A, 92).

<sup>91</sup> La propuesta fue signada por los asambleístas manabitas de Alianza País, Tatiana Hidrovo, Trajano Andrade, María Soledad Vela, Félix Alcívar, Ricardo Zambrano y Teresa Benavides; junto a Tito Nilton Mendoza del PRIAN, Humberto Guillén de Sociedad Patriótica y Leonardo Viteri del Partido Social Cristiano.

A más de ello, para el segundo debate la asambleísta Tatiana Hidrovo presentó un informe de minoría, conjuntamente con los asambleístas del Guayas Eduardo Maruri de Movimiento UNO, el asambleísta alterna de Anabella Azín, Daniel Saa, del PRIAN, con el que se opuso a que no se haya dado paso para que Manabí se constituya en una región por sí misma. El informe argumentó que Manabí, por sus características históricas, culturales, geográficas y poblacionales, merecía constituir una excepción para conformarse como región por sí misma<sup>92</sup>.

El asambleísta Eduardo Maruri acusó que la existencia de un plan de regionalización diseñado por SENPLADES, mediante una lógica técnica, impidió que Manabí se conforme como región autónoma. Advirtió que un proceso de autonomía, que consideraba que debía ser voluntario, no podía ser establecido o guiado por una perspectiva que puede “estar correcta” y cuya “certeza técnica” no ponía en duda<sup>93</sup>. Esta posición también fue apoyada por los asambleístas manabitas como Humberto Guillén<sup>94</sup>, Tito Nilton Mendoza<sup>95</sup> y el socialcristiano Leonardo Viteri, quien planteó que en futuro el mecanismo autonómico no sería exitoso:

En todos los ejercicios de cartografía que se han hecho en los últimos veinte años, Manabí por extensión territorial, por tener sus cuencas hidrográficas, por tener puerto, por tener interculturalidad, por tener todo, éramos una región autónoma y por eso los manabitas en el 2000 votamos por la autonomía. ¿Cómo es posible que ahora se trate de limitar algo que ya fue dispuesto por el 80% de manabitas en las urnas...? No puede haber regiones sin territorio.

---

<sup>92</sup> “Quiero defender hoy aquí el pleno derecho de una provincia a decidir si se convierte excepcionalmente en una región autónoma sola o en unión con otra, según su decisión democrática. En la Mesa Cuatro, se establecieron tres requisitos básicos para que se puedan implementar las autonomías: extensión territorial, un número de habitantes y la integridad de cuencas hidrográficas dentro de un espacio o territorio... De esta forma, una provincia, dos o más podían convertirse en regiones autónomas si cumplían con los requisitos. Sin embargo, después del primer debate se integró un articulado que obliga, independientemente de cumplir tales requisitos, que solo puedan conformarse regiones a partir de una fusión de dos o más provincias. Expresamente se agregó que esa región debía tener más de veinte mil kilómetros cuadrados” (Asamblea Constituyente 2008, Acta 79, 43).

<sup>93</sup> El asambleísta Maruri sostuvo que “hay un plan de regionalización, diseñado a la SENPLADES (...) Los problemas se dan esencialmente porque estamos tratando de conducir un proceso bajo los criterios técnicos de SENPLADES (...) Un proceso de autonomía voluntario no puede ser conducido o guiado, dirigido, porque eso va contra la voluntariedad, que es fundamental en un proceso de autonomías (...) Nosotros también pensamos que Manabí también puede ser región autónoma por sí sola, ese es el principio básico de autonomía” (Asamblea Constituyente 2008, Acta 79, 50).

<sup>94</sup> “Hoy Manabí tiene una población de un millón trescientos mil habitantes, un territorio de 18970 kilómetros cuadrados, cuencas hidrográficas al interior de sus límites y una fuerte identidad cultural. Condiciones de por sí suficientes que hubieran podido constituirse por sí sola en una región autónoma descentralizada en lo político, administrativo y financiero” (Asamblea Constituyente 2008, Acta 79, 41- 42)

<sup>95</sup> “Se está conculcando un derecho que es propio de los manabitas (...), una aspiración legítima y justa, porque Manabí ha demostrado que merece y puede ser región autónoma por sí sola... Los manabitas tenemos nuestra propia identidad, nuestra propia naturaleza y no nos pueden obligar a unirnos a provincias que tienen otra nacionalidad, como Santo Domingo de los Tsáchilas o Santa Elena (...)” (Asamblea Constituyente 2008, Acta 79, 57).

Es totalmente contra natura. La idea de SENPLADES es por demás un dislate y sin ser pitoniso ni prestidigitador (...): eso será un fracaso (Asamblea Constituyente 2008, Acta 79, 73).

La pérdida manabita en esta disputa llevó a los asambleístas constituyentes de esa provincia a impulsar otra demanda que tampoco tuvo cabida. Cabildearon para que la Constitución establezca, al menos, a su cantón Montecristi como la sede de la Asamblea Nacional, como lo había sido en ese proceso constituyente. De ese modo, su aspiración de una forma específica de autonomía regional se diluyó en otra de distinta naturaleza y alcance. Ya no se trató de disputar una característica de una organización autónoma de las funciones ejecutivas de administración (entre el nivel de gobierno central, regional, provincial, cantonal y parroquial), ni de configurar una organización descentralizada de las otras funciones del Estado (legislativa y judicial), como la que existe en estados federales. El alcance de su propuesta fue la de establecer en su territorio provincial la sede de una función legislativa única nacional.

Una posición similar fue planteada por el asambleísta constituyente del Partido Roldosista Ecuatoriano César Gracia, para que la provincia de Esmeraldas se pueda conformar en región también por sí misma. Esta propuesta no se configuró en el debate constituyente como una resistencia o conflicto significativo como sí implicó la demanda manabita<sup>96</sup>. Sin embargo, fue otra muestra en el mecanismo institucional de autonomía se configurado mediante una unidad territorial regional a ser integrada por provincias.

Otro planteamiento por establecer la unidad territorial en la que se podrían conformar regiones autónomas constituyó la propuesta de actores amazónicos para que la Constitución permita la conformación de una región autónoma que integre a todas las provincias amazónicas. Al igual que la demanda de los prefectos y la de actores manabitas, la posición de alcaldes amazónicos coincidió en plantear que la Constitución no establezca regiones determinadas como las propuestas por SENPLADES.

La asamblea extraordinaria de alcaldes del Consorcio de Municipios Amazónicos del Ecuador (COMAGA), el 18 de enero de 2008, planteó que el proceso de conformación de regiones

---

<sup>96</sup> El asambleísta César Gracia argumentó que “se están poniendo trabas a las provincias que no estamos en esa extensión, que para ser gobierno regional necesitamos tener más de 20 mil kilómetros cuadrados o, en su defecto, unirse entre provincias. Yo creo que cada provincia tiene la capacidad de ser autónoma y manejando una autonomía netamente solidaria, donde una parte de los recursos van a ser administrados por los gobiernos autónomos de cada provincia y otra vaya al Estado para que de manera solidaria se redistribuya a otras provincias” (Asamblea Constituyente 2008, Acta 79, 73-74).

“horizontales”<sup>97</sup> impulsada por el gobierno “afecta a la integridad ancestral, biodiversa, indivisible, intangible y milenaria de la región amazónica ecuatoriana” (COMAGA 2008, 5). Los alcaldes amazónicos manifestaron en esa asamblea su desacuerdo con el Decreto No. 878, con el que el presidente Rafael Correa estableció la organización institucional de la función ejecutiva mediante las siete regiones diseñadas por SENPLADES. Esta asociación de autoridades locales amazónicas planteó al gobierno abrir espacios de diálogo para que a la Amazonía “se le considere constitucional y legalmente como una Región Especial Autónoma, por sus aspectos ancestrales, biodiversos, indivisibles e intangibles” (COMAGA 2008, 7).

En ese sentido, en el primer debate del proceso constituyente, el asambleísta del Partido Sociedad Patriótica por la provincia de Napo Sergio Chacón planteó una excepcionalidad para la Amazonía, al ser uno de los territorios menos poblados del país. Propuso que el requisito inicialmente previsto de 800 mil habitantes para conformar una región, sea para el caso de las provincias amazónicas excepcionalmente de 400 mil personas. Aquello fue sustentado por el asambleísta Chacón al amparo de una salvedad similar existente en la Ley de Régimen Municipal de aquel entonces, que permitía la conformación de cantones en la Amazonía, Galápagos y zonas fronterizas, sin contemplar el requisito de 50 mil habitantes requerido para el resto del país (Asamblea Constituyente 2008, Acta 61A, 76). De igual forma, los asambleístas de Pachakutik, Carlos Pilamunga de Bolívar, Jorge Sarango de Zamora Chinchipe, Guillermo Guamangate de Cotopaxi, Pedro Morales de Chimborazo y César Grefa de Napo, plantearon reducir ese requisito poblacional de 800 mil a 600 mil y excepcionar de ese requerimiento a las provincias amazónicas (Asamblea Constituyente, 12 junio 2008. Oficio No. 56 NC-CMR). Una postura similar fue planteada en el segundo debate por el mismo asambleísta, Sergio Chacón, que propuso que el requisito poblacional para conformar una región sea solamente del tres o cuatro por ciento de la población nacional<sup>98</sup>.

---

<sup>97</sup> El término “regiones horizontales” refiere al carácter de las regiones propuestas por SENPLADES. A diferencia del carácter vertical de los territorios considerados como regiones naturales del Ecuador, de la Costa, Sierra y Amazonía, que se extienden “verticalmente” desde el norte al sur del país, las regiones propuestas por SENPLADES se extendían en su mayoría “horizontalmente”, integrando provincias principalmente en un sentido de este a oeste y de distintas “regiones naturales”.

<sup>98</sup> “La intención de la Asamblea Nacional Constituyente es privarnos a los amazónicos el derecho a integrarnos entre nosotros mismos. A parte de todo ese proceso sumamente complejo y engorroso para constituirnos en gobiernos regionales autónomos. Voy a presentar una propuesta para que se excepcione a la Región Amazónica y se considere quizás un tres o cuatro por ciento del porcentaje de la población nacional... Sugiero que se considere el carácter de la circunscripción territorial especial para la Región Amazónica, involucre las competencias que tendrían los gobiernos regionales” (Asamblea Constituyente 2008, Acta 79, 127).

El procesamiento de esta demanda en el debate constituyente no devino en que el instrumento de las regiones autónomas posibilite la conformación de una región amazónica. Se mantuvo en los artículos constitucionales un requisito poblacional para la conformación de regiones que impediría aquello. El requerimiento inicial de 800 mil habitantes en el primer articulado, se tradujo en una proporción requerida del 5 por ciento de la población nacional, que también imposibilitaría que entre todas las provincias amazónicas creen una región, sin integrarse a otras que no pertenezcan al oriente ecuatoriano. Igual consecuencia trajeron los criterios establecidos finalmente en la Constitución para integrar regiones relativos a procurar “el equilibrio interregional<sup>99</sup>,... la complementariedad ecológica<sup>100</sup> y el manejo integrado de cuencas<sup>101</sup>” (Constitución 2008, Art. 244).

Posteriormente, con el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomías y Descentralización (COOTAD) se cerró en el año 2010 totalmente la posibilidad de que las provincias amazónicas conformen una región autónoma. En esa ley, los criterios de equilibrio interregional, complementariedad ecológica y manejo integrado de cuencas que debían ser procurados o buscados en la conformación de regiones de acuerdo a la Constitución, pasaron a ser un requisito de carácter obligatorio y a ser garantizado en su creación. Y además, esa ley estableció un límite adicional e impidió que el territorio de cada región autónoma pueda superar el 20% del territorio nacional<sup>102</sup>, al determinar que:

Para la conformación de regiones se requerirá y garantizará obligatoriamente que exista equilibrio interregional, afinidad histórica y cultural, complementariedad ecológica y manejo integrado de cuencas, en los términos establecidos en la Constitución, y que el territorio de la región a conformarse no supere el veinte por ciento del total del territorio nacional (...)  
(COOTAD 2010, Art. 15, Inc.2)

El planteamiento de considerar las particularidades ecológicas, históricas y culturales del territorio amazónico fue canalizado por los dispositivos constitucionales mediante el

---

<sup>99</sup> La Amazonía constituye un 45% del territorio nacional, con lo que su conformación en región autónoma implicaría un desequilibrio entre las distintas superficies que constituyan ese mecanismo de autogobierno en todo el país.

<sup>100</sup> Para que exista complementariedad ecológica, las regiones deberían integrar territorios de distintas características ambientales y altitudinales, como los existentes entre provincias pertenecientes a distintas regiones naturales, correspondientes a Sierra, Costa y Amazonía.

<sup>101</sup> Las cuencas de ríos que cruzan la Amazonía nacen en territorios de provincias de la Sierra.

<sup>102</sup> Mientras las provincias amazónicas en su conjunto alcanzan el 45% del territorio nacional, ninguna de las superficies de las regiones diseñadas por SENPLADES supera el 20%, sino que fluctúan desde el 9% al 18%. La región 1 representa el 17%, la 2 el 18%, la 3 el 18%, la 4 el 9%, la 5 el 12%, la 6 el 15% y la 7 el 11%.



establecimiento de un mecanismo institucional para su autonomía. Aquello fue encauzado mediante el reconocimiento de la Amazonía como una zona o circunscripción especial que tendría una planificación específica e integral, establecido finalmente en la Constitución:

Art. 250. El territorio de las provincias amazónicas forma parte de un ecosistema necesario para el equilibrio ambiental del planeta. Este territorio constituirá una circunscripción territorial especial para la que existirá una planificación integral recogida en una ley que incluirá aspectos sociales, económicos, ambientales y culturales, con un ordenamiento territorial que garantice la conservación y protección de sus ecosistemas y el principio del *sumak kawsay* (Constitución 2008).

En síntesis, de lo señalado, a través de un proceso de conflictos, resistencias, demandas y negociaciones, como los que presentaron las prefecturas, actores de territorios como Manabí y la Amazonía, se moldeó y consagró en la Constitución una específica unidad territorial para establecer regiones autónomas. Las disputas y conflictos ocurridos a la hora de instaurar el instrumento de gobierno de la autonomía correspondiente a las regiones, y que han sido presentados a lo largo de las páginas anteriores, constituyeron muestras de la forma en la que, conforme lo señalan Lascoumes y Le Galès (2007), las políticas públicas, y las transformaciones que éstas presentan, están atravesadas por un complejo espacio de relaciones de poder, ajuste y negociaciones de intereses materiales y simbólicos. En ellas, según Lascoumes y Le Galès, existen lógicas de dominación y resistencia. La agenda pública es objeto y resultado de la regulación política de los asuntos colectivos, bajo una dinámica de construcción competitiva y usualmente conflictiva.

De esta forma, el instrumento de autonomía regional sería configurado a partir de la integración de dos o más provincias con requisitos mínimos de extensión territorial (20 mil kilómetros cuadrados), población (5% de la población nacional) y los criterios de equilibrio interregional, la afinidad histórica y cultural, la complementariedad ecológica y el manejo integrado de cuencas. El artículo finalmente consagrado en la Constitución estableció que:

Art. 244.- Dos o más provincias con continuidad territorial, superficie regional mayor a veinte mil kilómetros cuadrados y un número de habitantes que en conjunto sea superior al cinco por ciento de la población nacional, formarán regiones autónomas de acuerdo con la ley. Se procurará el equilibrio interregional, la afinidad histórica y cultural, la complementariedad ecológica y el manejo integrado de cuencas. La ley creará incentivos económicos y de otra índole, para que las provincias se integren en regiones (Constitución 2008).

Los requisitos y criterios establecidos para configurar este instrumento de autonomía regional posibilitaban la conformación de las siete regiones autónomas específicamente diseñadas por SENPLADES, pero sin eliminar las prefecturas, como contemplaba inicialmente la propuesta gubernamental. Aquello sería posible mediante un proceso en el que bajo las condiciones y requisitos descritos, los gobiernos provinciales y el electorado de sus territorios definan con qué otra u otras provincias integrarse. Si bien la normativa permitía la conformación de las siete regiones previstas por SENPLADES, se abrió también la posibilidad para que otro mapa regional pueda ser configurado mediante los procesos políticos y procedimientos establecidos y que serán analizados en páginas siguientes. Sin embargo, con la normativa instaurada se cerró la posibilidad para que los procesos autonómicos se configuren mediante unidades territoriales provinciales como las de: a) las demandadas en las consultas populares del año 2000 en Guayas, Manabí, Los Ríos, El Oro y Sucumbíos; b) la reivindicación manabita planteada en el proceso constituyente; c) la contemplada en unidades territoriales con al menos 200 mil habitantes, en el proyecto de ley formulado en el 2005 por varios prefectos y alcaldes, como Jaime Nebot y Paco Moncayo; y d) la integración de provincias amazónicas planteada por el COMAGA en el debate constituyente. De esta manera, en el caso de la definición de este instrumento de gobierno de la autonomía, se observa lo señalado por Gilbert y Henry (2012) -al abordar los problemas sociales mediante el enfoque de encuadre-, y sostener que hay dimensiones que tienen prioridad en un tipo de marco y la forma en la que en él resultan excluidos o se mantienen en la periferia otras visiones.

En consecuencia, de lo señalado, la consagración en la Constitución y el COOTAD del instrumento de autogobierno de las regiones autónomas significó que no cualquier actor o actores podrían instaurar este mecanismo en cualquier territorio (provincial). Por el contrario, solo podrían y tendrían que hacerlo mediante la integración de dos o más provincias, cumpliendo los requisitos y criterios descritos, y, de forma obligatoria, todas las provincias debían pasar a conformar alguno de los nuevos territorios regionales.

En las partes finales del segundo debate en Montecristi, el asambleísta Alberto Acosta, -tras haber abandonado la presidencia de la Asamblea Constituyente por diferencias con la cúpula de Alianza País respecto a la extensión del proceso constituyente más allá del plazo otorgado en el referéndum de su convocatoria- respecto a la futura utilización del instrumento de autonomía regional configurado, y que será analizado en el capítulo posterior, señaló:

Tatiana Hidrovo nos decía que si Alfaro viviera, qué diría (respecto a que Manabí no podría conformarse como región autónoma por sí sola). Yo digo Alfaro vive, vive en el pueblo

ecuatoriano y está dispuesto a utilizar estas herramientas constitucionales e ir mucho más allá de quienes las han creado, mucho más allá de los asambleístas, mucho más allá de los gobiernos que se imaginan en las computadoras cómo se pueden organizar las regiones. La palabra tiene el pueblo ecuatoriano, y en este sentido, si de modificar los espacios sociales que le preocupaba a Tatiana, tiene que abordarse, lo veremos en el futuro. Lo único que vamos a hacer es entregarle al pueblo ecuatoriano unas cuantas herramientas (Asamblea Constituyente 2008, Acta 79, 152-153).

### **3.2.2. Creación de autonomías metropolitanas en unidades cantonales con alta población**

A la luz del carácter y alcance del instrumento de gobierno de las regiones autónomas, el proceso de negociación constituyente consagró también otro mecanismo adicional para canalizar específicamente la reivindicación de autogobierno de ciudades como Guayaquil y Quito. El instrumento de los distritos metropolitanos autónomos fue formulado para dar paso al autogobierno de ciudades que concentren altos niveles de población.

De este modo, se moldeó una salida para la reivindicación autonómica surgida en Guayaquil y que se expresó específicamente en la etapa del proceso constituyente en la Marcha del 24 de enero de 2008 y en la formulación del Mandato de Guayaquil. Así también, mediante este instrumento se otorgó reconocimiento político y constitucional a la creación del Distrito Metropolitano de Quito, efectuada en la ley de 1993, y se estableció la posibilidad de que su administración adquiriera mayor margen de autogobierno y competencias. Aquello igualmente constituyó una respuesta a la demanda y posicionamiento que las administraciones municipales de Quito y Guayaquil, entre las de otras urbes del país, efectuaron con la gestión descentralizada de competencias y de servicios públicos, desde los años noventa.

De cara a ello, el proyecto de regionalización formulado por la SENPLADES, en el año 2007, consideró establecer como parte de una organización autonómica del Estado a los distritos metropolitanos. Esa tesis gubernamental esbozada antes del proceso constituyente no formuló mayores precisiones sobre su carácter y alcance. Sin embargo, la idea de su conformación estuvo asociada a la orientación política y programática perfilada para las regiones, que se ha descrito a lo largo de éste y el anterior capítulo, para facilitar, con un mecanismo de

autonomía equivalente, el autogobierno de los municipios de los mayores centros urbanos del país.

A su vez, la propuesta formulada a la Asamblea Constituyente por parte de la Asamblea de Quito, impulsada por la alcaldía de Paco Moncayo, planteó la inclusión en la Constitución de los distritos metropolitanos. Según este proyecto, los distritos metropolitanos debían constituir un nivel de gobierno de una organización autonómica y descentralizada, con competencias específicas, “para una jurisdicción caracterizada por su concentración urbana y por las características regionales que le son propias” (Asamblea de Quito 2008, 11). Esta tesis del Municipio de Quito comprendía que las competencias de los gobiernos de los distritos metropolitanos correspondan a la suma aquellas correspondientes de los gobiernos provinciales y municipales. “Es una unidad subnacional cuya conformación autónoma en materia fiscal, tributaria y administrativa se asimila al Régimen Municipal y en materia política y legislativa, al Régimen Provincial” (Asamblea de Quito 2008, 11).<sup>103</sup>

En función de lo señalado el debate constituyente estableció que los distritos metropolitanos autónomos podían ser conformados en unidades territoriales de cantones con mayor población nacional. La concepción de este instrumento de autonomía estuvo basada en que la dimensión demográfica de estos cantones demanda una mayor capacidad de autogobierno, para que sus administraciones locales enfrenten problemáticas urbanas de mayor dimensión y complejidad. En ese sentido el informe de la Mesa de Ordenamiento Territorial y Asignación de Competencias, para el primer debate constituyente, al posicionar el sentido con el que fueron formuladas las disposiciones constitucionales al respecto sostuvo que:

Los distritos metropolitanos se crean como una primera respuesta tecnopolítica a la hipertrofia urbana de las dos grandes ciudades ecuatorianas Quito y Guayaquil, y por ello a más de todas las competencias propias de una municipalidad en reconocimiento a su jerarquía poblacional y a la magnitud de sus problemas, se les faculta asumir todas las competencias pertinentes de los gobiernos provinciales y regionales dentro de su territorio (Asamblea Constituyente Acta 61-A, 4-5).

---

<sup>103</sup> Igualmente, voces de otros actores de Guayaquil no pertenecientes al Partido Social Cristiano, como el asambleísta por el Guayas del PRIAN Roberto Ponce demandó que “la tendencia mundial moderna nos enseña que grandes centros urbanos (...) cuentan con un adecuado nivel de autonomía y autodeterminación sobre asuntos políticos y administrativos. En el Ecuador hay cantones con marcado peso económico, social y cultural, es el caso de Quito y Guayaquil (...) Estos cantones ya poseen las condiciones adecuadas para convertirse en distritos metropolitanos autónomos. En la redacción de estos artículos tiene que constar de esa manera, de una vez (...) ¿por qué no se permite tener una autonomía bien diseñada?, y no estar viendo en que ley posterior que quizá lo va a hacer...” (Asamblea Constituyente 2008, Acta 61-A, 20-21).

De esta forma, mientras las regiones se configuraron como un nuevo nivel de organización territorial, en el que existen también provincias, cantones y parroquias; los distritos metropolitanos autónomos fueron consagrados finalmente en la Constitución como un régimen especial de gobierno al que se pueden acoger cantones con alta población.

Art. 242.- El Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población podrán constituirse regímenes especiales.

Los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales serán regímenes especiales (Constitución 2008).

El proceso constituyente también estableció que los distritos metropolitanos autónomos manejen en su territorio cantonal, las mismas competencias reconocidas a favor de los gobiernos de las regiones autónomas, así como las de los gobiernos provinciales. Es decir, el instrumento de gobierno para la autonomía metropolitana consiste en que los distritos metropolitanos constituyen un régimen especial para determinados gobiernos del nivel cantonal, con alta población, que pueden ejercer también en su territorio las competencias de los niveles de gobierno provincial y regional. En ese sentido, el Presidente de la Asamblea Constituyente y asambleísta de la Mesa de Ordenamiento Territorial y Asignación de Competencias, Fernando Cordero, planteó:

Es indispensable esclarecer lo que significa los gobiernos municipales de mayor jerarquía, de mayor jerarquía por sus problemas. Cómo no darle todo el grado de autonomía a Quito y Guayaquil, que, más allá de la voluntad de sus administradores, de sus alcaldes, históricamente han concentrado una enorme cantidad de ecuatorianos en sus territorios. Si es que no les damos toda esa capacidad del poder local, en su máximo grado de autonomía, que es el que van a tener las regiones, no podrán solucionar esos problemas de millones de ecuatorianos. Por eso no es un privilegio, es coherente darles el máximo poder autonómico, en un proceso transparente, exactamente igual al que seguirán las regiones (Asamblea Constituyente, Acta 079, 135).

En consecuencia, el informe para primer debate planteó que el requisito poblacional para conformar distritos metropolitanos autónomos sea el mismo de 800 mil habitantes requeridos para conformar regiones. A partir del segundo debate este requerimiento demográfico pasó a ser al menos el 7% de la población nacional consagrado finalmente la Constitución<sup>104</sup>:

---

<sup>104</sup> En ese sentido, el asambleísta de Alianza País Fernando Cordero reivindicó que “con eso realmente no creo que le quede la menor duda al Municipio de Guayaquil, a su Alcalde, a todos los guayaquileños que se han

Art. 247.- El cantón o conjunto de cantones contiguos en los que existan conurbaciones, con un número de habitantes mayor al siete por ciento de la población nacional podrán constituir un distrito metropolitano (...) Los distritos metropolitanos coordinarán las acciones de su administración con las provincias y regiones que los circundan (Constitución 2008).

De este modo, la unidad territorial en la que se podrán conformar el instrumento de autogobierno de los distritos metropolitanos autónomos podía ser también una resultante de una fusión de dos cantones que comparten áreas urbanas o configuran una metrópoli. Con ello, Quito y Guayaquil podrían conformar un distrito metropolitano autónomo conjuntamente con otros cantones con los que integran áreas, dinámicas y problemáticas urbanas, como por ejemplo con el cantón Rumiñahui, contiguo a la capital, y Samborondón y Durán, vecinos al puerto principal ecuatoriano.

A diferencia del caso del establecimiento de la unidad territorial para la autonomía regional, la determinación del territorio en el que se podrían conformar distritos metropolitanos autónomos no provocó conflictividad, ni resistencias significativas. No se generó una disputa, en virtud que los casos en los que éstos podrían conformarse serían únicamente los de los cantones de Quito y Guayaquil, y que éstas unidades ya estaban constituidas históricamente.

No obstante, el establecimiento de la unidad territorial para las autonomías metropolitanas provocó el apareamiento de cuestionamientos o dudas respecto a las implicaciones que su conformación tendría para el territorio de las provincias. El vicepresidente de la Mesa de Ordenamiento Territorial y Asignación de Competencias, Gerardo Nicola, resaltó que una de las definiciones establecidas en la versión de los artículos constitucionales para el segundo debate, consistía en que “se reconoce al distrito metropolitano como una unidad territorial independiente de la provincia y la región” (Asamblea Constituyente 2008, Acta 79, 8).

En esa dirección el asambleísta de la Izquierda Democrática León Roldós Aguilera cuestionó si Quito y Guayaquil al conformarse en distritos metropolitanos autónomos dejarían de ser capitales y parte de las provincias de Pichincha y Guayas. Al tiempo que interpeló cual sería la implicación que esto traería para que esas provincias pudiesen conformar con otras una región autónoma. Es decir, Roldós discutió respecto a cuál sería el peso de esas provincias

---

sentido que alguna exclusión se quería hacer o a quienes desde Quito hoy día son ya Distrito Metropolitano, de que estamos más bien como se decía en el informe, conscientes de esa hipertrofia urbana, de esa enorme cantidad de problemas y por eso les estamos dando la mayor cantidad de titularidad de competencias, por tanto, son autogobiernos en unos cantones enormes” (Asamblea Constituyente 2008, Acta 61-A, 16-17).

como parte de una región, sin que sus capitales continúen formando parte de su territorio<sup>105</sup>. En el mismo sentido, el asambleísta por Pichincha de Alianza País Virgilio Hernández planteó al respecto que los distritos metropolitanos requieren establecer una “coordinación con sus respectivas provincias, de lo contrario y de forma paradójica, sus provincias se tornarán inviables, además de causar graves problemas por la falta de continuidad y conexión del resto de cantones” (Hernández, 8 de julio de 2008). Finalmente, el COOTAD añadió a la normativa una disposición que estableció que los distritos metropolitanos autónomos que se conformen continuarían conformando parte del territorio de su provincia:

Art. 74.- Conformación.- El cantón o conjunto de cantones contiguos en los que existan conurbaciones, con un número de habitantes mayor al siete por ciento de la población nacional podrán constituir un distrito metropolitano autónomo de acuerdo con lo previsto en la Constitución y la Ley.

La conformación de los distritos metropolitanos autónomos no supone la escisión del territorio provincial respectivo (COOTAD, 2010).

Como se señaló, la instauración en la constitución de las autonomías metropolitanas en unidades territoriales cantonales con alta población, no causó específicamente conflictividad. Por el contrario, su efecto político consistió principalmente en abrir la posibilidad para que los municipios de las dos ciudades más grandes del país puedan ejercer un mayor autogobierno, mediante el ejercicio de las competencias de los gobiernos regionales y provinciales. Además, este instrumento de autonomía metropolitana, a diferencia del regional, no adquirió un carácter obligatorio. Mientras con la creación de regiones las provincias tendrían la exigencia de integrarse con otras colindantes en un plazo determinado, el instrumento de autonomía metropolitana constituyó una posibilidad a la cual estos territorios podrían acogerse o no, según su propia definición y sin plazo alguno. Los actores de otras ciudades distintas a Quito y Guayaquil tampoco elevaron una demanda para poder acogerse a este régimen especial.

La consagración de un instrumento para la posibilitar mayor nivel de autonomía para los territorios de las dos ciudades más grandes del país significó un triunfo en la disputa por la

---

<sup>105</sup> “¿Deben salir de las provincias de que siempre han sido capitales, o seguirían de capitales de Pichincha y Guayas, en su orden? ¿Cuál sería el destino de Pichincha sin Quito, para ser Región? ¿Unirse a Imbabura, Cotopaxi, Esmeraldas, Sucumbíos y/o Santo Domingo de los Tsáchilas? ¿Cuál sería su capital? ¿O sus cantones deben unirse a Quito, Distrito Metropolitano? ¿O se divide la Provincia, en cantones que se adscriben por separado a otras provincias o regiones? ¿Cuál sería el destino de Guayas sin Guayaquil, para Región? ¿Unirse a Manabí, Santa Elena, Los Ríos, El Oro, Chimborazo, Bolívar, Cañar y/o Azuay? ¿Cuál sería su capital? ¿O sus cantones deben unirse a Guayaquil, Distrito Metropolitano? ¿O se divide la Provincia, en cantones que se adscriben por separado a otras provincias o reglones? ¿Hay intención oculta de desvincular a Quito de Pichincha y a Guayaquil de la Provincia del Guayas?” (Roldós, s/f julio 2008)

solución de la problemática autonómica para Alianza País. De este modo, el proceso constituyente instauró un canal para viabilizar la demanda autonómica. Las reivindicaciones de autogobierno de Quito, y especialmente de Guayaquil<sup>106</sup>, ya no podrían interpelar -al menos no de una forma como la anteriormente demandada-, al gobierno o Estado central por truncar su autonomía. Ambas urbes tendrían incluso dos alternativas para encauzar exigencias de autogobierno: impulsar la autonomía de sus cantones convertidos en distritos metropolitanos autónomos, o impulsar, como capitales de sus respectivas provincias, la conformación de regiones autónomas integrando otros territorios.

Al respecto, es preciso anotar que el Municipio de Guayaquil en su resolución del 16 de julio de 2008, en la que objetó varios aspectos que estaba resolviendo la Asamblea Constituyente en materia de autonomías durante el primer debate, precisamente rechazó que solamente las provincias que totalicen más de 800 mil habitantes pueden conformarse como regiones autónomas, “pero injustamente excluyen a Guayaquil y a Quito que tienen casi más del triple y del doble, respectivamente, de los habitantes requeridos”. Así también objetó que a los distritos metropolitanos, en la versión de articulado constitucional discutida en el primer debate, se “margina del derecho a realizar una consulta popular para tener un estatuto propio de autonomía regional, pues esta situación es solo aplicable a las regiones autónomas de las que se excluye a nuestra ciudad” (Consejo Cantonal de Guayaquil, 2008).

### **3.2.3. Conformación de autonomías indígenas, afroecuatorianas y montubias en unidades territoriales parroquiales, cantonales y provinciales existentes**

Es preciso recapitular, como se indicó en el primer capítulo, que el movimiento indígena, desde los años noventa, demandó establecer circunscripciones territoriales autonómicas, para la autodeterminación de la vida social, económica y cultural de sus pueblos y nacionalidades. Su reivindicación de autogobierno fue parte de su agenda política y cultural de transformación del Estado y de la relación de éste con los territorios. La demanda de autonomías indígenas

---

<sup>106</sup> En ese sentido, ya no podrían tener lugar reivindicaciones como las planteadas por ejemplo por el asambleísta socialcristiano César Rohón, que en el primer debate constituyente advirtió que la primera versión del articulado constitucional solo posibilitaba la conformación de entes autónomos con estatuto propio a partir de la unión de provincias para crear regiones, pero no “la unión de cantones o distritos metropolitanos. Esto termina con esa propuesta y con este anhelo que tienen Guayaquil y Quito y otros más, de ser distritos autónomos metropolitanos. Esto tiene que quedar perfectamente claro, porque si no, no estamos hablando de autonomía” (Asamblea Constituyente, 61-A, 42).



comprendió, desde entonces, la constitución de circunscripciones en sus territorios ancestrales, en las que se adopten sus propias formas de autoridad y organización política para su autogobierno, y revertir así procesos históricos de colonización. (Aparicio 2018, Cordero 2012, Cruz 2013 y 2010, García 2014, González 2010, Kingman 2008, Madrid 2019, Ojeda 2005, Ospina 2010, Viteri s/a)

El debate constituyente respecto a las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas partió del reconocimiento general que esta forma de autogobierno tuvo una década antes, con la Constitución de 1998. Sin embargo, esa Carta Magna no estableció, ni configuró ninguna especificidad de este instrumento de autonomía, sino que solamente reconoció la posibilidad de que se conformen circunscripciones territoriales, sin fijar más especificidades que el determinar que éstas serán establecidas mediante ley. Los organismos que la ley futura debía determinar para la administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas formaban parte de los gobiernos seccionales autónomos, conjuntamente con los consejos provinciales, los concejos municipales y las juntas parroquiales. La Constitución de 1998 estableció estas disposiciones, al procesar las reivindicaciones del movimiento indígena y otorgar un carácter pluricultural y multiétnico del Estado. Aquello implicó un reconocimiento a la pertenencia de los pueblos indígenas y afroecuatorianos a un Estado ecuatoriano único e indivisible. Antes de la Asamblea Constituyente de 2008, no se expidió ninguna ley que desarrolle esa disposición constitucional correspondiente a las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas, que establezca las características de este instrumento, y que determine las unidades territoriales en las cuales se podrían instaurar estas formas de autogobierno.<sup>107</sup>

Con esos antecedentes, la propuesta presentada por la CONAIE a la Asamblea Constituyente demandó un mecanismo de autogobierno que constituya un reconocimiento de un territorio “para practicar una forma de vida (y del) derecho de los pueblos a sus propias formas de autoridad, a un control desde las bases, desde las comunidades locales que forman parte de la organización de los pueblos y nacionalidades” (CONAIE 2007, 11). La CONAIE planteó que

---

<sup>107</sup> En ese sentido, el asambleísta de Pachakutik por Napo trazó una necesidad que la Constitución del 2008 brinde viabilidad efectiva para la conformación de estas circunscripciones y precise los espacios territoriales, en los que éstas se conformarían, sus competencias y recursos:

“Nosotros habíamos planteado en el tema de circunscripciones territoriales indígenas, lo cual fue también un logro en el 98, que en la actual Constitución lo tenemos sobre el tema de circunscripciones, pero nunca se pudo practicar efectivamente(...) Hoy es el momento oportuno para efectivizar y poner en esta Constitución, que también tengan competencias en sus pueblos, que también puedan administrar recursos, el espacio, la parte ambiental, la parte social, las necesidades básicas prioritarias (Asamblea Constituyente 2008, Acta 79, 84 – 85).

el mecanismo de autonomía indígena no supondría la creación de nuevos estados al interior del Estado ecuatoriano, sino que deberían ser instaurados en el marco de su carácter unitario. De esta forma, la propuesta de la CONAIE advirtió que al gobierno central del Estado unitario le deberían ser reservadas las competencias como las políticas en materia económica, de seguridad, relaciones internacionales, entre otras. En ese marco, los “gobiernos territoriales comunitarios” demandados se ocuparían de aspectos como el “manejo y protección de la biodiversidad y sus recursos naturales, y de las instituciones locales que manejan asuntos de vital importancia como la educación y la salud” (CONAIE 2007, 11). En consecuencia, respecto a las unidades territoriales en las que se establezca este instrumento para la autonomías indígenas, la mayor aspiración contenida al respecto en la propuesta de la CONAIE a la Asamblea Constituyente consistía en que con su instauración

se eliminan juntas parroquiales, tenencias y jefaturas políticas en los territorios de pueblos y nacionalidades; se fijan las atribuciones de estos autogobiernos basados en el control territorial efectivo entre las cuales se incluyen la capacidad de decidir sobre el uso, manejo y conservación de todo su patrimonio natural y cultural. Esa decisión será vinculante y obligatoria en aplicación de los principios del consentimiento informado previo y de precaución frente a toda intervención que pudiera poner en riesgo dicho patrimonio (CONAIE 2007, 12).

De este modo, el mayor alcance reivindicativo de la propuesta de la CONAIE significaba reemplazar, en los territorios de los pueblos y nacionalidades, entidades públicas como instituciones de gobierno local correspondientes a las juntas parroquiales, que son dirigidas por autoridades elegidas por votación popular, e instituciones dependientes del gobierno central, como, al menos, las tenencias y jefaturas políticas. Las unidades territoriales en las que, conforme a la propuesta de la CONAIE, debían establecerse estas capacidades para los “gobiernos comunitarios”, correspondía a los territorios donde habitan los pueblos y nacionalidades indígenas.

El proceso constituyente, desde el primer debate, orientó a que las disposiciones constitucionales para la conformación de autonomías indígenas, establezcan que éstas se instauren, no precisamente conforme la delimitación de territorios ancestrales de estos pueblos y nacionalidades, sino en el marco de la organización política y administrativa del Estado existente. En ese sentido, el informe de mayoría de la Mesa de Ordenamiento Territorial y Asignación de Competencias, para el primer debate constituyente arguyó que:

las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas son realidades, que estando en la actual Constitución, deben pasar a la expresión política concreta y real, en el marco de la organización político-administrativa del Estado, porque hoy existen como resultado de largos procesos históricos. Dentro de aquellos, se establece relación con los derechos relativos a la propiedad colectiva de la tierra, marcador distintivo de los pueblos ancestrales (Asamblea Constituyente, Acta 61, 23).

Sin embargo, pese a esa argumentación establecida en el informe para primer debate la versión del artículo propuesto sobre circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias, resultaba tener un alcance equivalente a la Constitución del 98, por remitir a una futura ley, el establecimiento de características y procesos para su conformación, y sin determinar la forma en la que éstas debían establecerse en el marco de la organización política y administrativa del Estado.

Artículo 2.6. Podrán constituirse circunscripciones territoriales especiales para la conservación del patrimonio natural y cultural o, por razones demográficas, ambientales y etnoculturales. La ley regulará su constitución y administración. Artículo 2.7. Los pueblos ancestrales del Ecuador, sus nacionalidades, pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios, podrán constituir circunscripciones territoriales. La ley regulará su conformación (Asamblea Constituyente, Acta 61, 27).

Después del primer debate de la Asamblea de Montecristi, las discusiones constituyentes analizaron si se debía establecer un carácter plurinacional del Estado, impulsado principalmente por la CONAIE y los asambleístas de su brazo político Pachakutik, o uno de carácter intercultural, defendido por agrupaciones como la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas y Negras (FENOCIN). Las disquisiciones de estos actores, principalmente con el gobierno y el bloque de asambleístas de Alianza País, derivaron en que se reconocería tanto la plurinacionalidad como la interculturalidad del Estado, pese a que éstas apuntaban en distintas direcciones. Las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas fueron demandadas en el proceso constituyente por actores que reivindicaron la plurinacionalidad. La demanda de plurinacionalidad pugnaba más una coexistencia plural y armónica de distintas nacionalidades al interior del Estado, en la que existen territorios en los que las nacionalidades indígenas pueden preservar de forma autónoma su cultura y organización. A diferencia de ello, la reivindicación de la interculturalidad respondía a una visión en la que se entrelazan e intercambian de manera más integrada y dinámica las distintas culturas en todos los territorios, en la que desempataba la tesis de que existan zonas

autónomas delimitadas o reservas para los indígenas, en donde se conserven de forma separada sus formas de organización y cultura<sup>108</sup>.

En correspondencia al reconocimiento de la plurinacionalidad del Estado que tuvo lugar a lo largo del debate constituyente, las disposiciones constitucionales sobre circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias adquirieron un mayor grado de desarrollo<sup>109</sup>. Se precisó en la forma en la que estas se podrían conformar, así como las unidades territoriales en las que tendrían lugar, de tal forma que sean instauradas en el marco de la organización político administrativa del Estado. En esa dirección, en la presentación del informe de mayoría del segundo debate realizada por el vicepresidente de la Mesa de Ordenamiento Territorial y Asignación de Competencias Gerardo Nicola, aclaró que con las circunscripciones territoriales indígenas no se crean nuevas entidades territoriales, sino que se convierte a parroquias, cantones o provincias en territorios que adquieren un régimen especial (Asamblea Constituyente 2008, Acta 79).

De este modo la normativa estableció que el instrumento de las autonomías territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias puede ser conformado en el marco de la organización político administrativa del Estado, es decir en unidades territoriales parroquiales, cantonales y provinciales, cuyos gobiernos adoptan formas propias de gobierno de estos pueblos y nacionalidades. La Constitución en definitiva estableció que:

Art. 257.- En el marco de la organización político administrativa podrán conformarse circunscripciones territoriales indígenas o afroecuatorianas, que ejercerán las competencias del gobierno territorial autónomo correspondiente, y se regirán por principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos.

---

<sup>108</sup> El asambleísta de Alianza País Pedro de la Cruz, integrante y ex presidente de la FENOCIN, y propulsor del carácter intercultural del Estado en el proceso constituyente, advirtió que “hace falta limitar la plurinacionalidad debido a que el reconocimiento de naciones dentro de un estado unitario puede conllevar a otro tipo de exigencias (...) Al reconocer la plurinacionalidad, esas naciones podrían reclamar gobiernos propios y allí yo veo uno de los escollos por el extremismo que puede llevar ese concepto” (El Universo, 12 de mayo de 2008, “Los artículos de la mesa 4 no son abordados en reuniones de bloque”).

<sup>109</sup> En ese sentido el asambleísta de Pachakutik por la provincia de Napo, César Grefa sostuvo: “Aquí está la parte medular del Estado plurinacional, muchos compañeros preguntaban cuál es el alcance del Estado plurinacional, aquí está compañeros, ustedes lo han aprobado en la Mesa número Cuatro. Compañeros del PRIAN, de Sociedad Patriótica, los compañeros socialcristianos lo preguntaban, esa incógnita, pero ya lo tenemos claro aquí escrito. El tema de territorios, el tema de circunscripciones territoriales, es el meollo de la vida, de las nacionalidades y pueblos. Eso hay que reconocerlas, la parte de organización estructural, compañeros, los diferentes niveles de gobierno, desde el Gobierno Nacional, regional, provincial, parroquiales, las circunscripciones y regímenes especiales que hoy tenemos ya un mapa identificado” (Asamblea Constituyente 2008, Acta 61-A, 73).

Las parroquias, cantones o provincias conformados mayoritariamente por comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas, afroecuatorianos, montubios o ancestrales podrán adoptar este régimen de administración especial, luego de una consulta aprobada por al menos las dos terceras partes de los votos válidos (...) (Constitución 2008)

De este modo, no en cualquier territorio, en el que habiten mayoritariamente pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias, se podrían establecer sus propias formas de organización y autoridad. CONAIE y Pachakutik plantearon que los territorios ancestrales de estos pueblos y nacionalidades no coinciden con los de los existentes en la organización política y administrativa establecida por el Estado, sino que sus áreas históricamente superan o se ubican en distintas partes a la vez de varias parroquias, cantones y provincias<sup>110</sup>. Ante ello, el debate constituyente abrió la posibilidad para que al menos dos circunscripciones indígenas ya conformadas se puedan integrar en una sola:

Art. 257.- Dos o más circunscripciones administradas por gobiernos territoriales indígenas o pluriculturales podrán integrarse y conformar una nueva circunscripción. La ley establecerá las normas de conformación, funcionamiento y competencias de estas circunscripciones (Constitución 2008).

El COOTAD posteriormente especificó y dio paso mediante la existencia de una disposición legal que desarrolle esa disposición constitucional y que apunte a reconstituir territorios ancestrales. Determinó que para ese efecto se requería únicamente una iniciativa de los órganos de gobierno de esas circunscripciones<sup>111</sup>. Además, ante la dificultad de que conformen estos instrumentos de autonomía no puedan ser conformados en territorios ancestrales, el COOTAD redundó en que sus comunidades pueden ejercer los derechos colectivos, pese a que ya la Constitución y los instrumentos internacionales relacionados, que rigen en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, reconocen ya esos derechos de forma general. Al igual, este Código abrió la posibilidad normativa para que los gobiernos autónomos de

---

<sup>110</sup> “El presidente de la CONAIE, Marlon Santi, y otros dirigentes se reunieron ayer con los assembleístas de la mesa 4 de Ordenamiento Territorial para fijar una postura conjunta, aunque ayer el intento fue en vano. Los dirigentes de la CONAIE quieren que en la nueva Constitución se reconozcan con gobiernos y competencias a sus territorios ancestrales. Santi puso como ejemplo a los huaorani, que ocupan áreas de las provincias de Orellana, Sucumbíos y Pastaza” (El Universo, 16 de mayo 2008, “Conaie y PAIS discutirán el modelo de territorio, el lunes”).

<sup>111</sup> “Art. 96.- Fusión de circunscripciones territoriales de comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias.- Por iniciativa de sus órganos de gobierno, dos o más circunscripciones territoriales de comunidades pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas o montubias podrán fusionarse y conformar una nueva circunscripción, en el marco de la organización político administrativa con el objetivo de ir reconstituyendo los territorios ancestrales.” (COOTAD 2010)

esos territorios deleguen competencias a las autoridades legalmente reconocidas de esos pueblos y nacionalidades indígenas.<sup>112</sup>

Es preciso finalmente observar que las distintas definiciones que los instrumentos de gobierno de la autonomía tuvieron sobre las unidades territoriales revisadas a lo largo de estas páginas, en términos generales, fueron enmarcadas por el proceso constituyente bajo la noción de que la integridad territorial nacional sería irreductible. De este modo, la instauración de algún mecanismo autonómico no debería implicar el desmembramiento o secesión del territorio nacional. Así, también se consagró la disposición constitucional de que las autonomías territoriales, en ningún caso, podrían significar una dinámica separatista o de secesión del territorio nacional.<sup>113</sup>

### **3.3. La definición sobre la capacidad legislativa, procedimientos para la conformación de autonomías y sus competencias**

#### **3.3.1. Delimitación de la capacidad legislativa dentro del Estado unitario y naturaleza de los órganos legislativos de los gobiernos de los territorios autonomizados**

A más de la definición de los tipos unidades territoriales que pueden acceder a la autonomía, estos instrumentos de gobierno establecidos en la normativa delimitaron el poder de los gobiernos de los territorios autonomizados mediante la definición del alcance de su estatutos

---

<sup>112</sup> “Art. 97.- Pueblos, nacionalidades, comunidades o comunas que no puedan constituirse en circunscripciones territoriales indígenas.- Los pueblos, nacionalidades, comunidades o comunas que no puedan constituirse en circunscripciones territoriales indígenas, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución, ejercerán los derechos colectivos establecidos en la misma, en especial sus propias formas de convivencia, organización social y su autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral; para lo cual los gobiernos autónomos descentralizados establecerán un proceso de planificación conjunto y podrán delegar competencias a las autoridades legítima y legalmente establecidas por los pueblos, nacionalidades, comunidades o comunas indígenas.

Aquellas nacionalidades que se encuentren separadas territorialmente de las circunscripciones territoriales indígenas se integrarán en el sistema de gobierno de la nacionalidad o pueblo correspondiente para el ejercicio de los derechos colectivos sobre la totalidad de sus comunidades” (COOTAD 2010)

<sup>113</sup> “Art. 4.- El territorio del Ecuador constituye una unidad geográfica e histórica de dimensiones naturales, sociales y culturales, legado de nuestros antepasados y pueblos ancestrales (...) El territorio del Ecuador es inalienable, irreductible e inviolable. Nadie atentará contra la unidad territorial ni fomentará la secesión” (Constitución 2008)

“Art. 238.- Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera (...) En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional” (Constitución 2008)

de autonomía, capacidad legislativa y competencias, así como a través de la instauración de determinados procedimientos de conformación. En ese sentido, en las siguientes páginas se explica cómo con la consagración de estos instrumentos de gobierno sobre la autonomía se determinó no solamente qué territorios podrían alcanzar su autogobierno y cuáles no, sino también se acotaron los alcances maximalistas de demandas autonómicas y se encauzaron sus márgenes dentro del orden institucional y jurídico de un Estado unitario, con un determinado grado de descentralización de sus funciones de gobierno.

El debate constituyente sobre autonomías tuvo como uno de sus puntos relevantes la determinación del carácter o alcance de la capacidad legislativa que podrían adquirir los gobiernos de los territorios autonomizados. La definición del tipo de órgano con el que las regiones y los distritos metropolitanos autónomos contarían para el ejercicio de esa potestad estuvo, lógicamente, asociada a esa definición. Es decir, como se explica en los párrafos siguientes, la delimitación que el debate constituyente estableció respecto a la capacidad legislativa de los entes autónomos estuvo asociada a si las regiones y distritos metropolitanos podrían contar con consejos o asambleas, como órganos legislativos.

Como se anotó en el capítulo anterior, la propuesta de regionalización de la SENPLADES no precisó exactamente el alcance y carácter de la capacidad legislativa con la que contarían las regiones autónomas. Por un lado, estableció que la autonomía de los gobiernos regionales se enmarcaría en la organización de un Estado unitario, no federal. El órgano legislativo de las regiones autónomas sería un consejo regional y no una asamblea regional. Sin embargo, al mismo tiempo planteó que mediante el estatuto de autonomía se podría establecer el ejercicio de una facultad legislativa, para expedir leyes en materias de competencia del nivel regional y dentro su circunscripción territorial. Aquello es característico de un nivel de autonomía como el existente en estados federados, al igual que lo es contar con una asamblea regional para la expedición de leyes regionales, como la propuesta de SENPLADES también, ambiguamente, contempló en otra parte de la propuesta en la que se hizo referencia al órgano legislativo regional, en lugar del inicialmente concebido consejo regional.

En correspondencia a lo que se explicó en el primer capítulo -al presentar un conjunto de literatura que analiza el alcance jurídico que las autonomías territoriales adquirieron en el Ecuador con la Constitución 2008 (Bedón 2014, Borja 2008, Burneo 2020, Elizalde 2010, Pérez 2000, Viciano 2009, Suing 2016)-, existe una diferencia en el grado de autogobierno si las regiones autónomas cuentan, para el ejercicio de su potestad legislativa, con un consejo regional presidido por un gobernador, en lugar de una asamblea regional con capacidad de

expedir leyes regionales. Un consejo regional, presidido por el gobernador regional y conformado usualmente por una cantidad acotada de consejeros regionales (en comparación a un número más amplio y representativo de legisladores que el que puede presentar una asamblea), es un órgano en el que no existe independencia entre el ejecutivo y el legislativo regional. Al no existir separación de poderes en el nivel regional o metropolitano, no es posible ejercer en los territorios autonomizados, de forma independiente, las funciones ejecutivas y legislativas que le serían descentralizadas o reconocidas desde el gobierno central y el legislativo nacional. En consecuencia, a nivel de los territorios autonomizados, contar con consejo presidido por el ejecutivo no posibilitaría alcanzar un grado de autonomía como el existente en los estados federados, o al menos no resultaría compatible asumir a nivel local una división tradicional existente entre los distintos poderes en el nivel nacional. (Bedón 2014, Borja 2008, Elizalde 2010).<sup>114</sup>

En consideración de lo señalado, es preciso observar que entre las críticas que la Junta Cívica de Guayaquil presentó públicamente, en diciembre de 2007, a la propuesta de regionalización de la SENPLADES, se encontró una correspondiente al alcance de la capacidad legislativa prevista para las regiones autónomas. La Junta Cívica de Guayaquil observó que un mecanismo de gobierno intermedio como el regional podría resultar adecuado si, entre varios aspectos, se le transfiriera facultades de los tres poderes del Estado. Es decir, si con el paso a las autonomías regionales se descentralizaba, no solo la función ejecutiva de gobierno, sino también la función legislativa y la judicial. De este modo, existiría una asamblea regional, con la capacidad de dictar leyes para su territorio, y coexistirían dos órdenes jurídicos (nacional y local) que rigen determinadas áreas que son de su competencia, como sucede usualmente en los estados federados<sup>115</sup>.

---

<sup>114</sup> “Hay dos clases de descentralización: la administrativa y la política. La descentralización administrativa, llamada también descentralización por servicios o desconcentración, delega ciertas atribuciones del gobierno central a los órganos periféricos de gestión para que cumplan determinadas funciones y proporcionen servicios públicos específicos a la comunidad... La descentralización administrativa, en sus diversos grados, no afecta el carácter unitario del Estado ni quebranta las relaciones de jerarquía que existen entre los órganos centrales y los órganos periféricos... En cambio, la descentralización política, llamada también autonomía, es una de las características fundamentales del Estado federal y consiste en el fraccionamiento horizontal de las competencias legislativas, ejecutivas y judiciales, y su distribución entre los órganos regionales que ejercen en su circunscripción toda la gama de estas potestades, dentro de la división de atribuciones que marca la constitución federal” (Borja 2008, 19-20).

<sup>115</sup> Una de las diferencias entre estados federados y estados unitarios que se reforman y adoptan una descentralización política de sus distintas funciones, es que si bien ambos casos podrían alcanzar un resultado en ese sentido similar, en el estado federal se alcanza ese punto de llegada a través de la asociación de sus miembros que crean un nuevo estado conjunto, al que todos ceden una parte de su poder y en el que centralizan un parte de su autoridad. A diferencia de ello, un estado unitario que, para dar paso a las demandas de autonomía, se reestructura y descentraliza sus funciones ejecutivas, legislativas y judiciales, lo hace en un camino inverso.



En el mismo sentido de lo planteado por la Junta Cívica de Guayaquil, a lo largo del debate constituyente los asambleístas Anabella Azín y Tito Nilton<sup>116</sup> del PRIAN, Eduardo Maruri del Movimiento UNO, César Rohón<sup>117</sup> del Partido Social Cristiano y Diana Acosta<sup>118</sup> (electa por Alianza País que pasó a la oposición en el proceso constituyente) propugnaron que las regiones autónomas y los distritos metropolitanos autónomos cuenten con una asamblea que les permita expedir leyes y no solamente ordenanzas. En esa dirección, en el primer debate constituyente, la asambleísta Anabella Azín, demandó que las regiones y los distritos metropolitanos autónomos cuenten con un órgano legislativo independiente que pueda legislar sobre las el conjunto de competencias que se les asigna.

Si se dice que las regiones autónomas, al igual que los distritos metropolitanos autónomos, van a tener competencias casi iguales, amplísimas, a diferencia de los otros gobiernos seccionales, pienso que es muy importante también, se considere la posibilidad y, sobre todo, en las regiones autónomas, de que exista un órgano legislativo independiente; pienso que es muy importante para que el proceso autonómico sea profundo y real, la descentralización política, no solamente la descentralización de gestión. Y ya que las regiones autónomas, territorialmente van a ser extensiones amplias, que incluirán a provincias, y que van a legislar sobre muchas competencias, no solamente van a dictar ordenanzas, sino van a legislar sobre salud, sobre educación, sobre otros temas, pienso que el órgano legislativo es importantísimo que se le confiera, y que no solamente tengan una mezcla de órgano ejecutivo y legislativo al mismo tiempo. Esto implica un proceso más profundo de descentralización; esto implica descentralización política (Asamblea Constituyente, Acta 61, 52).

De igual modo, el informe de minoría segundo debate presentado por Tatiana Hidrovo de Alianza País, conjuntamente con los asambleístas del Guayas: Eduardo Maruri de Movimiento UNO, el asambleísta alterno de Anabella Azín, Daniel Saa, del PRIAN, observó

---

<sup>116</sup> El asambleísta del PRIAN por Manabí Tito Nilton, arguyó que “los gobiernos regionales que se creen y los distritos metropolitanos... deben tener capacidad legislativa, y para eso debe incorporarse en este texto constitucional, que cada gobierno regional tenga su cámara legislativa, conforme lo establezca la ley de autonomías, y su propio estatuto autonómico” (Asamblea Constituyente, Acta 61, 59).

<sup>117</sup> César Rohón defendió que “los distritos metropolitanos, si son autónomos, tiene la potestad de tener estatuto y legislatura, y por lo tanto tienen que hacer leyes, no como se establece únicamente ordenanzas (Asamblea Constituyente 61-A, 100)

<sup>118</sup> La asambleísta Diana Acosta observó que “en el artículo uno punto cuatro, se establece que los gobiernos autónomos tendrán competencias legislativas, y actualmente lo tienen, eso no es ninguna novedad; la novedad sería que estas competencias legislativas se traduzcan en algo así como leyes locales, que sean más que unas ordenanzas, porque si no, lo que vamos a tener es evidentemente un conflicto jerárquico, según la pirámide de Kelsen, hablando jurídicamente, puesto que siempre los otros niveles jerárquicamente superiores, van a estar por sobre las ordenanzas... entonces esta facultad legislativa que se tiene, sea una real, una verdadera facultad legislativa, y que tenga un nivel jerárquico superior por sobre el resto, para que no haya un conflicto de normas existentes” (Asamblea Constituyente, Acta 61, 73).

que el articulado constitucional propuesto por la mayoría no dotaba a las regiones y a los distritos metropolitanos autónomos de una potestad legislativa más profunda. Sostuvieron que sin esa potestad, no existe autonomía política real y pierde claridad el sentido de su creación, y discutieron respecto al rango o jerarquía de las normas que expiden las regiones y los distritos metropolitanos, que establecen obstáculos para la configuración de un verdadero régimen de autonomía política (Asamblea Constituyente, Acta 079). Al defender este informe de minoría, el asambleísta Eduardo Maruri sostuvo que:

No existe autonomía sin autonomía política y legislativa. Creo que se dio un paso importante pero muy tibio, en reconocer la profunda capacidad legislativa que tienen los estados autónomos en el mundo. Y, por eso, a pesar hablo claramente de leyes distritales, por ejemplo, luego se lo puso como ordenanza, cuando son leyes en su territorio (Asamblea Constituyente Acta 79, 50).<sup>119</sup>

El debate constituyente finalmente consagró el Estado ecuatoriano es de carácter unitario, y que se gobierna de forma descentralizada, es decir que las atribuciones ejecutivas de gobierno se ejercen de esa manera, más no las de carácter legislativo y judicial que son manejadas de forma centralizada, a través de una sola Asamblea Nacional y una sola Función Judicial, respectivamente (Bedón 2014, Borja 2008, Elizalde 2010, Viciano 2009)<sup>120</sup>.

Art. 1.- El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada (Constitución 2008).

---

<sup>119</sup> A más de ello, el asambleísta Maruri insistió en este argumento al sostener en sus observaciones escritas entregadas a la Mesa que: “las potestades legislativas de las regiones y de los distritos metropolitanos autónomos no han quedado claramente establecidas. No es suficiente decir que tienen potestades legislativas en el ámbito de sus competencias. Hay que diferenciar la potestad de las regiones y distritos de la de los municipios y provincias, y eso no se ha hecho con la debida claridad. Las leyes regionales se mencionan sólo en una parte y sin precisiones. Para los distritos ni siquiera se hace eso; se habla sólo de ordenanzas. Si es que las regiones y los distritos van a legislar, hay que decir claramente en qué áreas lo van a hacer, y cómo va a funcionar la legislación compartida entre estos entes y el estado central” (Maruri 2008, 1).

<sup>120</sup> Gustavo Bedón, Coordinador Técnico de la Asociación de Municipalidades del Ecuador durante el proceso constituyente, advierte que el alcance de la autonomía demandada desde Guayaquil y gobiernos seccionales de la Costa implicaba consagrar el paso de una organización unitaria a una federal del Estado.

“Eso es un absurdo en un Estado tan pequeño como el nuestro, generar una división territorial a ese nivel. La propuesta de autonomías anterior a la Constitución, aunque nunca lo dijeron, ni nunca tomaban el nombre del federalismo, pero lo que ellos entendían por autonomía era federalismo. Por eso, cuando el gobierno sienta a discutir los temas y sale la propuesta de organización territorial, evidentemente no es lo que ellos esperaban, pero finalmente es una propuesta que recogió mucho de lo que ellos querían, por lo menos escuchar y ver que se plasme en una Constitución. Pero yo creo que ellos mismos estaban conscientes de que su propuesta no era posible. Me parece que su propuesta era política, para un posicionamiento de estos gobiernos locales políticamente. Era un recurso político, porque en el momento que te dicen: a ver, ¿cómo hacemos esto? Eso ya sería federalismo y saben que no pueden irse mucho más allá. Pero les sirvió para sentarse con esa bandera de lucha como los adalides de la autonomía” (Entrevista a Gustavo Bedón, Quito, 3 de marzo de 2022).

Para el ejercicio descentralizado de gobierno, la Constitución reconoció que los gobiernos autónomos de las regiones y distritos metropolitanos, al igual que los de las provincias y cantones, tendrán facultades legislativas para expedir normas en el campo regulatorio. El proceso constituyente estableció que estas facultades legislativas serán ejercidas a través de consejo regional presidido por su gobernador regional<sup>121</sup>, en el caso de las regiones, y de un consejo presidido por el alcalde metropolitano, en el caso de los distritos metropolitanos autónomos<sup>122</sup>. En ese sentido, la capacidad legislativa de los gobiernos de las regiones y distritos metropolitanos, enmarcada en la organización de un Estado unitario, resultó equivalente, y no superior, a la de otros gobiernos locales como los provinciales y municipales (Bedón 2014, Borja 2008, Elizalde 2010).

Art. 240.- Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales (...)

Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales (Constitución 2008).

A más de lo señalado, para el ejercicio de esa facultad legislativa la Constitución estableció que los gobiernos regionales tienen la capacidad de expedir normas regionales<sup>123</sup>, y los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos ordenanzas distritales<sup>124</sup>. De este modo, estos gobiernos, sin asambleas legislativas, sino a través de sus consejos regionales o distritales presididos por su ejecutivo, no emitirían leyes, sino este tipo de instrumentos regulatorios, asociados a su labor administrativa de gestión de sus competencias (Bedón 2014).

En virtud de que la Constitución mantuvo un carácter unitario y que al mismo tiempo, reconoció el ejercicio de una facultad legislativa para los gobiernos de los territorios

---

<sup>121</sup> “Art. 251.- Cada región autónoma elegirá por votación a su consejo regional y a su gobernadora o gobernador regional, que lo presidirá y tendrá voto dirimente” (Constitución 2008)

<sup>122</sup> “Art. 254.- Cada distrito metropolitano autónomo tendrá un concejo elegido por votación popular. La alcaldesa o alcalde metropolitano será su máxima autoridad administrativa y presidirá el concejo con voto dirimente.

<sup>123</sup> “Art. 262.- Los gobiernos regionales autónomos tendrán las siguientes competencias exclusivas: (...) En el ámbito de estas competencias exclusivas y en el uso de sus facultades, expedirá normas regionales” (Constitución 2008)

<sup>124</sup> “Art. 266.- Los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos ejercerán las competencias que corresponden a los gobiernos cantonales y todas las que sean aplicables de los gobiernos provinciales y regionales, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley que regule el sistema nacional de competencias. En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas distritales” (Constitución 2008)”

autónomos, el constitucionalista español, y asesor de gobierno de Rafael Correa, Roberto Viciano observó que ciertamente el citado artículo 240 de la Constitución, que atribuye facultades legislativas a un conjunto de gobiernos autónomos, difícilmente puede implicar que éstos posean una facultad legislativa auténtica. Pero consideró que aquello en el futuro podía volver a ser reclamado por actores demandantes de autonomía.

Pero no se debe olvidar que en el futuro desarrollo del modelo regional y de distritos metropolitanos no sería de extrañar que algunos actores políticos puedan reclamar auténticas facultades legislativas para dichos entes. Sin duda una más correcta redacción hubiera evitado problemas políticos de cara al futuro. Esta problemática, fruto en mi opinión de una deficiente técnica jurídica de la Asamblea Constituyente hubiera evitado problemas políticos de cara al futuro” (Viciano 2009, 109).

De este modo, esta observación de Viciano muestra la dinámica de tensión y el intento gubernamental de delimitar en el proceso constituyente la capacidad legislativa dentro de una organización de Estado unitario, en el que se encaucen los procesos de demanda de autogobierno. En esa dirección, Viciano valoró como

un acierto la decisión del constituyente de romper con la dualidad de órganos en la estructura institucional de la región. El gobernador o gobernadora que se integra en el consejo regional y, por tanto, no hay una separación entre órgano ejerciente de la Función Ejecutiva y el ejerciente de la función normativa. Lo que refuerza la interpretación... sobre la imposibilidad de que las regiones tengan facultad para aprobar normas con valor y fuerza de ley, pues no cuentan con un órgano parlamentario, sino con un consejo de gobierno de corte administrativo (Viciano 2009, 111).

El subsecretario de SENPLADES en aquel entonces, Pabel Muñoz al respecto recuerda que estas definiciones finales sobre el alcance de la capacidad legislativa de las regiones y distritos metropolitanos autónomos fueron adoptadas en una reunión con el Presidente Rafael Correa, su buró político y asambleístas de Alianza País en la Presidencia de la República.

La tesis de la regionalización con un órgano legislativo independiente subsistió hasta bien entrada la constituyente... ya empoderada la Tatiana Hidrovo y defensora de la tesis de las regiones autonómicas. Hay un punto en donde en la reunión en Quito, en el Palacio, con el Presidente, después de que Tatiana Hidrovo expone las distintas opciones y escenarios, se le acerca el (Roberto) Viciano al Rafael y le dijo algo al oído. Supe después que le dijo algo como “cuidado que esto puede ser el estado autonómico español que hoy nos tiene en problemas”. Con Correa sí habíamos conversado de todo eso. Y para mí es medio histórico que el Rafael puso la cabeza sobre las manos y debe haberse quedado dos o tres minutos, o

durante un rato que parecía eterno, y procesaba. Para mí procesaba una decisión de peso, importante para el futuro del país o de conflicto importante, y después de esos instantes que parecieron eternos y me dice a mí: “Pabel, esto nunca me dijiste. Esto es de mucha trascendencia. No vamos por aquí.” Me parece que el Roberto Viciano es que le dice cuidado que el riesgo de esto es lo que está pasando en España con las comunidades autónomas (Entrevista a Pabel Muñoz, Quito, 3 de marzo de 2022).

A más de lo anotado, otro aspecto relevante sobre el alcance de las autonomías definido en el proceso constituyente en cuanto a la capacidad legislativa, corresponde a la jerarquía que alcanzó la normativa de los gobiernos de los territorios que podrían autonomizarse. Las normas regionales y las ordenanzas distritales quedaron jerárquicamente situadas bajo la Constitución y las leyes nacionales. Sin embargo, adquirieron mayor rango dentro del ordenamiento jurídico, que los decretos que expida el Presidente de la República.<sup>125</sup>

### **3.3.2. El establecimiento del procedimiento de conformación de las autonomías: estatutos de autonomía sometidos a control constitucional, a ser aprobados en consultas populares**

A más de la definición de las unidades geográficas y la delimitación de la capacidad legislativa de los gobiernos de los territorios que se autonomicen, el establecimiento del procedimiento a seguir para autonomizar territorios constituyó otro aspecto que dio forma a estos instrumentos de gobierno. La existencia de procedimientos a seguir, más allá del reconocimiento constitucional otorgado a las autonomías, brindó políticamente vías para que las distintas formas de autonomías puedan tener lugar. Así también, el proceso constituyente determinó que un territorio podría alcanzar su autogobierno, no mediante cualquier proceso administrativo, legislativo, plebiscitario o de movilización y protesta autonómica; sino a través de los procedimientos que se explica a continuación.

Uno de los aspectos fundamentales discutidos y demandados por actores en el debate constituyente consistió en que los procedimientos para la conformación de autonomías sean

---

<sup>125</sup> “Art. 425.- El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos” (Constitución 2008).

suficientemente desarrollados y clarificados en la Constitución. Es decir, el reclamo radicaba en que no se postergue la definición de un procedimiento concreto a que estas especificidades sean determinadas principalmente mediante una futura ley; como por ejemplo sucedió con el caso de las circunscripciones territoriales indígenas con el reconocimiento general que lograron en la Constitución anterior de 1998, o con las cinco consultas populares del año 2000, aprobadas a favor de las autonomías provinciales de Guayas, Los Ríos, Manabí, El Oro y Sucumbíos, que no contemplaron, ni significaron reformas constitucionales y legales específicas.

La primera versión del articulado constitucional discutido en el primer debate determinaba que el procedimiento para la conformación de regiones será establecido mediante una futura ley, considerando los pasos o aspectos siguientes: a) que la iniciativa autonómica correspondía a los gobiernos provinciales, que debían elaborar un “proyecto de Regionalización y un Estatuto de Autonomía Regional; b) que el estatuto debía contar con dictamen favorable de la Corte Constitucional en un plazo máximo; c) que se efectúe una consulta popular que autorice el estatuto y exprese si existe la voluntad mayoritaria para que la región se integre; d) que la Asamblea Nacional apruebe, mediante una ley orgánica, el estatuto, en plazo máximo de 120 días, y que en caso de negarlo se requiera a las dos terceras partes de los asambleístas (Asamblea Constituyente 2008, Acta 61, 26).

Respecto a estas primeras definiciones, Eduardo Maruri de Movimiento UNO propuso que pese a que se estaba consagrando un camino para la conformación de regiones, se alcance mayor claridad del procedimiento en las disposiciones constitucionales, que facilite su creación. Maruri requirió también que se permita a los territorios acceder a la autonomía sin depender de la expedición una ley posterior que desarrolle las disposiciones constitucionales respecto al procedimiento para la creación de regiones. Por otro lado, la asambleísta de oposición Diana Acosta, inicialmente electa por Alianza País, se opuso a que el procedimiento de la conformación de regiones no supedite el resultado de la consulta popular, como máxima expresión ciudadana, a la voluntad de la Asamblea Nacional para crearlas o no.

El procedimiento finalmente establecido ratificó en su mayoría lo contenido en la versión discutida en primer debate, a excepción principalmente de tres ajustes: a) se eliminó, conforme lo planteado por Maruri, que el artículo constitucional indique expresamente que el procedimiento será establecido en la ley futura, b) en correspondencia con lo observado por la asambleísta Acosta, que la consulta popular sea efectuada como paso último y posterior al trámite efectuado en la Asamblea Nacional, c) el trámite en este órgano legislativo no tendrá

como objeto la aprobación del estatuto de autonomía mediante una ley, sino la ley de creación de la región, de este modo el estatuto es solamente analizado por la Corte Constitucional; y d) se especificó que el plazo máximo para que la Corte Constitucional emita un dictamen de constitucionalidad del estatuto de autonomía sea de cuarenta y cinco días. De este modo, el artículo constitucional correspondiente establece:

Art. 245.- La iniciativa para la conformación de una región autónoma corresponderá a los gobiernos provinciales, los que elaborarán un proyecto de ley de regionalización que propondrá la conformación territorial de la nueva región, así como un proyecto de estatuto de autonomía regional.

La Asamblea Nacional aprobará en un plazo máximo de ciento veinte días el proyecto de ley, y en caso de no pronunciarse dentro de este plazo se considerará aprobado. Para negar o archivar el proyecto de ley, la Asamblea Nacional requerirá de los votos de las dos terceras partes de sus integrantes.

El proyecto de estatuto será presentado ante la Corte Constitucional para que verifique su conformidad con la Constitución. El dictamen correspondiente se emitirá en un plazo máximo de cuarenta y cinco días, y en caso de no emitirse dentro de éste se entenderá que el dictamen es favorable.

Con el dictamen favorable de la Corte Constitucional y la aprobación del proyecto de ley orgánica, se convocará a consulta popular en las provincias que formarían la región, para que se pronuncien sobre el estatuto regional.

Si la consulta fuera aprobada por la mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos en cada provincia, entrará en vigencia la ley y su estatuto, y se convocará a elecciones regionales en los siguientes cuarenta y cinco días para nombrar a las autoridades y representantes correspondientes (Constitución 2008).<sup>126</sup>

De este modo, para la conformación de los distritos metropolitanos autónomos, la Constitución estableció un procedimiento similar o equivalente al de las regiones:

---

<sup>126</sup> Posteriormente, el COOTAD principalmente añadió algunas facilidades para viabilizar estos procedimientos determinados ya en la Constitución al establecer: a) la posibilidad de que los gobiernos provinciales o municipales puedan corregir aspectos observados por la Corte Constitucional respecto a la constitucionalidad del estatuto de autonomía de las regiones o distritos, respectivamente; b) un plazo máximo al Consejo Nacional Electoral para que convoque a consulta popular, una vez cumplidos los pasos previos, y c) incorporar la posibilidad de que en caso de que en algún territorio se obtenga en la consulta popular un resultado desfavorable para la creación de una región o distrito metropolitano, se pueda efectuar otro plebiscito posteriormente en la provincia o cantón del caso, por iniciativa del gobierno local correspondiente, sin necesidad de efectuar otro proceso.

Art. 247.- El cantón o conjunto de cantones contiguos en los que existan conurbaciones, con un número de habitantes mayor al siete por ciento de la población nacional podrán constituir un distrito metropolitano.

Los cantones interesados en formar un distrito metropolitano seguirán el mismo procedimiento establecido para la conformación de las regiones. Sus concejos cantonales elaborarán una propuesta que contenga un proyecto de ley y un proyecto de estatuto de autonomía del distrito metropolitano (Constitución 2008)

Como efecto de lo descrito, la expedición de este instrumento de gobierno sobre las autonomías, como se señaló, fundamentalmente comprendió establecer un procedimiento de conformación para regiones y distritos metropolitanos autónomos, que definió los actores facultados para emprender una iniciativa autonómica (gobiernos provinciales o municipales), mediante la aprobación de una ley y un estatuto, sometido a control constitucional y a ser aprobado en consulta popular. Es clave resaltar que la sujeción de los estatutos de autonomía al control constitucional implica precisamente encauzar el alcance institucional y jurídico de las normas con las que se autoregulan y consagran las autonomías, en el marco normativo del nuevo Estado constitucional de derechos y justicia, consagrado e introducido en la actual Carta Magna. De este modo, no cualquier actor podría, mediante cualquier proceso administrativo, legislativo, plebiscitario o de movilización y protesta autonómica, lograr la autodeterminación de un territorio, ni definir, por sí solo, sus normas de autogobierno, sino a través de los pasos y marcos señalados.

En cuanto al procedimiento de instauración de las autonomías indígenas, afroecuatorianas y montubias, se reguló algo similar. La Constitución únicamente determinó que en las parroquias, cantones o provincias conformadas mayoritariamente por estos pueblos y nacionalidades, debería efectuarse una consulta popular que obtenga al menos dos tercios de los votos válidos, y que la ley debía establecer las normas para su conformación<sup>127</sup>. El COOTAD añadió que estas circunscripciones poseerán y estarán regidas también por sus estatutos constitutivos, a más de la Constitución y los instrumentos internacionales; y que

---

<sup>127</sup> “Art. 257.- En el marco de la organización político administrativa podrán conformarse circunscripciones territoriales indígenas o afroecuatorianas, que ejercerán las competencias del gobierno territorial autónomo correspondiente, y se regirán por principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos. Las parroquias, cantones o provincias conformados mayoritariamente por comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas, afroecuatorianos, montubios o ancestrales podrán adoptar este régimen de administración especial, luego de una consulta aprobada por al menos las dos terceras partes de los votos válidos. Dos o más circunscripciones administradas por gobiernos territoriales indígenas o pluriculturales podrán integrarse y conformar una nueva circunscripción. La ley establecerá las normas de conformación, funcionamiento y competencias de estas circunscripciones” (Constitución 2008).



éstos deben contar con un dictamen a favor de la Corte Constitucional previo a la consulta popular. Este código también definió que la iniciativa para solicitar la consulta popular puede ser emprendida por el gobierno local correspondiente con una votación favorable de las tres cuartas partes de su órgano legislativo, o por los pueblos y nacionalidades con el apoyo del 10% de los habitantes.

A más de los aspectos señalados, un aspecto adicional relevante respecto a la regulación del instrumento de gobierno sobre las autonomías regionales, que es el único de los tres mecanismos autonómicos establecidos en la normativa que tuvo un carácter obligatorio, y que contiene un plazo determinado para que todas las provincias se integren en una región autónoma. El articulado constitucional propuesto para el primer debate por la Mesa de Ordenamiento Territorial y Asignación de Competencias contuvo una disposición transitoria que establecía que en la ley que regule esa materia, a ser expedida en máximo un año, “se fijarán el plazo y requisitos para la conformación de regiones autonómicas, en ningún caso el plazo excederá de dos períodos de gobierno” (Asamblea Constituyente 2008, Acta 61, 13). En sintonía con ello y con la propuesta de regionalización impulsada por SENPLADES, los asambleístas de Alianza País María Paula Romo<sup>128</sup>, Rolando Panchana<sup>129</sup> y María Sol Peñafiel<sup>130</sup> insistieron que la aplicación de este procedimiento debería tener un plazo determinado, y que, de este modo, todas las provincias del país debían finalmente formar parte de alguna región autónoma. Este planteamiento estuvo asociado a la tesis de que la creación de este instrumento posibilitaría impulsar procesos de desarrollo y equidad entre los territorios, y ningún territorio debería quedarse fuera o atrasado en asumir esta forma y oportunidad de autogobierno. Contrariamente, el asambleísta Maruri se opuso a que se

---

<sup>128</sup> La asambleísta María Paula Romo sostuvo que “cada una de esas regiones debe tener su propia velocidad, pero todos debemos tener un punto de llegada en común. Sería lamentable mirar el Ecuador de los próximos diez años, en cinco, en diez, en quince años, y mirar que las regiones han abierto una nueva brecha entre las provincias (...) teniendo no solamente varias formas de administración y de organización funcionando de manera paralela, sino también creando nuevas brechas entre los que sí llegan a ser regiones y los que no llegan” (Asamblea Constituyente 2008, Acta 61A, 92).

<sup>129</sup> El constituyente Rolando Panchana advirtió que “puede constituir un nuevo error si es que a este proceso, no le ponemos un punto de inicio y un punto de final. Tenemos que definir un período de tiempo para motivar al país, para motivar a las provincias a unirse, a cobijarse en esta autonomía que estamos declarando y no a la vuelta de diez o quince años, tener más autónomos, menos autónomos; más desarrollados, menos desarrollados” (Asamblea Constituyente 2008, Acta 61A, 104-105).

<sup>130</sup> La asambleísta María Sol Peñafiel “no permitamos que la Constitución deje una carta abierta para decir que de aquí a unos diez, quince, veinte años o quien sabe no se den estas autonomías, por eso es necesario precisar en el tiempo en el cual se harán efectivas estas autonomías y decirles a los y las ecuatorianas, que estas autonomías no son para beneficiar a un solo sector ni son hechas a la medida de ciertos sectores” (Asamblea Constituyente 2008, Acta 61A, 120-121).

establezca un plazo para la conformación de regiones, al considerar que aquello resultaba contradictorio a un proceso de autonomía<sup>131</sup> y que se requería reconocer que:

vamos a tener que convivir con un sistema mixto, durante algunos años. No es que va a ser mañana Ecuador autónomo o Ecuador centralizado, no es así. Este es un proceso que tomará años, diez, quince, veinte años, y tenemos que entender que debe haber provincias, cantones, que nunca van a evolucionar, y otros que rápidamente decidirán transitar por ese camino, lo que queremos es que la opción está ahí, que esté a la voluntad (Asamblea Constituyente 2008, Acta 61, 84)

Finalmente, la disposición transitoria primera de la Constitución estableció que la ley a ser expedida en el plazo de un año de entrada en vigencia de la Carta Magna, y que regule la organización territorial, “fijará el plazo para la conformación de regiones autónomas, que en ningún caso excederá de ocho años” (Constitución 2008, Disposición Transitoria Primera). De tal manera, el COOTAD en el 2010 estableció que para el cumplimiento de este plazo,

las solicitudes para convocar a consulta popular deben ser presentadas hasta ocho años después de la aprobación de este código, y que transcurrido ese tiempo la situación de las provincias que no hubieren concluido el proceso o no integren ninguna región será resuelta a través de una ley presentada por el Presidente de la República a la Asamblea Nacional (COOTAD 2010, disposición transitoria tercera).

De esta forma, el carácter obligatorio del proceso de regionalización, fue consagrado con la vigencia de un plazo de ocho años para que todos los territorios acojan la forma y mecanismos institucionales de este instrumento de gobierno.

### **3.3.3. Competencias y recursos económicos otorgados a los gobiernos de los territorios autonomizados**

---

<sup>131</sup> El asambleísta Eduardo Maruri sostuvo en que “se pone un plazo. En ocho años todo el mundo tiene que ser regiones y creo que los procesos voluntarios, unos se demorarán dos, otros uno y otros quince, pero no podemos tampoco imponer un plazo. Y eso es un síntoma de este plan que está ya elaborado, de conducir al Ecuador a un sistema de regiones prestablecidas, que pueden ser o no correctas, pero que van en contradicción a un proceso de autonomía” (Asamblea Constituyente 2008, Acta 79, 51).

El debate en el proceso constituyente efectuado por la Mesa de Ordenamiento Territorial y Asignación de Competencias respecto a la organización de competencias partió de la consideración de que en la organización administrativa del Estado en los territorios

no existe una clara distribución y definición de competencias, y se ha creado una superposición de las mismas; esto ha significado, igualmente, que desde el centro se ejerce un poder, para no transferir las competencias, impidiendo la descentralización; recreando el estado centralista, que es por sí mismo ineficiente en términos políticos y sociales (Asamblea Constituyente 2008, Acta 69, 19).

Bajo esa premisa, las competencias otorgadas a los mecanismos institucionales de autonomía estuvieron enmarcadas por un reordenamiento del sistema de competencias impulsado por Alianza País en la Constitución de 2008, que difirió de lo establecido en la Constitución de 1998 que, en su momento,

creó un “modelo” de competencias elegibles y optativas que podían ser “solicitadas” por los gobiernos seccionales autónomos, y, aceptadas, supuestamente, en forma obligatoria por el gobierno central. En esta nueva Constitución se cambia radicalmente ese modelo optativo de competencias “a la carta” por uno de competencias exclusiva y obligatorias (Hidrovo, 7 de junio de 2008, Informe para primer debate de la Asamblea Constituyente, 6 -7).

Como se indicó en el primer capítulo, el modelo de descentralización a la carta se caracterizó por posibilitar la transferencia de competencias y recursos a favor de las prefecturas y municipios, para que cada uno de estos gobiernos pueda obtener la transferencia de cualquier competencia demandada y ejercida por el gobierno central, a excepción las correspondientes a defensa y seguridad nacionales; política exterior y relaciones internacionales; política económica, tributaria y endeudamiento externo. Así también, este marco normativo definió que los gobiernos seccionales participarían y recibirían de forma predecible y automática el 15% de los recursos del Presupuesto del Gobierno Central. El nuevo modelo de competencias y descentralización impulsado por la mayoría de Alianza País en el proceso constituyente, ya no tuvo carácter voluntario, sino obligatorio, en virtud de que a todos los gobiernos autónomos descentralizados de cada nivel -como el regional, provincial, municipal y parroquial rural-, le serían transferidas progresivamente su propio conjunto de competencias exclusivas, dentro de un sistema nacional de competencias diseñado conforme a la naturaleza o particularidad de las funciones de cada uno de estas escalas territoriales de gobierno.

De este modo, a ningún gobierno de los territorios que se autonomicen le podrá ser descentralizada la titularidad de las competencias establecidas como exclusivas del gobierno

central por la Constitución. Estas corresponden a las áreas de: defensa nacional, protección interna y orden público; relaciones internacionales; registro de personas y control migratorio; planificación nacional; políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria; fiscal y monetaria; comercio exterior y endeudamiento; políticas de educación, salud, seguridad social y vivienda; áreas protegidas y recursos naturales; recursos energéticos: minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales, empresas públicas nacionales (Constitución 2008, Art. 261).

Conforme a ello, en este sistema de competencias obligatorias y exclusivas, se asignó en la Constitución a los gobiernos regionales las competencias en las áreas de: planificación del desarrollo y ordenamiento territorial regional, ordenamiento de cuencas hidrográficas, tránsito y transporte regional, vialidad regional; investigación, innovación y desarrollo tecnológico, fomento a la producción y seguridad alimentaria de la región, y gestión de la cooperación internacional (Constitución 2008, Art. 262). De esta manera, y en correspondencia a lo descrito sobre la concepción de las regiones autónomas formuladas por SENPLADES, este instrumento de gobierno de la autonomía correspondiente a las regiones, fue perfilado mediante la creación de un tipo de administración local con competencias fundamentalmente enfocadas en impulsar un desarrollo estratégico y productivo del territorio a escala regional. En ese sentido, a diferencia de otros niveles de gobierno, como por ejemplo el municipal, el diseño constitucional del gobierno regional no concentró sus funciones en la dotación de infraestructura y servicios públicos, la planificación urbanística, la regulación y uso del suelo. Al estar establecidas en la Constitución competencias exclusivas para los gobiernos regionales, los procesos de conquista de autogobierno territorial, mediante este instrumento de gobierno, no podrían significar el acceso a cualquier tipo de competencias distintas mediante su proceso de conformación. Menos aún podrían implicar la conquista de aquellas competencias cuya titularidad ya es reconocida por la Carta Magna para el gobierno central. Sin embargo, al mismo tiempo, la Constitución dotó a este instrumento de gobierno de la posibilidad de contar con un estatuto de autonomía, que

será la norma institucional básica de la región y establecerá su denominación, símbolos, principios, instituciones del gobierno regional y su sede, así como la identificación de los bienes, rentas, recursos propios y la enumeración de las competencias que inicialmente asumirá (...) (Constitución 2008, Art. 246)

De esta manera, el propio instrumento contempló, a la vez, la posibilidad de que la conformación de autonomías establezca cierto grado de voluntariedad, al permitir que el

estatuto pueda definir las competencias que inicialmente asume un gobierno regional, sin que se precise con claridad específicamente qué implica aquello. Es decir, sin que se determine qué alcance tiene la capacidad que una región adquiere para definir en su estatuto las competencias que inicialmente adopta, si, a la vez, el ejercicio de sus competencias se enmarca dentro de este sistema de carácter obligatorio y exclusivo. El instrumento no especifica si se trata solamente de competencias que son ya reconocidas por la Constitución como exclusivas de los gobiernos regionales, que aún son administradas por el gobierno central, y, que, por lo tanto, pueden ser asumidas a partir de la creación de la región (y respecto a las cuales el estatuto únicamente define el momento en el que éstas son asumidas); o, si se trata de otras competencias no reconocidas aún a su favor por la Carta Magna, lo cual no estaría acorde a que existan competencias definidas y obligatorias para todo el nivel regional. En ese sentido, el cierre que efectúa el instrumento de gobierno no es total al acotar la demanda de competencias de procesos autonómicos.

Para la gestión de las competencias exclusivas señaladas, la Constitución determinó que los gobiernos regionales deben participar, al igual que los otros niveles de los gobiernos autónomos descentralizados, de los porcentajes de recursos económicos establecidos a favor de éstos, provenientes de los ingresos permanentes y no permanentes del Estado. El COOTAD estableció que el monto total a transferir a favor de los gobiernos autónomos descentralizados por su participación de estos ingresos, debe ser del 21% de los de carácter permanente y 10% de los no permanentes. Sin embargo, el COOTAD distribuyó estos ingresos solamente entre los gobiernos autónomos descentralizados provinciales (27%), cantonales y de los distritos metropolitanos (67%), y de las juntas parroquiales rurales (6%). De tal manera, que la ley no asignó a favor de los gobiernos regionales recursos provenientes de la participación directa de estos porcentajes.<sup>132</sup>

Respecto distritos metropolitanos autónomos, como se indicó anteriormente, con su conformación, estos pueden, a más de ejercer las competencias y recursos de todo gobierno

---

<sup>132</sup> A pesar de ello, el COOTAD otorga a los gobiernos descentralizados autónomos regionales los recursos generados por los siguientes tributos: impuesto a la renta por herencias, legados y donaciones; impuesto a la propiedad de los vehículos motorizados; e impuesto a los consumos especiales sobre vehículos motorizados y aviones, avionetas y helicópteros, excepto aquellas destinadas al transporte comercial de pasajeros, carga y servicios; motos acuáticas, tricars, cuadrones, yates y barcos de recreo.

El COOTAD -en su disposición transitoria referida a los incentivos adicionales para regiones equitativas y equilibradas- establece que las regiones que se conformen en un plazo menor recibirán durante diez años transferencias adicionales por las nuevas inversiones que se realicen en la región. Estas regiones recibirán la transferencia inmediata de activos no productivos del Estado que se encuentren en su circunscripción, los cuales se orientarán a la redistribución y al desarrollo productivo; y el financiamiento total de un proyecto estratégico para el desarrollo regional (COOTAD 2010).

municipal, también pueden acceder, en sus territorios, a los correspondientes del nivel provincial y regional. Es decir que a más de acceder a las competencias y recursos regionales indicados en párrafos anteriores, pueden ejercer las reconocidas a los gobiernos provinciales que le sean aplicables en áreas como: sistema vial provincial que no incluya zonas urbanas, obras en cuencas y micro cuencas, gestión ambiental provincial, sistemas de riego, fomento a actividades productivas y agropecuarias. Así como también acceder a los recursos reconocidos a los gobiernos regionales ya indicados, así como de una participación del 27% que todos los gobiernos provinciales obtienen de los ingresos permanentes y no permanentes del Estado. Las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias, de forma un tanto similar, pueden ejercer las competencias y recursos correspondientes al nivel en las que éstas se conformen, ya sea provincial, cantonal y parroquial rural.

#### **3.3.4. Instrumentos de autonomía territorial consagrados en la normativa**

A lo largo de este capítulo se ha analizado y expuesto las distintas formas con las cuales, a través del proceso de negociación y expedición de esta normativa, se efectuó la instauración de estos instrumentos de gobierno sobre las autonomías territoriales, mediante la definición de: unidades territoriales, actores a los que corresponden las iniciativas de autogobierno, procedimientos para su conformación, competencias a ser ejercidas y recursos económicos de los que disponen sus gobiernos autónomos.

En función de ello, se puede anotar, como conclusión parcial de este tercer capítulo, que con la configuración de estos instrumentos, el gobierno de la Revolución Ciudadana disputó en el proceso constituyente la bandera de la demanda autonómica, reorientó el sentido programático de las reivindicaciones hacia su proyecto de reforma y reestructuración de un Estado unitario, y acotó el alcance de las reivindicaciones más maximalistas de autonomía. En el proceso constituyente que se establecieron estos instrumentos de gobierno, un actor demandante de la autonomía guayaquileña como el Partido Social Cristiano se opuso y rechazó su configuración; y otros disputaron y negociaron las características de estos instrumentos de gobierno, al interior del proceso constituyente, como los pertenecientes al Movimiento UNO, PRIAN, Municipio de Quito, actores demandantes de autogobierno de la provincia de Manabí, de las provincias amazónicas, y del movimiento indígena y Pachakutik. Como resultado de ese proceso, y conforme se esbozó al inicio de este capítulo, con el

establecimiento de estos instrumentos de gobierno de la autonomía, no cualquier actor, en cualquier unidad territorial, puede acceder por libre arbitrio, mediante cualquier proceso administrativo, legislativo, plebiscitario o de movilización política, al esquema autonómico, facultades, competencias y recursos económicos que reivindique a su favor.

La disputa, reorientación y delimitación de las causas autonómicas provocaron que actores demandantes ya no puedan acusar al Estado o al gobierno central de la inexistencia de un mecanismo de salida para su autogobierno, o de una inexistencia de una voluntad y apertura política para dar paso a su instauración. La aprobación en el 2010 del COOTAD provocó incluso que exista una ley que especifique algunos aspectos en el ya detallado conjunto de disposiciones constitucionales que regula el camino hacia el autogobierno de territorios y que no pueda argüirse su inexistencia como límite para acceder a emprenderlo. De esta manera, la autonomía ya no podría ser reivindicada y usada en los mismos términos y con la misma fuerza, con la que fue demandada antes.

Es preciso observar además que, una vez procesados estos mecanismos en el proceso constituyente, y definido el carácter y alcance institucional de las autonomías, a lo largo de la expedición del COOTAD no existió conflictividad, ni disputa política significativa al respecto. En esta ley únicamente se especificaron principalmente algunos aspectos y detalles de su procedimiento de conformación, que han sido indicados a lo largo de las páginas anteriores. A diferencia del proceso constituyente, las disputas principales a lo largo del debate del COOTAD no tuvieron entre sus puntos fundamentales el carácter y alcance mecanismos autonómicos estudiados, ya definidos en la Constitución, sino en función de otro tipo de aspectos, como por ejemplo la demanda de recursos presupuestarios a favor de prefecturas, municipios y juntas parroquiales, o los procedimientos para efectuar procesos de revocatoria de mandato de autoridades locales.

Como efecto de la existencia de mecanismos institucionales de autonomía, los procesos para su conformación, una vez redireccionados, acotados y regulados mediante estos instrumentos de gobierno, quedaron a voluntad y en la cancha de los actores en los territorios para que impulsen su conformación. Mediante la configuración de estos instrumentos de gobierno, la solución a la problemática de la política pública de autonomías, una vez disputada la bandera de su reivindicación, reorientada la problematización de su demanda, y encauzadas sus salidas institucionales posibles, pasaron de la disputa en la arena pública nacional, hacia los eventuales procesos que se emprendan en cada uno de los territorios para su cristalización. En

el siguiente capítulo, se estudia la forma en que aquello no se produjo y la manera en la que las autonomías aún tengan lugar solo en la Constitución y en la ley.



#### **Capítulo 4. Los instrumentos de autonomía consagrados en la normativa sin lugar en los territorios. Desapropiación y decaimiento de las iniciativas autonómicas**

Como se indicó en el primer capítulo, ningún grupo de gobiernos provinciales del país ha emprendido una iniciativa para crear una región autónoma. Los actores políticos que demandaron la autonomía de Guayaquil o Guayas, no han impulsado la conformación de un distrito metropolitano autónomo en su ciudad, ni tampoco la integración de su provincia con otras colindantes para crear una región autónoma. Tres de las últimas cuatro administraciones municipales de Quito formularon propuestas de estatuto de autonomía para la capital, que no llegaron a ser aprobados en el seno de su Concejo Metropolitano, ni a avanzar a los posteriores pasos para conformar un distrito metropolitano autónomo. Existieron cuatro iniciativas embrionarias que no avanzaron para conformar circunscripciones territoriales indígenas emprendidas por las nacionalidades kichwas y apoyadas por el gobierno de la Revolución Ciudadana, mediante el Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico (ECORAE), para la implementación de este régimen especial en los cantones de Loreto, en la provincia de Orellana; de Arajuno, en la de Pastaza, y en las parroquias rurales de Ahuano y Chontapunta, del cantón Tena, en la provincia de Napo.

En este capítulo final de la presente investigación se estudian los factores que han incidido en que ningún instrumento de gobierno de autonomía creado mediante la Constitución de 2008 ha sido conformado, así como el recorrido fallido que han tenido incipientes iniciativas para su creación. Se analiza la forma en la que la expedición de estos instrumentos de gobierno de las autonomías territoriales trastocó las condiciones de la disputa política y relaciones de poder en torno a la problemática del autogobierno, entre la administración de Rafael Correa y actores locales demandantes de autonomía. Se examina cómo en ese nuevo escenario, en el que han tenido incidencia estos instrumentos, ocurrió un repliegue de las reivindicaciones de autodeterminación territorial, que derivó en que las autonomías tengan lugar aún solo en la Constitución y la ley. Se estudia la forma en la que el problema autonómico se retiró del debate político y la política pública abandonó el tratamiento e impulso de este asunto. Es objeto también de análisis, en este capítulo final, la manera en la que las diferentes concepciones, problematizaciones y mecanismos de solución planteados para el problema autonómico, por parte de actores demandantes de autogobierno y de la administración de la Revolución Ciudadana, que prevalecieron tras la expedición de estos instrumentos, incidieron en que éstos no se hayan conformado.

#### **4.1. El rechazo del Partido Social Cristiano a conformar un distrito metropolitano autónomo en Guayaquil o una región autónoma con Guayas**

Desde la expedición de la Constitución 2008 y el COOTAD, la administración municipal del Partido Social Cristiano en Guayaquil rechazó y descartó la posibilidad de constituir en la ciudad un distrito metropolitano autónomo o de impulsar la integración de Guayas con otras provincias, en una región autónoma. En esta parte del presente capítulo se aborda la forma en que la alcaldía de Jaime Nebot no se acogió a la aplicación o uso de estos instrumentos de autonomía territorial, establecidos por la normativa constitucional y legal. En las siguientes páginas se presenta la manera en la que la administración municipal socialcristiana imprimió en Guayaquil una forma específica de rechazo y oposición a acogerse a la fórmula de salida contenida en el instrumento de autonomía gubernamental. De este modo, el socialcristianismo se contrapuso a la problematización, concepción y las soluciones contenidas en estos instrumentos de gobierno sobre la autonomía, instaurados por la política pública del gobierno de Rafael Correa.

A continuación se presenta y detalla los contenidos y características de esta posición liderada por la administración del ex alcalde Jaime Nebot, que llevó a una oposición y rechazo al sentido, orientación y alcance de estos instrumentos de la autonomía. Aquello ha derivado en que no se haya instaurado una reestructuración institucional constantemente demandada en Guayaquil en años anteriores, utilizando o apropiándose de los mecanismos de solución contenidos en la normativa vigente.

##### **4.1.1. La oposición socialcristiana previa a la expedición de los instrumentos de autonomía**

Cabe anotar que un antecedente del socialcristianismo respecto a considerar una eventual conformación de un distrito metropolitano en Guayaquil se remonta a la alcaldía de León Febres Cordero, a inicios de la década de los noventa, cuando aún no se había expedido la normativa objeto de estudio de esta investigación. En 1993, la ley que creó el Distrito Metropolitano de Quito también posibilitó a Guayaquil, sin la necesidad de expedir otra ley,

sino solo con la expedición de una ordenanza municipal, adoptar directamente esa condición y asumir las mismas competencias que el municipio capitalino obtuvo con esa norma<sup>133</sup>. El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito adoptó mediante esa ley las competencias de la regulación y control sobre el uso y ocupación del suelo, la planificación, la regulación y la coordinación del transporte público y privado, y la prevención y control de la contaminación ambiental.

El alcalde de Guayaquil, León Febres Cordero, recibió con “muchca cautela” la decisión gubernamental de aplicar el ejecútese al proyecto de ley que crea el distrito metropolitano para Quito, ley que rige para las ciudades del país de más de un millón de habitantes. Febres Cordero dijo que el municipio porteño está estudiando el proyecto, “de modo que cualquier aceptación está por verse”. Sin embargo, “de lo que podemos concluir hasta ahora, estamos en capacidad de señalar que hay ciertos aspectos que lo consideramos positivos y tenga usted la seguridad de que cuando estemos completamente organizados nos acogeremos, como ciudad de más de un millón de habitantes, a todos los beneficios que esta ley le puede dar a un Guayaquil metropolitano o como la opinión pública en un momento determinado decida llamarlo”, acotó (Diario Hoy, 1 de diciembre de 1993, “Febres Cordero cauteloso ante ley del distrito metropolitano”).<sup>134</sup>

El anuncio realizado por León Febres Cordero de plantear que, cuando el Municipio de Guayaquil esté totalmente organizado, se convertiría en distrito metropolitano, no se tradujo en que el cabildo asuma ese margen de competencias y autogobierno, durante los catorce años que transcurrieron desde la expedición de esa ley de 1993, hasta que se instaló la Asamblea Constituyente en diciembre del 2007. Años después, en la campaña electoral del 2006, el candidato presidencial Rafael Correa advirtió la necesidad de contrarrestar el centralismo con la conformación de cinco o seis regiones autónomas y dos distritos metropolitanos. Joffre Campaña, asesor del Alcalde Nebot, adelantó las críticas de ese sector político a esa iniciativa. Para Campaña, ese planteamiento de Correa constituía “un error porque no se pueden

---

<sup>133</sup> La Ley Orgánica del Régimen del Distrito Metropolitano de Quito al referirse a la extensión de esta norma, permitía que las disposiciones legales contenidas en ella podían ser extensivas y aplicadas por los concejos municipales “en lo que sea beneficioso para la mejor atención de las ciudades de más de un millón de habitantes, o de aquellas que, entre dos o más sumen por lo menos 250 mil habitantes, siempre que demuestren su voluntad expresa para trabajar mancomunadamente en sus objetivos y un claro proyecto de integración para el desarrollo, previa la expedición de la correspondiente Ordenanza Municipal” (Ley Orgánica del Régimen del Distrito Metropolitano de Quito, 1993, Art. 28).

<sup>134</sup> La administración municipal de Febres Cordero no se acogió a ese mecanismo y, pese a ello, cuando se efectuó la consulta popular por la autonomía de la provincia del Guayas en el año 1999, impulsada por el prefecto socialcristiano Nicolás Lapentti, el alcalde anunció que “cuando Guayas haya decidido por las autonomías, el país tendrá que iniciar el proceso, les guste o no a los centralistas” (El Universo, 16 de diciembre de 2008, “Las frases de León”).

construir regiones artificiales, ni superestructuras al interior de un régimen seccional complicado” y establecer un nivel intermedio de gobierno regional “lejos de acercar a los ciudadanos a sus representantes nacionales, implicaría dividir los polos de poder” (El Universo, 10 de noviembre de 2006, “Autonomías: Candidatos no las incluyeron en sus agendas”).

Otro de los posicionamientos surgidos desde Guayaquil en contra del proyecto gubernamental de regionalización constituyó la oposición desplegada por la Junta Cívica de Guayaquil, antes de la expedición de la Constitución 2008<sup>135</sup>. La posición emitida por la Junta Cívica de Guayaquil, el 27 de diciembre de 2007, en el “Documento de Posición Institucional ante la Propuesta de Reforma a la Estructura Político Administrativa del Estado promovida por la SENPLADES” constituye una de las expresiones en las que se detalla con mayor especificidad la oposición surgida en estos actores guayaquileños a la propuesta gubernamental de autonomías. En ella, se pusieron de manifiesto diferencias existentes con el gobierno respecto a premisas de diagnóstico sobre el cual la SENPLADES formuló la propuesta de regionalización, y desacuerdos sobre el mecanismo de solución propuesto en este instrumento de gobierno.

Entre los desacuerdos a las premisas de diagnóstico contenidas en la propuesta de regionalización de la SENPLADES colocados por la Junta Cívica se encontraron críticas a que la problemática de la inequidad territorial haya sido causada por la ejecución de agendas neoliberales, ni por el tipo de modelo de descentralización consagrado por la Constitución de 1998. La Junta Cívica consideró que si bien puede ser correcta la observación de esa Secretaría, respecto a que el proceso de descentralización establecido en la Constitución anterior no derivó en una distribución más equitativa de atribuciones y recursos; no se puede atribuir al proceso de descentralización, ni a la aplicación de políticas neoliberales, la causa de la inequidad territorial en la distribución de la riqueza, sino a problemas preexistentes.

Igualmente esa entidad guayaquileña sostuvo que la existencia de propuestas anteriores de regionalización en las que la propia SENPLADES basó su iniciativa (como las de Fernando

---

<sup>135</sup> Como se indicó en el capítulo anterior, la Junta Cívica de Guayaquil planteó su desacuerdo ante la difusión de los planteamientos iniciales de regionalización que SENPLADES se encontraba formulando, y fueron expuestos públicamente por esa cartera de Estado, especialmente en eventos de discusión realizados en la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, en la Escuela Superior Politécnica del Litoral y en la propia Junta Cívica. El 27 de diciembre de 2007, la Junta Cívica de Guayaquil expresó públicamente su posición contraria frente a las versiones preliminares de la propuesta de regionalización a través de la expedición del “Documento de Posición Institucional ante la Propuesta de Reforma a la Estructura Político Administrativa del Estado promovida por la SENPLADES”.

Carrión, el equipo de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, el ex diputado Bolívar Castillo, y la ex Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo), que buscaban atacar la estructura política y administrativa centralista del Estado y las inequidades socio económicas manifestadas en los territorios, demuestran que estas problemáticas existían antes de la Constitución de 1998. De este modo, la Junta Cívica disputó el sentido otorgado por la iniciativa gubernamental de regionalización a la orientación dada al diagnosticar el problema de la inequidad territorial, y atribuir como sus causas principales a la aplicación del modelo de descentralización a la carta y dinámicas de reforma neoliberal. En este sentido, el rechazo al instrumento de gobierno está atravesado por la disputa y debate entre distintas estrategias de desarrollo de orientación neoliberal o postneoliberal.

Igualmente, la Junta Cívica también discutió otro de los planteamientos contenidos en el diagnóstico de la propuesta de SENPLADES para crear un nuevo nivel de gobierno de escala regional, al plantear que la iniciativa gubernamental no había demostrado su tesis de que la provincia haya cumplido su misión, o de que su continuidad carezca de sentido. Esta entidad acusó también una inconsistencia del gobierno al respecto, al haber dado paso a la creación de las provincias de Santa Elena y Santo Domingo en el año 2007.

Respecto al mecanismo de solución contenido en la iniciativa gubernamental de regionalización, la Junta Cívica desestimó y criticó que este dispositivo de salida desde distintas direcciones y argumentos que se presentan a continuación. La Junta Cívica advirtió que corregir el problema de la superposición de atribuciones entre niveles de gobierno, no depende de crear o de que persista un determinado tipo de entidad en el régimen seccional, como el provincial, sino de una coherente definición y delimitación de competencias.

Argumentó también que la iniciativa de SENPLADES presenta una pobre sustentación de que la creación de entidades intermedias de mayor dimensión territorial pueda constituir una solución para las inequidades territoriales. La discusión de la pertinencia de crear un nivel regional para dar salida a las autonomías, efectuada por la Junta Cívica de Guayaquil, fue elevada al defender al municipio como única entidad subnacional con trayectoria y relevancia histórica e institucional, persistente y creciente, desde antes de la época republicana, y que constituye eje real de desarrollo político y económico.

Igualmente, la Junta Cívica se opuso a la regionalización, como mecanismo de salida de problemática autonómica, al considerar que las propuestas anteriores de regionalización no han tenido acogida en el país porque “las comunas, las juntas parroquiales, los municipios y las provincias tienen mayor raigambre en la cultura ecuatoriana que la que pueden tener las

regiones” (Junta Cívica de Guayaquil 2007, 8). De ese modo, planteó que si se requiere manejar una unidad territorial de mayor alcance, puede utilizarse el mecanismo institucional distinto, como el de asociación de prefecturas o municiones, mediante la conformación de mancomunidades, previsto en la Constitución de 1998, y que, a diferencia de las propuestas de regionalización, ha tenido acogida.

La Junta Cívica de Guayaquil tampoco descartó totalmente que el mecanismo institucional de la regionalización pueda resultar útil. Sopesó que este gobierno intermedio pudiera constituir un mecanismo adecuado para determinados propósitos, como la promoción del desarrollo económico territorial equitativo, solo si: a) su origen es democrático, b) si dispone de mecanismos y atribuciones efectivas para la coordinación entre los gobiernos seccionales y el central, c) si se transfieren al nivel intermedio facultades de los tres poderes del estado y de los organismos de control, y d) si se incorpora a juntas parroquiales, comunidades étnicas como entidades del régimen seccional autónomo.

En ese caso, la Junta Cívica criticó que los criterios de equipotencia socioeconómica y viabilidad política argüidos por SENPLADES para proponer las siete agrupaciones de provincias en regiones están por sobre la voluntad autónoma de los ciudadanos y su diversidad cultural; y demuestra el carácter antidemocrático de la propuesta. Esta entidad local advirtió que las eventuales nuevas entidades intermedias de gobierno no deberían ser “definidas de manera arbitraria por la tecnocracia, incluso a contracorriente de factores culturales, tradiciones e identidades regionales o incluso mandatos populares manifestados con la legitimidad del escrutinio, como lo fueron las Consultas Populares (...) del 2000” (Junta Cívica de Guayaquil 2007, 8).

A más de interpelar tesis del diagnóstico y del mecanismo institucional de gobierno intermedio contenido en la propuesta de regionalización, la Junta Cívica de Guayaquil se opuso a la concepción general del modelo de autonomías y de descentralización formulado por la SENPLADES. Esta entidad guayaquileña acusó que la noción de autonomía que maneja el gobierno no tiene relación o consistencia “con ningún concepto de autonomía dentro de la ciencia política y el derecho público contemporáneo” (Junta Cívica de Guayaquil 2007, 8). Así también consideró que un modelo de descentralización distinto al esquema voluntario, en el que “todos hagan el mismo camino y lleguen a la misma meta” es propio de una visión política de “un gobierno central controlador que sustenta su autoridad en la suma de poderes...(y)... proscribire un modelo de gestión alternativo, la participación y la iniciativa ciudadanas” (Junta Cívica de Guayaquil 2007, 4). La Junta Cívica de Guayaquil consideró

también que la propuesta de descentralización de SENPLADES respecto a definir competencias propias para cada nivel de gobierno, resta la cantidad de competencias que pueden ser descentralizadas del estado central a favor de los gobiernos locales.

En definitiva, en una posición contraria al proyecto de regionalización gubernamental, la Junta Cívica de Guayaquil defendió el modelo de descentralización de la normativa de los noventa y su carácter voluntario, y reivindicó la orientación de las demandas autonomistas del año 2000, enfocadas en autonomizar territorios provinciales de forma individual y discrecional. También acusó a la iniciativa de creación de regiones autónomas de SENPLADES, como una de carácter centralista, tecnocrática y controladora, contraria a la participación y voluntad ciudadana, así como ajena a aspectos históricos, culturales y políticos locales.

Estos conceptos argüidos por la Junta Cívica de Guayaquil confluyeron con la oposición ejercida por el alcalde Jaime Nebot a la propuesta de regionalización y a otros ejes de la agenda gubernamental, que iban a ser procesados en la Asamblea Constituyente, que se manifestó a través de una marcha el 24 de enero de 2008, organizada como parte del proceso de formulación y posicionamiento del denominado “Mandato de Guayaquil”. La marcha del 24 de enero de 2008 constituyó un hito con el que Nebot concentró su oposición general a distintas iniciativas de la Revolución Ciudadana, en torno al eje de la defensa de la autonomía de la ciudad y al ataque político a la posición del régimen sobre la problemática del autogobierno municipal y la propuesta de regionalización. El planteamiento de la autonomía de Nebot de cara al proceso constituyente, como centro de su discurso elevado en esa movilización del 24 de enero, posicionó a un Guayaquil autonomista, rebelde, conciliador y constructor de patria<sup>136</sup>. Nebot denunció en su discurso que la posición gubernamental en estas temáticas apuntaba al centralismo, a generar división y oposición entre las ciudades del país, así como al fraccionamiento y liquidación de Guayaquil. En su ataque, Nebot calificó a Correa como un “centralista rabioso” que había emprendido una “persecución demencial” contra Guayaquil, para privarle de sus rentas y servicios<sup>137</sup>. Nebot trazó a los sectores

---

<sup>136</sup> “Esto no es personal. Es la oposición de dos visiones de país. El uno centralista, aprovechador, confrontador, que desune, destruye y perjudica al pueblo, eso son ellos. Nosotros autonomistas, conciliadores, sabemos sumar, sabemos construir y por eso beneficiamos a los pobres de Guayaquil y de la patria” (Nebot, 24 de enero de 2008, “Discurso en concentración en Avenida 9 de Octubre”).

<sup>137</sup> “Se dijo autonomista, y es un centralista rabioso. Dijo que iba a unir a los ecuatorianos. ¿Qué ha hecho? (...) Quiere poner a las ciudades pequeñas contra las ciudades medianas, y contra Quito y Guayaquil. Divide y destruye, en vez de construir y de unir. Dijo que amaba a Guayaquil. Persigue a Guayaquil y ahora quiere retacear a Guayaquil, liquidar a Guayaquil (...) Le quita las rentas a la Corporación de Seguridad Ciudadana (...) Y no contentos con eso, presentan este plan criminal de retacear Guayaquil. Les molesta Guayaquil, quieren

políticos, económicos y ciudadanos concentrados en la marcha del 24 de enero de 2008, la lucha por la autonomía de Guayaquil de cara al proceso constituyente y una eventual movilización de estos actores a Montecristi para que la Asamblea, entre algunos puntos, en lugar de la propuesta gubernamental de autonomía regional, consagre el modelo de autonomía de las consultas populares por la autonomía provinciales del año 2000<sup>138</sup>.

La posición en contra de la propuesta gubernamental de creación de regiones autónomas expresada en la marcha del 24 de enero de 2008, por Nebot y el conjunto de actores políticos, empresariales y ciudadanos liderados por el alcalde, se tradujo en el “Mandato de Guayaquil”. Este mandato fue un documento con el que, bajo el lema de “Guayaquil por la Patria”, estos actores exigieron a la Asamblea Constituyente la incorporación en la nueva Carta Magna, de sus demandas de “autonomía voluntaria” y otros seis planteamientos. El planteamiento sobre autogobierno contenido en el “Mandato de Guayaquil”, defendió la posición de que “no caben regiones forzadas ni objetivos impuestos”. La posición contraria del “Mandato de Guayaquil” a la regionalización propuesta por el gobierno, estuvo basada en la idea que “la autonomía es libertad y debe ser voluntaria”, y que constituye una forma política administrativa que no implica separatismo, sino una expresión de unidad en la diversidad, que demanda el respeto a las distintas concepciones de desarrollo local y regional (Mandato de Guayaquil 2008, 4).

Esta oposición a la propuesta gubernamental de autonomías regionales manifestó su desacuerdo a la creación de una nueva institucionalidad estatal que el proceso de regionalización comprendía. En respuesta al postulado generación de equidad territorial de la propuesta oficial, consideraron que “la autonomía es la libertad para decidir y la creatividad para progresar, pues se necesita generar nueva riqueza ya que la repartición equitativa de la pobreza no es solución a ningún problema” (Mandato de Guayaquil 2008, 4). El Mandato de Guayaquil rechazó la posibilidad de que la autonomía implique afectación de la jurisdicción, competencia y recursos de los gobiernos locales; y acusó al gobierno buscar reducir las competencias transferibles hacia los municipios, centralizar competencias descentralizadas,

---

reducirlo quizás a la cuadra del Municipio” (Nebot, 24 de enero de 2008, “Discurso en concentración en Avenida 9 de Octubre”).

<sup>138</sup> “Y que sepa la Asamblea que si llegan a eso, la próxima manifestación multitudinaria será en Montecristi, en las puertas de la Asamblea. Señores asambleístas, no jueguen con fuego, se van a quemar (...) Muchos se han preguntado: ¿y después de la marcha qué? (...) Guayaquileños y ecuatorianos: es el principio de la lucha. No es el fin. El objetivo, es defender la libertad en el Ecuador, en toda su expresión y decirle no al totalitarismo. El objetivo es defender la autonomía municipal de todos los 219 cantones del Ecuador (...) El objetivo es que la autonomía como forma política y administrativa de gobierno se consolide como unidad nacional, en la diversidad que hay que respetar. (...) Hay que decirle a la Asamblea que actúe como tal, respetando el Mandato soberano del pueblo ecuatoriano, (...) Guayaquil está en marcha y pronto el Ecuador lo estará también” (Nebot, 24 de enero de 2008, “Discurso en concentración en Avenida 9 de Octubre”).



disminuir recursos y suprimir preasignaciones correspondientes a los gobiernos locales. A la vez, el Mandato de Guayaquil postuló una defensa de los municipios y de modelos de gestión considerados exitosos de las ciudades de Guayaquil, Quito, Manta, Babahoyo, Cuenca, Machala y Cotacachi; y defendió una gestión de los municipios que, a diferencia de la de los gobiernos centrales, fue valorada como eficaz.

Una vez avanzado parte del debate constituyente, Nebot convocó a una sesión del Concejo Municipal de Guayaquil para revisar los primeros artículos elaborados por la Mesa de Organización Territorial y Asignación de Competencias<sup>139</sup>. El Concejo Municipal de Guayaquil emitió una resolución el 16 de junio de 2008, en la que criticó y expuso su rechazo a las características y alcance que los instrumentos de autonomía adquirieron en articulado constitucional inicial, discutido en el primer debate de la Asamblea Constituyente. El Consejo Municipal presidido por Jaime Nebot condenó “lo que está resolviendo la mayoría de la Asamblea Constituyente en materia de autonomía y descentralización, ya que en realidad se trata de un franco retroceso, que trunca la autonomía y fortalece el centralismo, en perjuicio de las ciudades” (Consejo Municipal de Guayaquil, 2008).

En confluencia con las críticas anteriores formuladas por la Junta Cívica y el Mandato de Guayaquil, la Resolución del Concejo Municipal criticó el cambio de modelo de descentralización. Advirtieron que con la instauración de un esquema obligatorio de competencias exclusivas para cada nivel de organización territorial del Estado, se vuelven intransferibles, ya no solamente las competencias privativas del gobierno central (seguridad, relaciones exteriores y, asuntos económicos y tributarios), sino todas las competencias que no han sido reconocidas como exclusivas de los distintos niveles de gobiernos autónomos.

El Consejo Cantonal de Guayaquil, con esa resolución, elevó su desacuerdo con los assembleístas de mayoría que habían propuesto que las regiones autónomas puedan ser constituidas únicamente por provincias de más de 800 mil habitantes: “injustamente excluyen a Quito y a Guayaquil, que teniendo más del triple y casi el doble, respectivamente, de los habitantes requeridos, no podrán ser regiones autónomas” (Consejo Municipal de Guayaquil, 2008). Este asunto fue finalmente acogido en el texto constitucional cuando la mayoría constituyente de Alianza País, otorgó igual alcance, competencias y procedimiento de

---

<sup>139</sup> El Alcalde Jaime Nebot anunció: “trataremos la farsa que se ha resuelto en la Asamblea con la venia del Gobierno. Eso es una burla y lo demostraremos, porque lo resuelto es puro centralismo que perjudica a la gente en obras y servicios” (El Universo, 12 de junio de 2008, “Cabildo de Guayaquil llama a sesión por tema autonómico”).

creación a las regiones autónomas, como a los distritos metropolitanos autónomos, a ser conformados por cantones con al menos el 7% de la población nacional, como Quito y Guayaquil. Así también, el Consejo Municipal de Guayaquil rechazó en su resolución que

en el caso de las regiones autónomas el estatuto de autonomía regional, decidido por el pueblo en consulta, deberá ser sometido a la aprobación de la Función Legislativa, lo cual constituiría una burla al pronunciamiento popular directo, que está por encima de todas las funciones del Estado (Consejo Cantonal de Guayaquil, 2008).

Este aspecto fue igualmente acogido o resuelto en el texto constitucional definitivo, al colocar como último y definitivo paso dentro del procedimiento de conformación tanto de regiones como de distritos metropolitanos autónomos, a la consulta popular. El texto constitucional estableció que si la consulta popular es favorable, entra en vigencia tanto el estatuto de autonomía, previamente avalizado por la Corte Constitucional, así como la ley de creación aprobada en la Asamblea, para cuyo archivo o negación el legislativo requiere contar con los votos de dos de las tres partes de sus integrantes.

De igual modo fue acogido otro de los reclamos contenidos en la Resolución del Consejo Cantonal, al señalar que a la municipalidad de Guayaquil o su eventual “distrito metropolitano se lo margina del derecho a realizar una consulta popular para tener un estatuto propio de autonomía regional, pues esta situación es solo aplicable a las regiones autónomas de las que se excluye a nuestra ciudad” (Consejo Cantonal de Guayaquil, 2008). Esta observación fue incorporada al texto constitucional al otorgar tanto a regiones como a distritos metropolitanos la posibilidad de contar con un estatuto de autonomía<sup>140</sup>.

Nebot y el Partido Social Cristiano mantuvieron una oposición general al proceso constituyente y a las disposiciones constitucionales que se expidieron sobre autonomías y descentralización. Como se indicó en el capítulo anterior, el Partido Social Cristiano no tuvo ningún asambleísta al interior de la Mesa de Ordenamiento Territorial y Asignación de Competencias, y no formaron parte del proceso de elaboración y discusión detallado que dio forma a los instrumentos de gobierno de la autonomía, como sí lo fueron otros representantes políticos de la derecha guayaquileña, como Eduardo Maruri, por parte del Movimiento UNO, y Anabella Azín, por parte del PRIAN. Si bien algunos asambleístas socialcristianos se manifestaron en contra de los artículos constitucionales al respecto en los debates del pleno de

---

<sup>140</sup> “Art. 246.- El estatuto aprobado será la norma institucional básica de la región y establecerá su denominación, símbolos, principios, instituciones del gobierno regional, así como la identificación de los bienes, rentas, recursos propios y la enumeración de las competencias que inicialmente asumirá” (Constitución 2008).

la Asamblea Constituyente, la oposición de este partido a los mecanismos institucionales de autonomía que se consagraron en la normativa, fue enarbolada fundamentalmente a través de expresiones y dinámicas externas al diseño de los textos constituyentes, como la citada Marcha del 24 de enero de 2008, el Mandato de Guayaquil, la Resolución expedida por el Concejo Municipal (...), declaraciones públicas de Jaime Nebot<sup>141</sup>, así como también en críticas efectuadas durante la campaña electoral del referéndum aprobatorio de la Carta Magna<sup>142</sup>. Las principales críticas posicionadas por Nebot en la campaña por el No, consistió en posicionar un carácter centralista, totalitarista, concentradora de poderes y abortista de la propuesta constitucional.

De esta forma se observa cómo la determinación o elección de un instrumento de gobierno para las autonomías, como lo advierte Hood (2022) -respecto a estas herramientas en general-, resultó ser un aspecto que atrajo un debate político más álgido que la discusión respecto del propio propósito al que está dirigida la herramienta. Salamon advierte que las batallas por la definición de los instrumentos suelen ser un aspecto central, no solo porque se establece cómo se va a resolver un problema de forma más eficaz, sino por la influencia que los distintos intereses tendrán en los procesos de gestión de los asuntos públicos.

#### **4.1.2. El giro de Nebot hacia la defensa de la autonomía existente**

Una vez aprobada la Constitución en referéndum el 28 de septiembre de 2008, la creación de estos instrumentos de gobierno de la autonomía como las regiones y los distritos metropolitanos autónomos, generaron que la demanda autonómica embanderada por la administración municipal se trastoque. El reclamo de autonomía guayaquileño encabezado por los socialcristianos pasó de reivindicar y posicionar la conquista de una reestructuración del Estado que de paso a la autonomía, a justificar las causas de por qué Guayaquil no se

---

<sup>141</sup> “Repugna lo que están haciendo en la Asamblea Constituyente. Han batido todos los records no de los 200 metros planos, sino de 200 artículos malos aprobados de madrugada... No hay libertad, no hay autonomía, hay centralismo, hay totalitarismo” (Telerama, 25 de julio de 2008, “Nebot cuestiona presencia de Correa en fiestas”).

<sup>142</sup> “¡Guayaquil, pierde tu paciencia, carajo! ¡Sálvate y salva al país!” exclamó en la sesión solemne de las fiestas patronales por la ciudad, en la que pidió votar en contra en el referéndum aprobatorio de la nueva Constitución. “¿Quieren ustedes que se paren las obras de agua potable? ¿Que el registro civil y el aeropuerto vuelvan a ser las pocilgas de antes? (...) Yo tampoco quiero eso, me sumo a ustedes y digo no. En nuestras fiestas nos brindan veneno y quieren que levanten las copas para tomarlo. No y mil veces, no” (El Universo, 26 de julio de 2008, “¡Guayaquil, pierde tu paciencia, carajo! ¡Sálvate y salva al país!”)

acogería a las oportunidades de autogobierno que le ofrecen los instrumentos de autonomía consagrados en la Constitución.

El alcalde Nebot, al ser interrogado sobre si, al cumplir Guayaquil con los requisitos que la Constitución y el COOTAD establecen para convertirse en un distrito metropolitano autónomo, seguirá el proceso que prevé la ley, advirtió que:

A veces uno puede ir por lana y salir trasquilado. No le creo a este gobierno, no me ha dado motivos para creerle que quiere a Guayaquil. ¿Qué sacamos con eso? Hemos vivido muy bien siendo como somos y no nos convertiremos en lo que ellos quieran. Le dije que le contaría por qué les molesta Guayaquil. Porque hemos progresado sin pedirle dinero al Gobierno, ni agachar la cabeza. Les molesta porque aquí se bajan los impuestos, porque la burocracia es mínima, porque todas nuestras operaciones son rentables, no subsidiadas... Porque no nos pueden controlar, porque esta ciudad no tiene dueño, porque no quiere un alcalde con jefe (El Universo, 10 de febrero de 2014, “Jaime Nebot: Progresaremos sin pedir al gobierno, Ni agachar la cabeza”).

En ese sentido, Nebot trastocó la orientación y carácter del diagnóstico de la problemática autonómica del cual partió la demanda que había abanderado y liderado, así como cambió su planteamiento respecto al mecanismo de salida o de solución requerido para superar el centralismo y dar salida a la necesidad de autogobierno. Es decir, dejó de demandar una transformación constitucional, legal e institucional de la estructura de la organización del Estado, como demandó el movimiento autonómico en su surgimiento. Como se señaló en el segundo capítulo de esta investigación, la demanda autonómica en Guayaquil surgió a finales del siglo anterior, como una interpelación liberal frente al intervencionismo del Estado- que tuvo como novedad la idea de reformar al Estado desde el planteamiento de autonomía, de tal modo que con su reestructuración se consagre y construya una estructura territorial y administrativa autónoma de la estatalidad en el Ecuador (Burbano de Lara 2014, 209 – 214; Coronel y Campaña s/a, 31). A diferencia de ello, con los instrumentos de gobierno sobre autonomía consagrados en la normativa, Nebot al reivindicar ahora que “hemos vivido muy bien siendo como somos y no nos convertiremos en lo que ellos quieran”, en lugar de demandar una reestructuración de la estatalidad en los territorios para conquistar la autonomía, propuso la conservación de las condiciones institucionales o situacionales respecto a un autogobierno ya ejercido, que cabía defender.

En ese sentido, mediante los instrumentos de gobierno de autonomía consagrados en la normativa, la administración de Rafael Correa no solo disputó y logró hacer prevalecer un

tipo de diagnóstico y unos mecanismos de solución sobre la problemática de autogobierno territorial. Se provocó también con ello que uno de sus principales sectores de oposición, como el Partido Social Cristiano -pese a que se opuso a esa forma de comprender y resolver la problemática autonómica, y se excluyó de participar en el diseño de este instrumento-, morigere y repliegue el discurso sobre su reivindicación. De ese modo, la posición socialcristiana derivó en sostener que el mecanismo de salida pertinente constituya mantener la estatalidad existente y dejar intocada la problemática institucional de autonomía.

En esa dirección, Joffre Campaña, el asesor en materia de autonomías del alcalde Jaime Nebot, al plantearse la interrogante de si Guayaquil debía constituirse en un distrito metropolitano autónomo, advirtió que “¿Con esta Constitución? Ni hablar. ¿Con este Gobierno? Menos”; y se ocupó de argumentar los motivos por los cuales el puerto principal no debía acogerse a este instrumento de autonomía. En confluencia con los aspectos señalados anteriormente, Campaña sostuvo que resulta un engaño hacer creer que la conformación del distrito metropolitano autónomo permite lograr el viejo anhelo de la autonomía demandada por Guayaquil. Campaña arguyó que ese mecanismo no representa ningún avance y que el modelo de autonomía de la Constitución es centralista y constituye una versión apurada, sesgada, incompleta y tergiversada del modelo español. Campaña advirtió que “el modelo de autonomía previsto por quienes nos gobiernan, le quita a Guayaquil cualquier posibilidad de progreso y, al hacerlo, contamina los conceptos tanto de autonomía cuanto de distrito metropolitano” (El Universo, 30 de abril de 2009, “Guayaquil, ¿distrito metropolitano?”)

A la vez, Campaña interrogó y puso en duda la utilidad de acceder a la autonomía mediante el instrumento del distrito metropolitano autónomo y las disposiciones constitucionales consagradas en Montecristi: “¿Autonomía sin capacidad para dictar leyes?; ¿autonomía sin determinación precisa de competencias?; ¿autonomía sin determinación de los recursos económicos para su funcionamiento?; ¿autonomía sin libertad?” (El Universo, 30 de abril de 2009, “Guayaquil, ¿distrito metropolitano?”). De este modo, Campaña consideró que convertir a Guayaquil en distrito metropolitano autónomo, bajo la normativa vigente, no recoge el anhelo histórico de autodeterminación del puerto principal, le resta cualquier posibilidad de progreso, no representa avances respecto a las competencias ya ejercidas por la municipalidad guayaquileña, y conlleva una distorsión de los conceptos de autonomía, y que, por lo tanto, era preciso “no caer en la trampa del Distrito Metropolitano, que seguramente se convertirá en la obsesión de los concejales de oposición” (El Universo, 30 de abril de 2009, “Guayaquil, ¿distrito metropolitano?”)

Conforme lo señalado por Joffre Campaña, el concejal de Alianza País Osvaldo Villacreses pugnó, al interior del Concejo Municipal de Guayaquil, para que se formule un estatuto de autonomía y se impulse la conformación de la ciudad en un distrito metropolitano autónomo. De este modo, gracias a la creación de estos instrumentos de gobierno, Alianza País, a través de concejales de su movimiento, estuvo en capacidad de interpelar al principal protagonista de la demanda autonómica guayaquileña en el seno del Concejo Municipal, para que la ciudad acceda a mayor capacidad de autogobierno. Ante la interpelación formulada desde Alianza País, de porqué la alcaldía no impulsaba acogerse a este instrumento de autonomía, el alcalde Nebot respondió:

La Constitución dice que Guayaquil puede ser distrito metropolitano, no que debe ser distrito metropolitano. Ser distrito metropolitano le daba dos ventajas, una se mantiene: tener un asambleísta más. Yo quisiera que existan muchos asambleístas menos, creo que el país estaría bastante mejor si eso ocurre. Y en segundo lugar, adquirir más competencias. Dígame, ¿cuál le falta a la ciudad de Guayaquil? ¿Qué competencias le faltan? Tiene puerto, tiene aeropuerto, tiene Metrovía, tiene terminal terrestre. En España, ni Madrid, ni Barcelona manejan aeropuertos, los maneja el Estado central (Canal UNO, 18 de abril de 2019, Programa Veraz, Entrevista a Jaime Nebot).

De este modo, después de instaurados los instrumentos autonómicos establecidos en la Constitución, el alcalde Nebot, para dar respuesta a la interpelación efectuada desde el movimiento político de gobierno respecto a no haber impulsado la conformación de un distrito metropolitano, llegó a redefinir su postura respecto a la problemática de la autonomía de la ciudad. Nebot pasó a posicionar que la Alcaldía ya ejercía las competencias necesarias y que su autogobierno no demandaba conquistar más facultades<sup>143</sup> que las ya reconocidas, y que, en consecuencia, no se requería una reestructuración de la organización territorial del

---

<sup>143</sup> El episodio más emblemático con el cual se puso de manifiesto una orientación y uso de la autonomía ejercida por Jaime Nebot, que difería de una demanda y asunción de competencias para la localidad, constituyó el conflicto producido con la administración de Rafael Correa en el año 2014, cuando el Consejo Nacional de Competencias determinó y reguló la transferencia de la competencia, que la Constitución estableció como exclusiva de los municipios, correspondiente a planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público. En ese episodio, Jaime Nebot rechazó inicialmente la asunción de esa competencia por parte del Municipio de Guayaquil, argumentando que no había existido una aceptación expresa de la municipalidad para asumir su transferencia. Ante ese conflicto, que implicaba que los municipios tendrían como parte del ejercicio de esa competencia determinar eventuales incrementos en las tarifas de transporte público, Nebot insinuó que utilizaría un mecanismo como una consulta popular o referéndum local, orientado a rechazar la descentralización de esa competencia al municipio, al preguntar: “¿Quieren ustedes que, pese al mal servicio, se suba la tarifa del transporte? ¿Quieren ustedes que parte del dinero del municipio, que es su dinero, se lo entreguemos en subsidio a los empresarios del transporte de Guayaquil? ¿Quieren ustedes recibir menos obras y menos servicios? ¿Quieren ustedes que la municipalidad de Guayaquil sienta el terrible precedente de recibir una competencia sin dinero suficiente, sin autorización expresa, en contundente violación de la Constitución y de la ley?” (Nebot, 9 de octubre de 2014, Discurso en la sesión solemne del 9 de octubre).

Estado. Así, la reivindicación autonómica socialcristiana dejó de ser apelada como una conquista a lograr, que implicaba reorganizar la estatalidad y la distribución territorial de las competencias y recursos públicos<sup>144</sup>. Esa anterior reivindicación pasó a constituir una defensa de los niveles de autonomía ya ejercidos y vigentes. Ya no se trataba de conquistar la autonomía, sino de defender un nivel pleno de autogobierno ya logrado por la municipalidad. En este nuevo escenario, el retraimiento de la demanda autonómica liderada anteriormente por el alcalde Jaime Nebot, dio paso a que opositores, como el concejal de Alianza País Octavio Villacrés, se ubiquen como propulsores de la iniciativa para conformar un distrito metropolitano autónomo, y estén en posibilidades de interpelar a la administración municipal socialcristiana por no acceder o asumir las oportunidades y competencias brindadas por el instrumento de autonomía metropolitana.

Con la expedición de estos instrumentos de gobierno, Alianza País, provocó que Nebot pase de demandar la conquista de mecanismos institucionales de autonomía, a explicar los motivos por los cuales no impulsaba una reforma institucional hacia el autogobierno de la ciudad, y no utilizaba los mecanismos de autogobierno viabilizados por la Constitución. La iniciativa autonómica demandada anteriormente con la fuerza política de un asunto público nacional de primer orden, liderada por el alcalde de Guayaquil y las élites de la ciudad, pasó a manos de una iniciativa local impulsada por el movimiento político de gobierno, que no se convirtió en una problemática público relevante, pero que comprendió el repliegue de una reivindicación autonómica utilizada como recurso de oposición al gobierno nacional.

La conquista de la autonomía, progresivamente, dejó de constituir un recurso de disputa política para ejercer, por parte del Partido Social Cristiano, oposición y presión al gobierno central de turno. Si bien, varios episodios de contienda política entre la administración municipal liderada por Nebot y el gobierno de Rafael Correa tuvieron como objeto de conflicto varios asuntos de orden local de la ciudad<sup>145</sup>, la posición general de la alcaldía de

---

<sup>144</sup> Durante el proceso constituyente, al demandar la meta de la autonomía, en términos de una conquista a ser consagrada en la organización del Estado en la reforma constitucional del 2008, con la fundamentó la convocatoria a la Marcha del 24 de enero, planteó: “Ojalá el Gobierno entienda, ojalá la Asamblea entienda y si no entienden habrá un segundo paro, habrán terceros paros, habrán cuartos paros, pero al final llegaremos a donde tenemos que llegar, Guayaquil libre y autónomo dentro de la unidad del Ecuador (El Universo, 17 de enero de 2008, “Nebot asegura que la marcha es solo el principio”).

<sup>145</sup> Como por ejemplo disputas entre respecto al dragado sobre el Río Guayas, la circulación de líneas de transporte por determinados puentes de la ciudad, la construcción de un nuevo puerto de aguas profundas en Posorja, fuera de la capital de Guayas, la descontaminación del Estero Salado, el proyecto de vivienda popular en Monte Sinaí, el control o represión de actividades económicas informales, gestión de competencias y prestación de servicios municipales mediante fundaciones privadas, etc.

Guayaquil sostenida en esos conflictos, estuvo basada en la defensa de la autonomía existente y el modelo de desarrollo forjado en la urbe, y ya no en la conquista de reformas institucionales y mecanismos autonómicos. El repliegue de esta demanda socialcristiana en Guayaquil, producido en el marco de la instauración de instrumentos autonómicos, comprendió el paso de su discurso de una indispensable conquista de reformas de autogobierno, a la defensa de una plena autodeterminación ya lograda. Ya no se reivindicó la necesidad de que una política pública resuelva la problemática autonómica mediante una reforma normativa e institucional del Estado, sino que el gobierno central se abstenga de incidir en las áreas de competencia municipal. De este modo, la instauración de estos instrumentos de gobierno, trastocó las relaciones de poder en torno a la disputa política por la autonomía, entre el gobierno nacional y los actores demandantes de este problema público.

Tres años después de terminado el último período de Jaime Nebot como alcalde de Guayaquil, su propio ex asesor en materia de autonomía, Joffre Campaña, advirtió un carácter discursivo del autogobierno demandado por el burgomaestre, al indicar que aquella posición distaba de un reclamo dirigido a reclamar el traslado y ejercicio de competencias y prestación de servicios públicos. Campaña observó, que a la vez, este carácter de la demanda autonómica socialcristiana desempató con la concepción que perfiló el gobierno de Alianza País sobre los instrumentos de gobierno para dotar de alcance institucional al autogobierno territorial.

Febres Cordero era un gran centralista. Febres Cordero jamás fue un federalista, ni un autonomista. Jaime Nebot era un autonomista de discurso. En los hechos ¿qué competencia importante asumió Jaime Nebot, como municipio, que él la haya reclamado? Muchos dicen: el aeropuerto de Guayaquil. El aeropuerto de Guayaquil se lo delegó Gustavo Noboa, no fue una lucha del alcalde de Guayaquil. De tal manera que Nebot es un autonomista de discurso, de la típica autonomía al andar, pero de autonomía no tenía en el fondo nada. Tanto que la autonomía de la Constitución Montecristi -que plantea una autonomía pésima, mal enfocada, mal regulada- jamás motivó a Jaime Nebot, ni a nadie en este país que vayan por la autonomía (Ecuador en directo, 1 de julio de 2022, Entrevista a Joffre Campaña, “El gobierno del encuentro fue solamente un *slogan*”).

Tras la instauración de los instrumentos de gobierno de la autonomía en la Constitución, cobró más sentido el carácter que el propio Jaime Nebot había otorgado a su esquema autonómico, al reivindicarlo discursivamente como un modelo de “autonomía al andar”. La reivindicación de una “autonomía al andar”, a más de apelar a su carácter voluntario, denotó también su talante espontáneo y su sentido indeterminado. Con este carácter no se establecía



precisiones respecto a las metas y alcances institucionales, competenciales o jurídicos que demanda la conquista del autogobierno; sino que se apelaba a la autonomía como una postura, voluntad o actitud política con el que camina regularmente. El planteamiento del modelo de la “autonomía al andar” utilizado por Jaime Nebot, visto desde la perspectiva analítica de los instrumentos de gobierno, supuso manejar una posición política que dejaba indeterminado un mecanismo específico requerido para su solución del asunto autonómico. Esa postura, al no contener o explicitar un mecanismo institucional determinado para la resolución del asunto público de las autonomías, perdería posibilidades concretas de ser procesado o resuelto por parte de políticas públicas y reformas específicas adoptadas por el gobierno; y podría ser utilizado de manera abierta para distintos episodios de disputa.

Se puede observar también que, entre sus efectos, la creación de estos instrumentos de autonomía desestimuló el interés político de acceder al autogobierno a sectores de oposición como el socialcristianismo. Para ellos, conformar un distrito metropolitano autónomo o una región autónoma habría implicado reconocer cierto grado de pertinencia y ventajas del mecanismo de solución contenido en estos instrumentos de gobierno y, de ese modo, legitimar la política pública de autonomía de la administración de la Revolución Ciudadana. La existencia de instrumentos de gobierno que posibilitan procesos autonómicos -pese a que éstos difieren con el alcance, concepción y orientación de demandas de autogobierno de sectores de oposición-, trastocó el escenario sobre el cual el socialcristianismo había erigido su reclamo. Ya no se podía utilizar la causa autonómica contra una organización estatal que no daba cabida al autogobierno y acusar la inexistencia de vías y mecanismos para su solución. En lugar de ello, era posible, casi únicamente, advertir y atacar un carácter distorsionado, impropio y perjudicial de los instrumentos de autogobierno; y argumentar porqué el Municipio de Guayaquil no caminaba hacia la autonomía establecida en la Constitución.

El efecto de repliegue de la demanda autonómica socialcristiana producido a raíz de la instauración de los instrumentos de gobierno sobre la autonomía fue plenamente advertido por impulsores de la reforma constitucional en esta materia como Augusto Barrera, quien antes de ser electo alcalde de Quito, participó en la formulación de la propuesta de regionalización al interior de la SENPLADES y fue coordinador entre el gobierno de Rafael Correa y el bloque de asambleístas constituyentes de Alianza País. De este modo, actores que instauraron desde la administración de Rafael Correa estos instrumentos de gobierno sobre la autonomía advirtieron, que, pese a que las autonomías no tuvieron lugar o su resultado anunciado, uno de

los efectos de la política pública en este campo constituyó la desactivación del reclamo de autodeterminación territorial. Augusto Barrera advirtió, en el año 2013, que los requerimientos de autonomía de los sectores dirigentes de Guayaquil, no tenían que ver con competencias nuevas, sino que constituían una “trampa” de un debate autonómico, que llegó a plantear una suerte de secesionismo o separatismo. Barrera consideró que la Constitución de 2008 resolvió y encauzó adecuadamente aquello al establecer que quienes demandan consolidar su autonomía deben constituir regiones o distritos metropolitanos autónomos, asumir competencias y responsabilidades, y, de ese modo, fortalecer el Estado. En ese sentido, Augusto Barrera sostuvo que:

si Guayaquil quiere ir a la autonomía lo que tiene que hacer es convertirse en distrito metropolitano e igualmente consolidarse como un gobierno autónomo y eso que no ha ocurrido en caso de Guayaquil, pese que ahora la legislación plantea un camino para lograrlo, porque ser gobierno autónomo significa sobre todo más competencias y responsabilidades. El debate de la autonomía que hay después de la Constituyente mojó la pólvora a los planteamientos separatistas o autonomistas de corte oligárquico y de corte neoliberal, porque si alguien quiere ser autónomo tienen el mecanismo de lo que significa autonomía, que no precisamente significa romper el Estado sino fortalecerlo (Dávila 2013, 85).

De este modo, se observa que los propios actores impulsores de las reformas constitucionales de 2008 sobre autonomía, advirtieron estos efectos que produjo la consagración de estos instrumentos de gobierno, sobre la demanda autonómica guayaquileña. Su expedición no conllevó a la instauración de mecanismos institucionales que favorezcan el autogobierno de la ciudad, pero comprendió esa victoria en la pugna y disputa política entre el gobierno y sectores de oposición, alrededor del problema público de las autonomías, que supuso la desactivación temporal de ese reclamo en contra de la administración de la Revolución Ciudadana.

Tras diecinueve años de Jaime Nebot al frente de la Alcaldía cumplidos en el 2019 y, hasta entonces, once años de vigencia de la Constitución del 2008, como se ha señalado, nunca se impulsó la conformación de un distrito metropolitano autónomo en Guayaquil, la localidad que mayor demanda y reivindicación elevó anteriormente para conquistar su autogobierno en el Ecuador. Las diferencias detalladas a lo largo de estas páginas existentes respecto a la orientación, alcance, sentido y uso otorgado a la autonomía, que entraron en disputa y conflicto entre el gobierno de la Revolución Ciudadana, provocaron aquello. La instauración de estos instrumentos de gobierno sobre la autonomía dio lugar a que la conquista de la

demanda autonómica guayaquileña se repliegue y deje de constituir un problema público de primer orden, en la arena de la política nacional durante esos años. El repliegue de un problema público como la demanda de autonomía, que constituyó uno de las más álgidas reformas emprendidas en la reforma constitucional de 2008 se produjo, sin que necesariamente hayan desaparecido los problemas a los que apeló su emergencia, como el centralismo, disparidades territoriales de desarrollo, desigualdades en la prestación de servicios públicos, clivajes regionales, regionalismos o conflictos identitarios regionales, una construcción problemática o inacabada del Estado nacional ecuatoriano, etc. El decaimiento de la demanda autonómica guayaquileña tuvo lugar frente a la existencia de un instrumento que encauzó y acotó la demanda de autogobierno, en el marco del proceso de reforma constitucional de fortalecimiento del Estado.

Es importante anotar que el repliegue de la demanda autonómica aconteció en un escenario en el que el gobierno de la Revolución Ciudadana fortaleció la institucionalidad del Estado, conforme lo descrito en el segundo capítulo de la presente investigación. El gobierno de Rafael Correa incrementó la presencia y desconcentración estatal en los territorios, e impulsó un incremento de la inversión y servicios públicos en los distintos territorios, en los sectores y servicios de salud, educación, protección social, registro civil, vialidad, seguridad, vialidad y sectores estratégicos. El fortalecimiento de la presencia estatal en los territorios estuvo acompañado de una dinámica en la que Alianza País, tras la expedición de la Constitución de 2008, en las elecciones seccionales del año 2009 se constituyó en el partido o movimiento político que obtuvo la mayor cantidad de prefecturas, alcaldías y juntas parroquiales rurales del país. En esos años, el partido de gobierno estuvo al frente, directamente o a través de aliados, de las asociaciones de los gobiernos locales, al encabezar la Asociación de Municipalidades del Ecuador, el Consorcio de Gobiernos Provinciales del Ecuador y el Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador. Una vez aprobada la Constitución de 2008, en las primeras elecciones seccionales que participó Alianza País, en el 2009, el movimiento de gobierno captó 9 de las 24 prefecturas. En ese año, apoyaron públicamente a Rafael Correa para su segunda elección presidencial 170 de 221 alcaldes y 17 de los 24 prefectos, entre ellos, todos los que administraban las provincias en las que el año 2000 se realizaron las consultas populares por la autonomía (García 2014).

De esta forma, el contexto en el que emergió la demanda autonómica a finales de la década de los noventa y el primer lustro del 2000, descrito en el segundo capítulo, se trastocó. El escenario ya no estaba caracterizado por la inestabilidad política, la crisis financiera y

económica de 1999, el decaimiento del Estado tras la aplicación de políticas de ajuste estructural y neoliberal de los ochenta y noventa, y un posicionamiento de ciertos gobiernos locales eficaces, frente a la erosión de los gobiernos centrales de turno y la caída sucesiva de los últimos tres presidentes elegidos. Rafael Correa logró triunfar en tres elecciones presidenciales y Alianza País se constituyó en una fuerza política y electoral de alcance prácticamente nacional. Su presencia no estaba reducida únicamente a determinados territorios o regiones, aunque en algunas zonas, como por ejemplo la sierra central y la Amazonía, no constituyó la primera fuerza electoral. El gobierno incrementó la capacidad de atención e inversión pública en los territorios y pudo trastocar el escenario o clima de abandono y desatención estatal en las distintas zonas del país, de cara al cual emergió la demanda autonómica y los reclamos de descentralización.

#### **4.1.3. ¿Retorno del problema público de las autonomías bajo la demanda guayaquileña de federalismo?**

Al finalizar la presente investigación, al trastocarse nuevamente el escenario, el reclamo autonómico socialcristiano parece despertar tras su repliegue, ahora, bajo la demanda de conformar un estado federal. El 6 de julio de 2022, Jaime Nebot planteó, tras el paro indígena de junio de ese año, que “el momento de una república federal y unida ha llegado” (Nebot, 6 de julio de 2022, “Una república federal y unida”) y posicionó la necesidad de reformar la Constitución, mediante un plebiscito, y consagrar una nueva organización territorial federal del Estado ecuatoriano.

La reedición de la demanda de autogobierno lanzada por Nebot ha surgido tras un nuevo período de debilitamiento político de los dos últimos gobiernos centrales de turno y de las capacidades estatales. Esta nueva etapa ha estado marcada por la crisis sanitaria y económica producida por la pandemia del coronavirus; la presencia de un nuevo ciclo de déficit y ajuste fiscal; el deterioro de servicios públicos, incremento de las problemáticas de pobreza, desempleo, seguridad, etc.; y crisis políticas sucedidas con los paros nacionales en octubre de 2019 y junio de 2022, que pusieron en riesgo la continuidad de los gobiernos de Lenin Moreno y Guillermo Lasso.

Tras la consagración de los instrumentos de autonomía establecidos en la actual normativa, esta vez, el reclamo de autogobierno se produjo por fuera de ellos. Conforme se ha detallado

en el capítulo anterior, los instrumentos de gobierno de la autonomía establecidos en la normativa actual encauzaron la demanda de autogobierno en el marco de un estado unitario, no federal<sup>146</sup>. De este modo, la existencia de vías institucionales para acceder a mecanismos de autonomía enmarcados dentro de una organización de estado unitario, como las regiones autónomas y los distritos metropolitanos autónomos, posibilita impulsar proceso de autogobierno en ese marco. Por ello, cabe formular la hipótesis de que una demanda política de autonomía que apele a la inexistencia de posibilidades de ejercer un adecuado autogobierno puede tender ahora a exigir una organización estatal federal.

Dicho de otro modo, una futura investigación sobre un eventual nuevo ciclo de la demanda autonómica podría analizar si los instrumentos de gobierno de la autonomía consagrados en la normativa en el marco unitario, han incidido en que la reivindicación autonómica, después de haberse replegado, reaparece siendo planteada bajo una forma federal. Cabría estudiar si la demanda de federalismo que ha esbozado Nebot, se convierte en un problema de primer orden que ocupe la esfera pública como lo hizo anteriormente la de autonomías provinciales, y, si en esta ocasión, la propuesta socialcristiana de federalismo llega a formular un mecanismo de solución que precise un instrumento con los aspectos institucionales, legislativos, competenciales, judiciales, económicos y de procedimiento, que esa compleja reforma constitucional y legal comprendería, o si se limitaría a un mecanismo de solución de “federalismo al andar”.

## **4.2. Intentos parciales para conformar en Quito un distrito metropolitano autónomo**

### **4.2.1. Alcance de las iniciativas embrionarias para formular un estatuto de autonomía para Quito**

---

<sup>146</sup> Cabe recapitular que la delimitación del alcance de las autonomías dentro de un estado unitario fue efectuada en el proceso constituyente a través de establecer: a) la descentralización territorial únicamente de la función ejecutiva de gobierno, y no de las funciones legislativa y judicial, b) delimitar el alcance de la capacidad legislativa de los gobiernos de los territorios que se autonomicen, así como de la determinación del rango jerárquico de la normativa que éstos expidan, y c) el alcance y características de los órganos de legislación de gobiernos que se autonomicen, y la inexistencia de una separación o independencia de sus órganos de gobierno y de legislación local.

Tras la consagración de los instrumentos de gobierno de la problemática autonómica en la Constitución de 2008, las cuatro últimas administraciones municipales quiteñas, durante los catorce años de vigencia de la Carta Magna, han efectuado pasos iniciales para formular un estatuto de autonomía, que sea posteriormente aprobado en consulta popular y dé paso a la conformación de un distrito metropolitano autónomo en la capital. Es preciso recapitular que actualmente Quito es un Distrito Metropolitano al cual le han sido reconocidas únicamente las competencias precisadas en la ley de su creación de 1993<sup>147</sup>, aunque todavía no aquellas correspondientes al nivel provincial y regional que la Constitución 2008 establece, y a las que puede acceder un distrito metropolitano autónomo con su conformación, mediante la aprobación de su estatuto de autonomía en consulta popular<sup>148</sup>.

Al interior de las administraciones de los alcaldes de Quito Vallejo, Barrera y Yunda se formularon propuestas de estatuto de autonomía para la capital, que no llegaron a ser aprobados en el seno de su Concejo Metropolitano, ni a avanzar con los pasos siguientes de control por parte de la Corte Constitucional, como tampoco con la consulta popular requerida para conformar un distrito metropolitano autónomo. En el período del Alcalde Mauricio Rodas su administración elaboró un documento de trabajo preliminar, que contenía orientaciones para formular una propuesta de estatuto de autonomía.

Estas iniciativas embrionarias e inconclusas implicaron intentos de apropiación, de carácter limitado y parcial, para acogerse a los mecanismos de solución contenidos en este instrumento de gobierno de la autonomía. Estos procesos principalmente estuvieron desarrollados e impulsados por espacios o unidades técnicas de la administración municipal, como el Instituto de la Ciudad, la Secretaría de Planificación del Municipio, el Instituto Metropolitano de Planificación Urbana o instancias de asesoría y consultoría brindados para el cabildo.

---

<sup>147</sup> La Ley Orgánica del Régimen del Distrito Metropolitano de Quito expedida en 1993 convirtió al cantón en el Distrito Metropolitano de Quito, al igual que sus autoridades se transformaron en alcalde metropolitano y concejales metropolitanos. En términos de competencias, como se indicó anteriormente, esta ley fundamentalmente le otorgó a esta municipalidad: la regulación y control sobre el uso y ocupación del suelo; la planificación, regulación y coordinación del transporte público y privado; y la prevención y control de la contaminación ambiental. Con el fin de desconcentrar administrativamente la gestión de servicios municipales esta ley organizó administrativamente el territorio distrital en zonas metropolitanas, que están compuestas por una o más parroquias metropolitanas. A nivel institucional, esta norma creó los cargos de Administrador general y de procurador, que debían ser designados por el Consejo Metropolitano, de ternas respectivamente presentadas por el alcalde metropolitano.

<sup>148</sup> El COOTAD establece que “este código no afecta la vigencia de las normas de Ley Orgánica del Régimen del Distrito Metropolitano (...), y que ésta cumple la función de declaración del Distrito Metropolitano y de su delimitación territorial. El gobierno autónomo del distrito metropolitano concluirá el proceso de constitución con la elaboración, control de constitucionalidad y sometimiento a consulta de su estatuto, en los términos previstos en la Constitución” (COOTAD, 2010, disposición general séptima)

A diferencia del caso guayaquileño, ninguna de estas iniciativas supuso que este limitado interés autonómico, existente en los años de vigencia de la Constitución, llegue a constituirse en un reclamo de autogobierno, que se configure como un problema público de relevancia en la arena política local, y menos aún nacional. Estas expectativas institucionales de autogobierno de corto alcance no llegaron a constituir un aspecto central de reivindicación para ninguno de estos alcaldes, ni en un recurso o bandera política que tenga injerencia significativa en las relaciones de poder entre las administraciones municipales y el gobierno central.

En el caso de Quito, a diferencia de Guayaquil, no se observa la emergencia y configuración de un movimiento autonómico local que, como lo explica Burbano de Lara (2014), surgió en el puerto principal en torno a clivajes regionales, tensiones y conflictos respecto a la distribución del poder territorial. Quito, en su condición de ciudad capital, carece de las resistencias territoriales y tensiones culturales entre centro y periferia, que han estado asociadas al surgimiento de una demanda autonómica como la guayaquileña. En Quito no ha existido una corriente autonomista, como la que Burbano de Lara observa surgió en Guayaquil, con amplia capacidad para generar movilizaciones y conflicto mediante la activación de identidades en contra de un dominio y control del centro. Por el contrario,

la capital sería el lugar desde donde se produce un sentido de historia nacional unida al Estado moderno como forma de organización política territorial. La producción simbólica de la nación fue asumida por las ciudades capitales desde sus configuraciones institucionales como sedes de gobierno, con sus monumentos, ritualidades, narrativas y su proyección sobre el territorio (Burbano de Lara, 2021, 279).

En Quito, como ciudad capital, no solamente no ha emergido un movimiento autonómico, sino que la ciudad, y particularmente sus élites, han sido objeto de interpelación de las demandas autonómicas surgidas en el país. Los reclamos de autogobierno enarbolados desde Guayaquil y desde el movimiento indígena -aunque de distinta matriz social, de clase, étnica y territorial-, surgieron ambos como una crítica y contraposición a la “capitalidad del Estado encarnado en las élites quiteñas” y “a un excesivo poder acumulado por Quito como sede de gobierno” (Burbano de Lara, 2021, 283 -284).<sup>149</sup>

---

<sup>149</sup> Burbano de Lara observa que el autonomismo guayaquileño, expresado en los trabajos del Archivo Histórico del Guayas, interpela un carácter andino y quito céntrico, así como también el movimiento indígena perfiló su reivindicación decolonial del Estado plurinacional, como un derecho de autodeterminación territorial, en contra de las élites de Quito y su poder aristocrático y hacendatario (Burbano de Lara, 2021, 285).

Las relaciones políticas existentes a lo largo de estos catorce años de vigencia de la Constitución, entre las distintas alcaldías de la capital y sus gobiernos centrales de turno, no han estado atravesadas por una disputa o problemática que gire en torno a un reclamo autonómico. En Quito, a diferencia de Guayaquil, no se ha configurado un movimiento autonómico o una dinámica en la que confluyan una serie de actores políticos, económicos, financieros y/o sociales, que, mediante procesos de movilización social, impulsen una reforma de la organización estatal que otorgue autonomía a la ciudad.

Incluso, la demanda y colocación de la descentralización, que no comprendía precisamente un planteamiento de autonomía en esos términos, y que emergió a finales de los años noventa y el primer lustro de la década de los 2000, como un problema público de primer orden, se desvaneció en la esfera de discusión pública en la capital, como en el resto del país. El debate de la descentralización también se redujo significativamente en las agendas impulsadas por los organismos de cooperación, organizaciones no gubernamentales, universidades y centros de estudio e investigación. Decayó el auge de análisis, estudios, investigaciones, publicaciones, desarrollo de propuestas, eventos de discusión que tuvieron lugar en la capital ecuatoriana sobre la descentralización<sup>150</sup>. Se desvaneció el escenario del que Fernando Bustamante daba cuenta a finales del siglo anterior, cuando el planteamiento de la descentralización se constituyó en un ideal político casi indiscutido en ese tipo de espacios institucionales, profesionales y académicos (Bustamante 1999).

En las siguientes páginas se describe las características que han tenido estas iniciativas capitalinas, que, en lugar de un rechazo a la problematización, concepción y soluciones contenidas en los instrumentos de autonomía como el que se elevó desde Guayaquil, han resultado en intentos administrativos parciales, inconclusos y limitados por acceder y apropiarse de este mecanismo de autogobierno.

---

<sup>150</sup> A lo largo de estos años de vigencia del nuevo marco jurídico de las autonomías y la descentralización decayeron las dinámicas en esos espacios institucionales en las que “todos hablaban, estudiaban y proponían la descentralización” (Pino y Salazar 2014,145). El exalcalde de Cuenca, Fernando Cordero, en los años en los que el auge de la descentralización constituyó un mecanismo de solución que gozaba de amplio consenso en esos espacios institucionales, ante la escasa cantidad de competencias que se habían efectivamente logrado transferir a favor de los gobiernos locales, advirtió que todos hablaban tan bien de la descentralización, que parecía estar muerta, como un difunto que, tras su deceso, resulta haber sido querido por todos. Parafraseando y utilizando la figura utilizada por Cordero, podríamos observar que, hoy en día, ha concluido también el funeral de la descentralización, en el que todos hablaban bien de ese mecanismo de solución, que había perdido el aliento. Los asistentes a su funeral ya se marcharon y muy pocos deudos cercanos le guardan luto y recuerdo.



#### 4.2.2. El recorrido fallido por expedir el estatuto autonómico para la capital

Poco después del referéndum aprobatorio de la Constitución realizado el 28 de septiembre de 2008, la elaboración de la primera propuesta de estatuto de autonomía arrancó durante la alcaldía de la Izquierda Democrática, encabezada por Paco Moncayo. El proyecto de estatuto fue desarrollado por el Instituto de la Ciudad, bajo la coordinación del sociólogo Luis Verdesoto. Tras la renuncia de Moncayo, del 29 de enero de 2009, para participar en las elecciones como candidato a asambleísta, la redacción de la propuesta de estatuto fue culminada durante la gestión del alcalde Andrés Vallejo, que le sucedió por un lapso un poco mayor a seis meses, hasta la finalización de aquel período de administración municipal.

Conforme se señaló en el capítulo anterior, cabe recapitular que la propuesta de la Asamblea de Quito -encabezada por el alcalde Paco Moncayo- a la Asamblea Constituyente, planteó en esencia la inclusión de los distritos metropolitanos en la Constitución como un nivel de gobierno específico, de una organización territorial estatal autónoma y descentralizada, caracterizado por su concentración urbana y sus dimensiones regionales. Esta tesis del Municipio de Quito comprendía que las competencias de los distritos metropolitanos integren aquellas correspondientes de los gobiernos provinciales y municipales (Asamblea de Quito 2008).

A pesar de que este primer proyecto de estatuto de autonomía<sup>151</sup>, elaborado por el Instituto de la Ciudad, llegó a ser presentado al interior del Concejo Metropolitano, la iniciativa del alcalde Vallejo nació sin mayores posibilidades de concreción, pues fue planteada

---

<sup>151</sup> El proyecto de estatuto de alcaldía de Andrés Vallejo planteó que el Distrito Metropolitano de Quito asuma algunas competencias exclusivas del nivel provincial, como las “obras en cuencas y microcuencas, sistemas de riego, actividades agropecuarias y productivas, y gestión del medio ambiente”, y del nivel regional, como “otorgamiento de personería jurídica a las organizaciones sociales, investigación e innovación del conocimiento y tecnologías, y seguridad alimentaria y manejo de cuencas hidrográficas”. En el campo de las competencias concurrentes, el proyecto de estatuto contemplaba la asunción de las competencias correspondientes a los “sistemas metropolitanos de educación, salud, vivienda; promoción turística; incentivos a las capacidades de inversión y exportación; subsistema de áreas protegidas; control de calidad; subsistema de estadísticas y censos; sistema penitenciario; y, sistema público de registros de la propiedad”. Así también el proyecto de estatuto estableció que mediante delegación “el Gobierno Metropolitano prestará los servicios y recaudará los tributos que mediante delegación reciba del Gobierno Nacional y de entidades de la Función Ejecutiva. También ejercerá concurrentemente la gestión de la política, planificación control y administración de las infraestructuras aeroportuarias. Seguirá además realizando las acciones administrativas asignadas por el Sistema Judicial” (Corporación Instituto de la Ciudad, 2009, 17)

prácticamente en las últimas semanas de su gestión, cuando el escenario inmediato constituía la llegada al municipio de un nuevo burgomaestre.

Posteriormente, la administración municipal de Augusto Barrera (2009-2014), en su Plan de Gobierno, presentado al postularse como candidato de Alianza País para la alcaldía, planteó la conformación de un distrito metropolitano autónomo en Quito, con el que la municipalidad asuma competencias y convierta a la alcaldía en gobierno autónomo de alcance regional. El Plan de Gobierno presentado por Augusto Barrera compartió la concepción del instrumento de autonomía consagrado en la Constitución, planteado como un mecanismo orientado a impulsar equilibrios regionales, distinto a propuestas de autonomía consideradas como iniciativas que habían constituido una bandera de oligarquías locales, utilizada para enfrentar al Estado nacional, mientras usufructuaban sus recursos y controlaban su institucionalidad (Barrera 2009, 9).

La creación del distrito metropolitano autónomo, también estuvo contemplada en el Plan Metropolitano de Desarrollo de Quito formulado por la administración de Augusto Barrera, al plantear como uno de sus objetivos estratégicos “obtener el estatuto jurídico para ejercer las competencias de un distrito autónomo”, y como una de sus políticas “erigir el Distrito Metropolitano de Quito como Distrito Autónomo con el ejercicio de competencias propias de un gobierno regional autónomo”. Aquel plan contempló el desarrollo de la capacidad del Distrito Metropolitano de Quito para

asumir mayores competencias dentro de un esquema de autonomías y descentralización, convirtiéndose, a corto plazo, en el primer gobierno autónomo descentralizado con las competencias de región. Será una ciudad / región y a la vez un gobierno autónomo que avanza hacia la garantía de los derechos y principios consagrados en la Constitución y hacia el Buen Vivir. Evolucionará para articular de manera equitativa y solidaria a los territorios contiguos, logrando un posicionamiento estratégico en el mundo global, en los intercambios comerciales, en la ciencia, la tecnología y en la gestión de los recursos naturales (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, 2012, 10).

El alcalde Augusto Barrera, durante su gestión municipal, advirtió una necesidad indudable de que Quito debía conformar un distrito metropolitano autónomo y así alcanzar el estatus de ciudad – región.

Para administrar territorios con estas características, se requieren herramientas potentes para mirar la integralidad de la ocupación humana del espacio sin reducirla a la típica dicotomía entre lo urbano y lo rural. Quito ya no puede concebirse como un pequeño municipio que hace

cosas, el distrito debe propender a consolidarse como ciudad-región... Por estas y otras miles de razones, no tengo la menor duda de que debemos ir a la consolidación de un Gobierno Regional Autónomo (Barrera 2012, 45).

De este modo, la administración municipal de Alianza País, encabezada por Augusto Barrera, a lo largo de estos años, ha sido la que ha presentado el mayor nivel de apropiación de la orientación programática y las características de este instrumento de gobierno consagrado en la Constitución, correspondiente a la figura de los distritos metropolitanos autónomos. Aquello, obviamente, estuvo asociado a que el alcalde Barrera, como se indicó en capítulos anteriores, fue uno de los mentalizadores e impulsores de la propuesta de regionalización y autonomías del gobierno diseñada por SENPLADES, y un actor que tuvo incidencia en la elaboración de la Constitución, al haber ejercido la función de coordinador de contenidos de la Carta Magna, entre el gobierno de Alianza País y su bloque de asambleístas constituyentes. La propuesta de estatuto de autonomía de la administración de Barrera fue desarrollada e impulsada por el equipo técnico de la Secretaría de Planificación del Municipio, dirigida por el antropólogo Juan Pablo Muñoz. El alcalde Barrera consideró que el proceso de expedición del estatuto autonómico requería un proceso político y un nivel de acuerdo que posibilite impulsar y aprobar una norma que equivaldría a expedir una suerte de constitución de la ciudad.

El debate del estatuto no es un problema técnico, es un problema político, es un problema de cuál es el nivel de unidad que van a tener las fuerzas políticas de la ciudad, cuál es el nivel de defensa que van a tener los sectores sociales, productivos, y fundamentalmente los sectores populares de la ciudad. Porque el tema del estatuto autonómico no es un tema de las élites empresariales, tiene que ser un tema de todos los sectores de la ciudad. Tiene que abrirse el debate y un rol protagónico tienen las fuerzas políticas. El estatuto de autonomía es un ejercicio de constitución de una forma de organización que convoca a las fuerzas políticas y sociales de una región (Barrera, 2019).

En función de aquello, su Secretario de Planificación del Municipio de aquel entonces, Juan Pablo Muñoz, relata que el alcalde le planteó abrir acercamientos para identificar actores sociales, económicos y productivos de la ciudad, que reconozcan la importancia de un estatuto autonómico y, a la vez, defiendan y sostengan las eventuales tensiones que la cristalización de un proceso de autogobierno de Quito podría generar con el gobierno nacional, del propio movimiento político Alianza País. Muñoz narra que el alcalde Barrera le planteó que conforme se configure un grupo de actores que respalden la expedición del

estatuto, esta propuesta sería progresivamente puesta a consideración para su procesamiento en el Concejo Metropolitano<sup>152</sup>.

Eso no fue fácil. Encontramos una falta de reconocimiento de la importancia del estatuto y apatía. No era un tema que convocaba. Hicimos varios intentos de acercamientos de actores y las participaciones no eran realmente relevantes y sobre todo no tenían mucho condumio. No era algo que activaba unas voluntades que podrían empujar un estatuto. No hubo interés en los actores sociales, productivos, políticos, en el territorio, tampoco en las instituciones públicas. En el ámbito académico sí. No se logró una movilización de voluntades importante (...) Augusto decía, “no se ve que tengamos una masa crítica, una capacidad organizativa y de movilización alrededor de tesis con respecto al estatuto (Entrevista a Juan Muñoz, Quito, 22 de marzo de 2022).

Paralelamente a ello, la administración de Barrera dio algunos pasos iniciales para el procesamiento del estatuto con los concejales. El 19 de agosto del 2010 en la sesión ordinaria del Concejo Metropolitano, este órgano consideró la posibilidad de conformar una comisión especial para que inicie el tratamiento del Estatuto Autonómico de Quito, tras lo cual se efectuó un taller el 27 de agosto del mismo año para el análisis de una primera versión del proyecto de estatuto ya trabajada por la Secretaría de Planificación del Municipio<sup>153</sup>. Después del taller inicial realizado con los ediles, se conformó una comisión específica constituida para ese efecto, encabezada por el concejal de Alianza País Norman Wray.

---

<sup>152</sup> “El alcalde consideraba abrir acercamientos, porque la pregunta era ¿cuáles eran los actores sociales, económicos y productivos de Quito que reconocen la importancia de un estatuto de autonomía y lo van a empujar, sostener, defender, y van a abrir un camino de diálogos con el gobierno central? Porque esto además implicaba unos acuerdos y unas tensiones con el gobierno central, porque se trataba de un distrito metropolitano que ganaba en autonomía, ganaba en atribuciones, y eso podía generar varias tensiones. Entonces el alcalde decía, esto es importante, pero debe tener ese respaldo de los actores. El alcalde dijo tengamos esta base social, actores que respalden y, en ese contexto, le vamos planteando al Concejo (Metropolitano)” (Entrevista a Juan Muñoz, Quito, 22 de marzo de 2022).

<sup>153</sup> El proyecto de estatuto de autonomía desarrollado durante la administración de Augusto Barrera, por la Secretaría de Planificación del Municipio, planteó como principios la unidad territorial, la equidad social y territorial, el ejercicio y goce de los derechos en el territorio, la sustentabilidad, la participación ciudadana. En el campo de los derechos, la propuesta de estatuto desarrolló el reconocimiento del derecho a la ciudad y a un hábitat seguro y saludable. Esta propuesta contempló que el distrito metropolitano autónomo ejerza y asuma determinadas competencias en los sectores de: salud, educación, movilidad y transporte, vivienda, ambiente, seguridad, fomento productivo y al sector agropecuario, seguridad alimentaria, agua potable y alcantarillado, seguridad ciudadana, administración de centros de rehabilitación social, riego, inclusión económica y social, registros de la propiedad y de organizaciones sociales, y, cultura y patrimonio cultural. Se contempló también en este proyecto de estatuto el desarrollo de la regulación de la aplicación de mecanismos de democracia directa y participación. En materia de recursos se establecieron los impuestos metropolitanos, los servicios sobre los cuales se establecerán tasas, así como los conceptos por los cuales se podrían cobrar contribuciones especiales por mejoras (Secretaría del Distrito Metropolitano de Quito, 2010).

El secretario de planificación, Juan Pablo Muñoz, relata que el estatuto tampoco despertó interés en los concejales, a excepción de un par de ediles. Narra que, a más de ello, las dinámicas crecientes de oposición que enfrentó, en esa época, el gobierno de Rafael Correa en el ámbito de la política nacional, inclinaron al alcalde Barrera a detener y abortar el proceso de autonomía de Quito, y evitar generar una diferenciación o tensión entre la alcaldía y el gobierno nacional de Alianza País.

Se consideró con lo que estaba sucediendo con el gobierno nacional y las tensiones que se presentaron ya en la gestión del gobierno, acordémonos lo que estaba sucediendo. Entonces se consideró y el alcalde dijo este no es el momento para, además de esas conflictividades que se estaban dando, introducir una tesis que podría provocar una aparente diferenciación. Hay que estar alineados en lo que era esta disputa mayor, para sostener el proyecto. El contexto político nacional ya cambió y había un alineamiento desde la alcaldía para contribuir a defender el proyecto, y fortalecerlo frente a las arremetidas que se dieron luego del 30S. Entonces ahí quedó políticamente. Como no había tenido tampoco una capacidad de movilizar o no hubo los intereses como para que muevan esto, entonces el rato que no se empujó desde el municipio no pasó nada, ni desde el Concejo. No hubo realmente, ni adentro ni afuera, quien impulse. Entonces, el alcalde decidió dejarlo ahí (Entrevista a Juan Muñoz, Quito, 22 de marzo de 2022).

De esta manera, desde la propia gestión de la alcaldía de Quito ejercida por Alianza País, se descartó la posibilidad de instaurar en la capital el instrumento de gobierno de autonomías, diseñado por el propio régimen para la solución al autogobierno y a un marco institucional de gestión local y desarrollo de urbes con mayor población. Años más tarde, en el 2019, cuando la alcaldía de Jorge Yunda inició el proceso de elaboración de una nueva versión del estatuto de autonomía para Quito, Augusto Barrera explicó que en su gestión se descartó la conformación del distrito metropolitano autónomo, debido a que en el año 2014 perdió la votación para su reelección frente a Mauricio Rodas y a que no existió un nivel de consenso o apoyo político en torno a la iniciativa de estatuto de su alcaldía.

Como la gente conoce, terminó mi administración, no pudo tener continuidad (...) Decidimos que no tenía mayor sentido que éste (el estatuto) sea un tema de la campaña electoral del 2014, porque entonces lo que íbamos a tener es unos a favor y otros en contra, en función de alineamientos políticos. Hay que ser muy cuidadosos porque éste puede ser un proceso delicado. ¿Qué pasa si pierde un camino de autonomía? Prácticamente queda cerrado. Por eso hay que hacer un proceso técnico, pero fundamentalmente político, por lograr un nivel de consenso suficiente de las fuerzas políticas y sociales, para poder tener un texto que exprese

un proyecto de ciudad y de región a largo plazo (Radio Pichincha Universal, s/f 2019, Entrevista a Augusto Barrera, “Estatuto Autonomico de Quito”).

De esta forma, se abortó y se desvaneció esta iniciativa por parte de uno de los principales actores y mentalizadores de la política pública de autonomía de la Revolución Ciudadana y de sus instrumentos de gobierno. Pese a que la conformación del distrito metropolitano estuvo anunciada, en su plan de gobierno y plan de desarrollo, como un instrumento autonómico al que se acogería la alcaldía de Barrera durante su primer período de gestión, los límites políticos señalados restringieron esta iniciativa embrionaria de autonomía para la capital.

Tras la derrota de Augusto Barrera para su reelección, en la administración de su contendor y opositor al gobierno de Alianza País, Mauricio Rodas (2014-2019), se produjo la dinámica de menor desarrollo y alcance de estos intentos parciales por expedir un estatuto de autonomía. En la administración de Rodas, del movimiento SUMA, no se llegó a formular una propuesta de estatuto de autonomía, sino solamente un documento de trabajo elaborado al interior del Instituto de la Ciudad, por su director ejecutivo, el sociólogo Julio Echeverría, y Rafael Romero. Este documento de trabajo contuvo únicamente algunos insumos conceptuales generales sobre ciertos aspectos legales y lineamientos genéricos para la administración de la ciudad, que no estructuraron ningún diseño institucional, de competencias y/o recursos para el gobierno autonómico del distrito.

Durante la administración de Rodas, la formulación de este documento de trabajo no estuvo acompañada ni se tradujo en una dinámica en la que una iniciativa o problemática autonómica ocupe la esfera de debate al interior del Concejo Metropolitano, ni de la arena política local. Tampoco el alcalde Rodas formuló ni colocó un reclamo autonómico como un asunto de reivindicación o disputa, dentro de su relación política de oposición con el gobierno de Rafael Correa.

Posteriormente, Jorge Yunda, cuando ganó la alcaldía de Quito, para el período 2019-2023, invitó a participar en su administración como asesor al arquitecto Fernando Carrión, profesor de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y especialista en temáticas urbanas y de descentralización. Carrión fue uno de los proponentes de la tesis de la regionalización antes de la llegada de Revolución Ciudadana al poder. Como se indicó en el segundo capítulo, en el año 2007, participó en algunos espacios de debate de la propuesta de conformación de regiones autónomas de SENPLADES, con el equipo técnico de esa cartera ministerial y con el presidente Rafael Correa.

Al vincularse a la administración de Yunda, Carrión intentó impulsar y desarrollar la formulación del estatuto para la conformación de Quito como un distrito metropolitano autónomo. Carrión buscó dar forma y contenido al estatuto, que estuvo contemplado como un objetivo específico y un proyecto emblemático en el Plan de Trabajo presentado por Jorge Yunda para esas elecciones seccionales, al impulsar este mecanismo como un proceso de “fortalecimiento de la autonomía como el nivel más alto de descentralización” (Yunda 2018, 43).

El proceso de formulación del proyecto de estatuto de autonomía impulsado por Fernando Carrión contó con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)<sup>154</sup> y estuvo coordinado por un equipo en el que también participaron el arquitecto y urbanista Jaime Erazo, profesor del Instituto de Altos Estudios Nacionales que se vinculó como Director de Planificación del Instituto Metropolitano de Planificación Urbana, y el abogado Juan Pablo Aguilar, catedrático de la Universidad San Francisco de Quito. Después de un primer ciclo de reuniones con actores sobre temáticas como las de derechos, ingresos municipales, competencias, descentralización, régimen de comunas y organización territorial, el equipo técnico encabezado por Fernando Carrión elaboró una propuesta de estatuto de autonomía.<sup>155</sup>

El proyecto elaborado por Carrión fue entregado por el alcalde Yunda en una sesión del Concejo Metropolitano el 18 de febrero de 2020. En esa sesión, la entrega de la propuesta de estatuto no fue acompañada de ninguna presentación o exposición del proyecto por parte de

---

<sup>154</sup> La CEPAL financió la realización del seminario internacional organizado en FLACSO sobre “Ciudades capitales en América Latina: capitalidad y autonomía”. La participación de expertos internacionales se tradujo en un libro del mismo nombre, publicado y editado por Fernando Carrión y Paulina Cepeda. Aquello comprendió parte de la primera fase de elaboración de ese proyecto de estatuto en el que este equipo técnico buscó partir de un análisis comparado de los proyectos de estatutos anteriormente elaborados por la municipalidad y de otros casos de experiencias internacionales relativas a la autonomía y descentralización de capitales como Barcelona, Buenos Aires, Brasilia, Ciudad de México, Bogotá, Lima, Santiago y Montevideo (Carrión 2021).

<sup>155</sup> Este proyecto de estatuto contempló un reconocimiento de los derechos a la familia, la ciudad y los espacios públicos, la infraestructura y servicios, a edificar, a vivienda digna y hábitat adecuado, y a la seguridad y protección contra desastres. En términos de competencias, esta propuesta de norma establecía la asunción de todas las competencias previstas en la Constitución a favor de los distritos metropolitanos autónomos, es decir las correspondientes a los gobiernos provinciales y regionales, en su territorio. Además, contuvo disposiciones específicas para el ejercicio de las competencias de gestión ambiental, educación y salud, protección y desarrollo de los patrimonios histórico, cultural y natural, promoción cultural, deporte, gestión de riesgos, vialidad y movilidad, y otorgamiento de personería jurídica a organizaciones sin fines de lucro. En cuanto a la organización de sus órganos e institucionalidad administrativa, el proyecto contempló la creación de los “niveles de gobierno” metropolitano, zonal y parroquial, y de las comunas. El vicealcalde ya no sería elegido por el Concejo Metropolitano, de entre sus concejales, sino por votación popular directa, en binomio con el alcalde. En cada zona metropolitana existiría un concejo zonal, integrado por concejales zonales elegidos por votación popular, y presididos por un alcalde zonal, elegido por el concejo zonal, de una terna enviada por el alcalde metropolitano (Alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito, 2020).

Fernando Carrión o su equipo técnico<sup>156</sup>. El alcalde Yunda tampoco esbozó argumentación o criterio alguno para defender o posicionar la pertinencia o avances que los contenidos de esa iniciativa podrían significar para el autogobierno y la gestión de la ciudad<sup>157</sup>. Los concejales de oposición formularon críticas que giraron en torno principalmente a una considerada inconstitucionalidad de algunos contenidos de la propuesta, demandas para que el estatuto sea elaborado al interior de Concejo Metropolitano, a través de la comisión correspondiente y no mediante procesos externos de consultoría, y que se exponga al Concejo la orientación y concepción del proyecto de estatuto. Ante las críticas recibidas, el alcalde reiteró que únicamente se trataba de la entrega física de una impresión de un borrador que cumplía con el objetivo de que el Concejo Municipal arranque un proceso de discusión y formulación del estatuto (Concejo Metropolitano de Quito, 2020).

En la época posterior a esa sesión, en la que se entregó el borrador de estatuto al Concejo Metropolitano, se produjo una profundización de la pérdida de Yunda de la mayoría al interior de ese órgano legislativo, que derivó en su destitución el 3 de junio de 2021.

Ya para esa sesión había un quiebre político. Ya en ese momento, el Concejo Metropolitano con el alcalde, empezaban a tener quiebres. Ya no había la potencia que se necesita para abanderar un proyecto así. A partir de la presentación en esa sesión del Concejo, ya el proceso tan solo empezó a decaer. Empezó a perder potencia, hasta que en un punto perdió toda la potencia dentro del municipio. A partir de esa presentación, luego vinieron algunas reuniones de observaciones, pero ya el Concejo no tenía vínculo con el alcalde Yunda, entonces cualquier cosa (...) o estas cosas ya no se las veía con agrado, ya todo empezó a caer, sin voluntad política de apoyo. La voluntad política se terminó. Nosotros nos quedamos en la elaboración de un segundo borrador de discusión pública. Queríamos llegar a un tercer borrador público y convocar a una discusión súper grande con todas las instituciones, pero ya no se dio (Entrevista a Jaime Erazo, 5 de abril de 2022).

---

<sup>156</sup> Jaime Erazo, integrante del equipo técnico que coordinó la formulación de esa propuesta de estatuto, relata que “todo ese acto de presentación fue concebido por la alcaldía. Nosotros ya para ese punto prácticamente no éramos consultados, no contábamos. Todo ese acto de presentación del producto que había desarrollado un equipo de profesores contratados por el municipio y que vinculaba a prestigiosas universidades, estaba siendo presentado al Concejo así nomás” (Entrevista a Jaime Erazo, 5 de abril de 2022).

<sup>157</sup> Jaime Erazo observa que “atrás del estatuto tiene que haber una voluntad política para que se apruebe y para que se dé, y si esa voluntad política no está abanderada por un alcalde que crea en ese marco jurídico para la ciudad, y no solo se lo crea, sino que lo transmita a la ciudadanía, que finalmente tiene que elegir, el estatuto de autonomía no iba a servir de nada. Y nosotros lo que más hacíamos era darle al exalcalde Yunda todos los elementos técnicos, jurisprudenciales, académicos y sociales, para que él tenga solvencia al momento de defender esta posibilidad de que Quito sea un distrito metropolitano autónómico dentro del Ecuador. Y, pues no había ese eco” (Entrevista a Jaime Erazo, 5 de abril de 2022).



De este modo, al interior del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito decayeron estas iniciativas por consagrar y acceder al autogobierno territorial establecido en este instrumento de gobierno de la autonomía. Conforme se ha descrito, el recorrido de estos intentos parciales y fallidos de apropiación del instrumento estuvo impulsado principalmente por espacios y unidades técnicas, de asesoría y consultoría (como el Instituto de la Ciudad, la Secretaría de Planificación del Municipio, el Instituto Metropolitano de Planificación Urbana), y promovido o encabezado fundamentalmente por profesionales o especialistas del ámbito de las ciencias sociales y el urbanismo (como los sociólogos Luis Verdesoto, Julio Echeverría, el antropólogo Juan Pablo Muñoz y el arquitecto Fernando Carrión). Ninguno de esos intentos parciales y limitados alcanzó la configuración y apropiación de la demanda autonómica como una problemática central al interior de las distintas administraciones municipales y de sus concejos metropolitanos. La expectativa de los actores que impulsaron los proyectos de estatuto tampoco configuró un reclamo autonómico de las dimensiones de un asunto público que ocupe la esfera política local, ni menos nacional. La relación política entre estas alcaldías y los gobiernos centrales de turno no giró en torno a una disputa política y pública por la autonomía de la capital. La fuerza política y electoral de cada uno de estos alcaldes distó de la demandada por el procedimiento contenido en el instrumento de gobierno, al requerir el impulso y aprobación de una consulta popular que constituya un distrito metropolitano autónomo en la capital.

#### **4.3. Intentos fallidos para crear circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias**

Al igual que en los casos de las regiones y los distritos metropolitanos autónomos, después de catorce años de creados estos instrumentos de gobierno con la Constitución de 2008, tampoco ninguna circunscripción territorial indígena, afroecuatoriana o montubia ha sido conformada. Aquello ha ocurrido pese a que la demanda de autodeterminación territorial constituyó un elemento central de la agenda del movimiento indígena para constituir un Estado plurinacional y a que el gobierno de Rafael Correa impulsó la instauración de estas circunscripciones.

Los sectores de la CONAIE que entraron en conflicto con la administración de Correa, en el marco de esa disputa, no desplegaron ninguna iniciativa significativa para impulsar su

creación. Únicamente aparecieron iniciativas incipientes para conformar cuatro circunscripciones de la nacionalidad kichwa (en dos parroquias y dos cantones de las provincias de Orellana y Pastaza), apoyadas por el gobierno de la Revolución Ciudadana, mediante el Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico (ECORAE). A continuación, se analiza la forma en la que, una vez instaurados estos instrumentos de gobierno sobre la autonomía, ocurrió un declive de esta demanda autonómica del movimiento indígena, y se produjo este recorrido fallido de conformar autonomías territoriales kichwas.

#### **4.3.1. La iniciativa de autonomía indígena en manos de los actores demandantes**

Es preciso recapitular, como se indicó en páginas anteriores, que el instrumento de gobierno de las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias, consagrado en la normativa ecuatoriana actual, constituyó una respuesta de política pública respecto a una reivindicación elevada por el movimiento indígena, organizado a través de la CONAIE, y apoyada en instrumentos internacionales<sup>158</sup>. Como se explicó en el primer capítulo, y en consonancia con ese marco de reivindicación internacional, la demanda de autonomía territorial indígena emergió en el Ecuador a partir de la década de los noventa y se expresó como una parte del planteamiento de construir un Estado plurinacional, elevado a través de los hitos de los levantamientos de 1990 y 1992. Con estos procesos de movilización social, el movimiento indígena emergió con una agenda reivindicativa que amplió sus demandas de años anteriores, basadas principalmente en problemáticas de pobreza y exclusión socioeconómica campesina y rural. A esos reclamos previos, se incorporó la reivindicación de la plurinacionalidad y el reconocimiento de los indígenas, no solo como otras culturas existentes al interior de la nación, sino como pueblos y nacionalidades, con una demanda no solamente de reconocimiento cultural, sino también con un reclamo político de autogobierno. Así, la plurinacionalidad, y la demanda de autonomías territoriales que permitan la autodeterminación de estos pueblos y nacionalidades se constituyó como un problema colocado en la esfera pública nacional por esta irrupción del movimiento indígena, así como a

---

<sup>158</sup> El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, firmado en 1989, que versa sobre los derechos indígenas y tribales, así como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, expedida en 2007, reconocieron a favor de éstos, el derecho a sus territorios, tierras y recursos naturales, en virtud de su posesión o propiedad ancestral. De esta manera, estos instrumentos determinaron, en el ámbito del derecho internacional, la obligación del Estado de reconocer y proteger sus tradiciones, costumbres, formas de organización y gobierno, así como de tenencia de la tierra.

través de la existencia de un marco de reconocimiento de esos derechos en el ámbito internacional.

La problematización de este asunto autonómico, elevado a la esfera pública por el movimiento indígena, supuso rebasar una demanda de reconocimiento y conceptualización de etnias, de matriz cultural diversa, a una de distintas nacionalidades existentes al interior de una nación de composición múltiple y plural (plurinacional). La noción de nacionalidades indígenas, incorporada en la problematización de este asunto autonómico, excedió el concepto de etnia, que no posee una noción de autoridad que requiere ejercerse sobre su territorio. De este modo la conceptualización de la problemática de la autonomía indígena comprende y relaciona el reconocimiento de los indígenas como nacionalidades, el carácter plurinacional del Estado y la autodeterminación de estas nacionalidades o pueblos sobre su territorio ancestral. Así, la solución propuesta en la demanda indígena consiste en establecer, en sus territorios ancestrales, sus propias formas de organización y autogobierno; conquistar la autodeterminación de su vida social, cultural y económica, y el manejo de los recursos naturales de su territorio; y, de esa manera, revertir dinámicas de dominación y colonización (García 2014, Ospina 2010).

Cabe recapitular también que el procesamiento de esa demanda comprendió que en el proceso constituyente se instauren estas autonomías mediante el instrumento de las circunscripciones territoriales indígenas afroecuatorianas y montubias. Este constituyó uno de los mecanismos principales a través de los cuales la Constitución de 2008 desarrolló herramientas institucionales que den forma al carácter plurinacional e intercultural del Estado.

Este instrumento de gobierno establece una concepción de estas circunscripciones como un régimen especial al que pueden acceder los gobiernos autónomos descentralizados del nivel provincial, cantonal y parroquial rural, como un mecanismo institucional de solución para que éstos puedan adoptar formas de gobierno correspondientes a las de los pueblos y nacionalidades. Los gobiernos locales que se acojan a este instrumento ejercen las competencias correspondientes al nivel de gobierno en el que se conformen. El procedimiento establecido para su creación contempla la realización de una consulta popular en las parroquias, cantones o provincias conformadas mayoritariamente por comunas, comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas, afroecuatorianas o montubias, que requiere ser aprobada por las dos terceras partes de los votos válidos. El COOTAD además estableció que, a más de la Constitución y los instrumentos internacionales, estas circunscripciones se registrarán por su

estatuto de constitución y funcionamiento, que requiere incluirse en la consulta popular que las consagre.

Tras la instauración de estos instrumentos de gobierno, pese a que en los primeros años después de expedidos la Constitución y el COOTAD surgieron cuatro iniciativas que tuvieron un avance parcial para crear este mecanismo institucional de autonomía, la demanda de autogobierno indígena progresivamente decayó. El reclamo específico de conformar estas autonomías se ha replegado, pese a que el movimiento indígena se mantiene como un actor central, con una presencia protagónica en la esfera de debates públicos y procesos de la política nacional, y que demanda su reconocimiento y atención estatal desde la condición de pueblos y nacionalidades señalada.

Existen diferencias en cuanto a la matriz social, de clase, étnica y territorial, y los orígenes de la demanda de autodeterminación territorial del movimiento indígena y el movimiento autonomista guayaquileño (Burbano 2021). También son distintos los sentidos en los que interpelan la organización territorial del poder estatal, el tipo de problematización que cada una de estas vertientes de la demanda autonómica formuló sobre este asunto, así como son disímiles los mecanismos de solución que estas aspiraciones formularon para la resolución de estas problemáticas. Sin embargo, una vez expedidos los instrumentos de gobiernos de la autonomía consagrados por la administración de Rafael Correa, ambas exigencias perdieron aliento y diluyeron su presencia en la esfera del debate público.

En ambos casos, la expedición de un instrumento de gobierno que reconoció su demanda y estableció mecanismos institucionales y procedimientos para su solución y viabilidad, provocó que se trastocaran el escenario y las condiciones sobre los cuales habían emergido estos reclamos. La reivindicación de autodeterminación indígena, al igual que el reclamo autonómico guayaquileño, se enfrentó a un escenario en el que ya no confrontaba ante un Estado y/o gobierno central que impedía la instauración de estas autonomías territoriales, ni ante un ordenamiento jurídico que cerraba el paso a estas iniciativas de autodeterminación. La responsabilidad de brindar un mecanismo de solución ya no estaba en manos de un gobierno central o de la función legislativa para permitir una reestructuración de una organización territorial estatal autónoma, a lo que puede increparse la persistencia del problema acusado.

Una vez acotados y encauzados en estos instrumentos de gobierno (conforme se detalló en el capítulo anterior, mediante la definición de las unidades territoriales, competencias, capacidad legislativa y los procedimientos de conformación), la iniciativa para crear estas

circunscripciones territoriales quedó en manos de los actores locales o de las organizaciones indígenas. Los facultados y encargados de activar el mecanismo de solución autonómica son los pueblos y nacionalidades indígenas, y sus organizaciones, o los gobiernos locales que busquen acogerse a ese régimen de autonomía.<sup>159</sup> En ese sentido, el declive de la demanda por reivindicar las circunscripciones territoriales indígenas estuvo marcado por el corto alcance de iniciativas escasas y fallidas por constituir las, y que se describirán más adelante.

#### **4.3.2. El declive de la demanda de autonomía indígena en el marco del conflicto de la CONAIE con la Revolución Ciudadana**

El repliegue de la demanda de autonomía territorial indígena, ocurrido en el marco de la vigencia de estos instrumentos de gobierno, se produjo en medio de un proceso en el que el gobierno de Rafael Correa y la CONAIE pasaron de ser aliados iniciales, a contraponerse en un conflicto que enfrentó a estos sectores (Burbano de Lara 2021, De La Torre 2010, Lalander y Ospina 2012, Ortiz Andrés 2017, Ramírez 2014).

La CONAIE apoyó la candidatura de Alianza País en la segunda vuelta electoral del año 2006, tras haber participado en la primera vuelta con su candidato Luis Macas. La CONAIE anunció que adscribió su apoyo en función de que el gobierno de Rafael Correa no suscriba tratados de libre comercio con Estados Unidos y se impulse la protección de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, la construcción del estado plurinacional, la salud intercultural y la educación bilingüe. Las organizaciones de la Federación Ecuatoriana de Indígenas Evangélicos (FEINE) y la Federación Nacional de Trabajadores Agroindustriales Campesinos e Indígenas Libres del Ecuador (FENACLE) apoyaron a Rafael Correa para su primera elección en el año 2006, desde la primera vuelta electoral (Ortiz, Andrés 2017).

Desde el inicio del gobierno de Rafael Correa, actores indígenas se integraron a su administración y permanecieron dentro de las filas de Alianza País, como Pedro de La Cruz,

---

<sup>159</sup> El COOTAD, establece que “la iniciativa para conformar una circunscripción territorial de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias corresponde a éstos o al gobierno autónomo descentralizado correspondiente. Para el efecto, las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, con el respaldo del 10% de los habitantes de la respectiva circunscripción o de la mayoría absoluta de las autoridades de los gobiernos comunitarios, solicitarán al Consejo Nacional Electoral la convocatoria a consulta. En el caso de que sea el gobierno autónomo descentralizado a través de su órgano legislativo el que tenga la iniciativa, deberá contar con el voto favorable de las tres cuartas partes de sus integrantes” (COOTAD 2010, Art. 95)

ex presidente y dirigente de la Federación de Organizaciones Campesinas Indígenas y Negras del Ecuador (FENOCIN), y Carlos Viteri, dirigente de la Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza (OPIP)<sup>160</sup>. Estos dirigentes articularon y expresaron la vinculación de estas organizaciones con el gobierno de la Revolución Ciudadana. Otros dirigentes formaron parte de la administración de Correa y de su movimiento Alianza País, o estuvieron aliados al partido de gobierno en los años iniciales de su administración y posteriormente se separaron<sup>161</sup>.

El movimiento indígena y la CONAIE apoyaron a la administración de Rafael Correa en el cierre del Congreso Nacional, la convocatoria a la Asamblea Constituyente, así como en el proceso de elaboración y el referéndum aprobatorio de la nueva Carta Magna<sup>162</sup>. Los asambleístas de Pachacutik participaron en reuniones con el presidente Correa, su buró político de gobierno y el bloque de asambleístas constituyentes de Alianza País, para analizar y definir algunos aspectos centrales de la reforma constitucional<sup>163</sup>. Los asambleístas de Pachacutik votaron también a favor de la aprobación del COOTAD. Legisladores de ese partido participaron y votaron a favor de los proyectos de textos constitucionales al interior de la Mesa de Ordenamiento Territorial y Asignación de Competencias, de la Asamblea Constituyente, y del COOTAD, en la Comisión de Gobiernos Autónomos y Descentralizados de la Asamblea Nacional.

El conflicto entre la CONAIE y la administración de la Revolución Ciudadana se configuró progresivamente en torno a asuntos públicos de relación directa a la problemática indígena. El centro de las disputas tuvo que ver con la definición de la participación y espacios de decisión y poder que la organización indígena tendría o mantendría en entidades de la función

---

<sup>160</sup> Pedro de La Cruz, ex presidente y uno de los líderes de la Federación de Organizaciones Campesinas Indígenas y Negras del Ecuador (FENOCIN), fue asambleísta constituyente, asambleísta nacional y parlamentario andino por parte del movimiento de gobierno. Carlos Viteri, dirigente de la Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza (OPIP), ejerció durante la administración de Correa la dirección ejecutiva del Fondo de Ecodesarrollo de la Región Amazónica (ECORAE) y fue asambleísta de Alianza País.

<sup>161</sup> La dirigente indígena de la CONAIE Mónica Chuji fue Secretaria de Comunicación al inicio del gobierno de Rafael Correa y posteriormente asambleísta constituyente del movimiento oficialista. Alianza País estuvo al frente de gobiernos locales con líderes indígenas, como los alcaldes Mario Conejo de Otavalo y Alberto Andrango de Cotacachi. Pachacutik y el movimiento de gobierno accedieron en alianzas a encabezar gobiernos locales como la prefectura del Chimborazo, con Mariano Curicama. (Lalana y Ospina 2012)

<sup>162</sup> La CONAIE apoyó al referéndum ratificadorio de la Constitución con un “sí crítico”, que buscó reconocer aspectos que la organización consideró avances del proyecto constitucional, y advertir que no recogía todos sus planteamientos y reivindicaciones (Centro Carter 2008 b).

<sup>163</sup> En esas reuniones se abordaron definiciones constitucionales como las correspondientes a la plurinacionalidad, la interculturalidad, los derechos colectivos, la declaración del kichwa como lengua oficial, el establecimiento del consentimiento previo con derecho a veto o la consulta previa sin carácter vinculante a los pueblos y nacionalidades, sobre proyectos o actividades de utilización o explotación de recursos naturales, etc.

ejecutiva, encargadas de problemáticas centrales para la CONAIE como el agua, la minería, la educación intercultural bilingüe, e instituciones como el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE), encargado de impulsar el desarrollo de estos pueblos y nacionalidades. (Burbano de Lara 2021, De La Torre 2010, Lalander y Ospina 2012, Ortiz Andrés 2017, Ramírez 2014)

Las reformas institucionales impulsadas por el gobierno de Correa para fortalecer el Estado y la rectoría de la función ejecutiva, que fueron detalladas anteriormente en el segundo capítulo, comprendieron la restructuración, recuperación o la construcción de la autoridad pública ministerial sobre una diversidad de instituciones y ámbitos. Como se explicó anteriormente, la recuperación de la acción pública impulsada a través del retorno del Estado, significó la restauración de la facultad de rectoría de los ministerios sobre diversas entidades de la función ejecutiva, que cumplían labores paralelas de gobierno, pero que eran autónomas de estas carteras de Estado. Para reorientar la ejecución de políticas y programas públicos en función de las directrices gubernamentales, la Revolución Ciudadana implementó una amplia reforma institucional que restructuró la función ejecutiva, con la que puso bajo la rectoría de los ministerios al conjunto de institucionalidad de gobierno. Para ello se efectuó la supresión, fusión o adscripción a esas carteras de estado de una serie de entidades y agencias, así como también se restructuró directorios o cuerpos colegiados corporativos que las regentaban.

Entre esas entidades restructuradas se encontraron algunas controladas por movimientos sociales como el CODENPE, el Consejo Nacional de la Mujer (CONAMU), el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CNNA), etc. Alianza País, a través de la Constitución, eliminó la capacidad de esos consejos, y específicamente del CODENPE y del Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano (CODAE), de ejecutar aisladamente algunos proyectos de inversión y ciertas intervenciones estatales dirigidas para atender a indígenas y afroecuatorianos. Les convirtió en entidades con capacidad únicamente consultiva destinadas a transversalizar los enfoques de igualdad intercultural en el conjunto de políticas públicas nacionales de toda la función ejecutiva. En lugar de tener una capacidad focalizada y limitada de ejecución de determinados proyectos y recursos de inversión pública, estas entidades, restructuradas como Consejos Nacionales para la Igualdad, y conformados de forma paritaria por representantes de la sociedad civil y el Estado, con atribuciones asociadas con la temática

intercultural “en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas” (Constitución 2008, Art. 156).<sup>164</sup>

El gobierno de la Revolución Ciudadana mediante el decreto ejecutivo 1585, de febrero de 2009, también eliminó la autonomía de la Dirección Nacional de Educación Bilingüe (DINEIB), que anteriormente estaba bajo el control de la CONAIE. Con ese decreto, Correa otorgó al ministro de educación, dentro de su capacidad para definir la política educativa, la atribución de designar al subsecretario de diálogo intercultural, así como al director nacional de la DINEIB y sus directores provinciales. (Lalander y Ospina 2012).

Estas disputas se profundizaron con la discusión respecto a la institucionalidad que regentaría el manejo de los recursos hídricos con el proyecto de la ley del agua en el 2009, proceso en el que produjeron ya intensas movilizaciones indígenas en contra del gobierno. Como lo explica Ramírez, en buena medida la pugna entre la CONAIE y la administración de Rafael Correa respecto a la ley del agua giró en torno a la existencia y capacidad de espacios de representación corporativa, específicamente del movimiento indígena, dentro de las entidades estatales.

En efecto, si en el curso del debate legislativo ambos actores coincidieron en la necesidad de reconstruir la autoridad pública del sector hídrico –también desmantelada en el ciclo neoliberal- discreparon respecto a la composición interna de la nueva entidad. La CONAIE sostuvo que la máxima autoridad del sector debe ser un Consejo Plurinacional con delegados indígenas, usuarios del riego, consumidores, movimientos y una representación minoritaria del gobierno. Para el gobierno dicha figura relegaría al poder público a un segundo plano: su propuesta señalaba que el Presidente de la República sería el encargado de nombrar a un Secretario Nacional del Agua e incluía un Consejo Plurinacional, con composición paritaria del gobierno y las comunidades, encargado de formular políticas y supervisar el cumplimiento de la ley (Ramírez 2014, 45).

Estas diferencias y conflictos en torno a la ley de agua se replicaron con la oposición permanente de la CONAIE a las políticas gubernamentales de explotación de recursos naturales. La administración de la Revolución Ciudadana propulsó la expansión de la

---

<sup>164</sup> “Los consejos nacionales para la igualdad son órganos responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Los consejos ejercerán atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con las temáticas de género, étnicas, generacionales, interculturales, y de discapacidades y movilidad humana, de acuerdo con la ley. Para el cumplimiento de sus fines se coordinarán con las entidades rectoras y ejecutoras y con los organismos especializados en la protección de derechos en todos los niveles de gobierno.” (Constitución 2008, Art. 2008)



explotación petrolera y el desarrollo de la minería metálica en gran escala, como un camino para transitar hacia una economía post-petrolera. Por el contrario, la CONAIE y sectores ambientalistas se opusieron, al demandar una moratoria de la explotación petrolera y observar en la minería una prolongación de los impactos ambientales y sociales de las actividades de extracción de petróleo. (De la Torre 2010, Lalander y Ospina 2012)

En medio de estas disputas por la definición de reformas estatales, espacios de poder y políticas de gobierno, Rafael Correa acusó permanentemente que dirigentes de organizaciones indígenas presentaban prácticas violentas y una lógica de acción corporativa. Imputó que la CONAIE y unos segmentos indígenas minoritarios se atribuían antidemocráticamente la autoridad para definir políticas de gobierno, y buscaban imponer una agenda que no había obtenido legitimidad en procesos electorales. Correa imputó a cúpulas de la dirigencia indígena de constituir una élite privilegiada que usufructuaba de sus actividades de conducción organizativa del movimiento y de espacios de poder estatal, a quienes calificó como los “ponchos dorados” y la “peluconería indígena” (De la Torre, 2010). Criticó además la existencia dentro de sectores de izquierda de un “indigenismo infantil”, que idealizaba la acción política de la CONAIE y romantizaba las condiciones de pobreza y retraso de la población indígena, como un modelo de vida y alternativa de desarrollo. Advirtió que el hecho de constituir una población afectada por procesos históricos de explotación, exclusión y desigualdad, no convertía a los pueblos y organizaciones indígenas en ejemplos o pautas de dinámicas culturales, económicas o políticas, que debían emularse para superar el subdesarrollo. Por su lado, la CONAIE denunció una orientación autoritaria de la Revolución Ciudadana, intentos gubernamentales de división y cooptación de organizaciones y dirigentes indígenas, así como una “criminalización de la protesta social” con la que apresó a dirigentes acusados del cometimiento de delitos durante procesos de movilización.

A lo largo de este proceso de disputas, conforme lo reseña Burbano de Lara, la CONAIE desplegó distintas acciones de protesta y movilización, entre las que se inscribieron dos marchas “a favor de la vida”, y convocatorias a inobservar las leyes expedidas por la Asamblea Legislativa. Aquellas movilizaciones “no siempre mostraron una fuerte capacidad de convocatoria hasta que, en 2015, se juntaron a una plataforma común de acción con otras organizaciones sociales” (Burbano de Lara 2017(b), 193). Este autor anota que durante el año 2015, la CONAIE convocó a jornadas de protestas conjuntamente con el frente popular (que incluyó a médicos, sindicatos del sector público, afiliados a la seguridad social, maestros, organizaciones ambientalistas y mujeres) y el Frente Unitario de Trabajadores (FUT).

La primera demostración de protesta convocada en el “año de la resistencia” –la denominada “gran marcha nacional”– se realizó el 19 de marzo con una concentración en Quito y réplicas en varias ciudades del país. A esa primera acción le siguió un segundo acto de protesta colectiva con una marcha y concentración con motivo del 1 de mayo. El 2 de agosto, para dar continuidad a las acciones previas, se inició un paro nacional con una caminata de las organizaciones agrupadas en la CONAIE por las ciudades de la sierra, donde se encuentran sus bases, que concluyó el 13 de agosto en la ciudad de Quito con una nueva concentración respaldada por los grupos aliados. Al paro le siguió una segunda “gran marcha nacional” el 16 de septiembre que terminó con enfrentamientos en Quito, varios manifestantes presos y detenciones temporales de los dirigentes indígenas. El “año de la resistencia” concluyó con dos nuevas protestas el 11 y el 26 de noviembre (Burbano de Lara 2017(b), 191-192).

De este modo, el repliegue de la demanda o inexistencia de iniciativas por conformar estas circunscripciones territoriales por parte de sectores del movimiento indígena enfrentados con el gobierno ocurrió en el marco o como parte de este proceso de conflicto. Como resultado de la expedición de este instrumento de gobierno, las agrupaciones indígenas en disputa con el gobierno de Rafael Correa no tenían ya la posibilidad de acusar la inexistencia de canales jurídicos e institucionales que permitan ejercer autonomía en sus territorios ancestrales. Tampoco podían argüir una negativa o inacción de un gobierno central que impedía su cristalización dentro de la organización territorial del Estado. Con la expedición de este instrumento de gobierno, impulsar la conformación de estas circunscripciones implicaba, para estos sectores del movimiento indígena, reconocer cierta pertinencia de la política pública gubernamental y de estos procesos de reforma estatal autonómica impulsados por la administración de Rafael Correa. El instrumento ocasionó que impulsar la creación de estos mecanismos de autonomía territorial habría significado aceptar cierta apertura y posibilidad generada por parte del gobierno para instaurar procesos de autodeterminación en favor de revertir procesos de colonialismo e imposición estatal efectuada históricamente sobre estos pueblos y nacionalidades. De esta forma, la existencia de un mecanismo de solución instaurado con este instrumento de gobierno, independientemente de sus características y alcance, trastocó las condiciones sobre las cuales se elevó anteriormente la demanda de autonomía indígena, más aún al colocar la iniciativa autonómica en manos de sus reclamantes.

Lo señalado es uno de los factores relevantes que permiten explicar el hecho de que un actor social como el movimiento indígena, que ha demandado, durante más de tres décadas, la plurinacionalidad del Estado y la autodeterminación territorial de sus pueblos y

nacionalidades, no haya impulsado o concretado la conformación de estas circunscripciones territoriales. Más aún, al considerar que el movimiento indígena, a través de sus representantes del partido Pachakutik, apoyó y votó a favor de las reformas constitucionales y legales que consagraron este instrumento de gobierno de su autonomía territorial. Este factor señalado, sin embargo, no es el único que ha incidido en que las circunscripciones territoriales indígenas no hayan tenido lugar. También es preciso analizar el desempate existente, entre estos actores en disputa, respecto al alcance y características del mecanismo de solución contenido en este instrumento de gobierno, que se expone en las páginas siguientes.

#### **4.3.3. Desempate entre el instrumento de las circunscripciones territoriales indígenas y la demanda de autodeterminación**

A más de lo anotado en los párrafos anteriores, el alcance y características del instrumento de gobierno para configurar estas circunscripciones territoriales resultaron insuficientes para alcanzar el nivel de poder y autogobierno disputado por los sectores indígenas en los conflictos sostenidos con la Revolución Ciudadana. Conforme lo señalado anteriormente, en la contienda entre la CONAIE y el gobierno entró en disputa fundamentalmente el nivel de incidencia y participación del movimiento indígena en espacios gubernamentales encargados de ámbitos como el del agua, la educación y salud intercultural, el desarrollo de los pueblos y nacionalidades indígenas, etc.; así como también su posibilidad de establecer límites o tener poder de definición sobre las actividades de explotación de recursos naturales<sup>165</sup>.

En ese sentido, es preciso subrayar que el diseño del instrumento de gobierno de las circunscripciones territoriales indígenas acotó y encausó su configuración dentro de la organización política administrativa del Estado, así como delimitó el ámbito de ejercicio de sus competencias a las de los niveles de gobierno local en los que estos mecanismos autonómicos se conformen. Esta delimitación del alcance de las competencias de las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias, establecida por la Constitución, es más reducido que el nivel de autogobierno demandado por las normas de

---

<sup>165</sup> En esa línea se inscribió también en el proceso constituyente el debate y desacuerdo de la CONAIE y sectores ambientalistas con el gobierno sobre la instauración de un procedimiento de consulta libre e informada, o de un consentimiento previo con derecho a veto de estos pueblos y nacionalidades, para decidir sobre el desarrollo de proyectos y actividades económicas de extracción de recursos naturales en sus territorios.

derecho internacional, conforme los cuales se elevó esta reivindicación del movimiento indígena (García, 2014).

Existe una diferencia entre lo consagrado en la Constitución y la expectativa máxima de las disputas elevadas por la CONAIE, así como con el alcance de lo contenido en el Convenio 169 de la OIT sobre derechos de los pueblos indígenas y tribales de 1989, y, particularmente, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007. Conforme lo anotado, el nivel de autogobierno planteado en esta jurisprudencia internacional consiste en instaurar, en los territorios ancestrales de estos pueblos y nacionalidades, sus propias formas de organización y autoridad, y así alcanzar una plena autodeterminación de su vida social, económica y cultural, así como también definir el manejo de los recursos naturales en ellos existentes. Esto conllevaría a que mediante estas circunscripciones no se ejerzan únicamente las competencias del nivel de gobierno correspondiente en el que éstas se constituyan, conforme lo establece este instrumento consagrado en la Constitución, sino que implicaría asumir atribuciones mayores en otros sectores. El mecanismo de solución a la problemática de la autonomía indígena, contenido en la demanda maximalista de plurinacionalidad y autodeterminación de la CONAIE, plantea alcanzar su autogobierno para definir todo lo correspondiente a un modelo propio de desarrollo económico, social y político, así como ejercer sus mecanismos institucionales de organización y gobierno sobre sectores o aspectos como el manejo de recursos naturales, ambiente, justicia indígena, salud, educación, comunicación, información, bienestar social, acceso a personas que no son miembros de su territorio, etc.<sup>166</sup>

A diferencia de este alcance de la demanda de autonomía indígena contenida en estos instrumentos internacionales, son más acotadas las competencias reconocidas por la Constitución a los gobiernos parroquiales rurales, municipales y provinciales, que son las que el instrumento de gobierno establece que pueden ser ejercidas por las circunscripciones territoriales indígenas, según el nivel en el que se conformen. Por ejemplo, los gobiernos de las parroquias rurales tienen competencias principalmente para gestionar obras de

---

<sup>166</sup> El alcance reconocido en la Declaración de Naciones Unidas sobre pueblos indígenas, establece que éstos “tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural” (Organización de Naciones Unidas 2007, Art.3). De igual modo, define que “los pueblos indígenas, como forma concreta de ejercer su autodeterminación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, en particular la cultura, la religión, la educación, la información, los medios de comunicación, la salud, la vivienda, el empleo, el bienestar social, las actividades económicas, la gestión de tierras y recursos, el medio ambiente y el acceso de personas que no son miembros de su territorio, así como los medios de financiar estas funciones autónomas” (Organización de Naciones Unidas 2007, Art. 31).

infraestructura física, equipamiento, espacios públicos y de vialidad parroquial; incentivar actividades productivas comunitarias y de preservación ambiental, así como promover la organización ciudadana. Los gobiernos municipales pueden ejercer competencias en materia de tránsito y transporte terrestre, prestación de servicios básicos de agua potable, alcantarillado, manejo de residuos; infraestructura pública y vial; así como también manejar el ordenamiento territorial y, el control del uso y ocupación del suelo. (García 2014)

Es importante anotar que otro de los desencuentros entre el instrumento de gobierno con la expectativa de autonomía territorial del movimiento indígena tiene que ver con el tipo de unidad territorial sobre el cual estas circunscripciones pueden conformarse. Conforme lo señalado en el capítulo anterior, este instrumento puede ser aplicado en el marco de la organización político administrativa del Estado, estructurada en parroquias rurales, cantones y provincias. Sin embargo, los territorios ancestrales o espacios habitados por los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias no coinciden necesariamente con esos límites estructurados a lo largo de la historia de construcción del Estado ecuatoriano. (Aparicio 2018, García 2014, Ortiz 2014, Ospina 2010)

Este desempate está marcado en virtud de que: a) los territorios habitados por estos pueblos y nacionalidades se ubican, a la vez, en partes de diferentes provincias, cantones y/o parroquias, como los Awas que habitan partes de las provincias de Esmeraldas, Imbabura y Carchi e inclusive en zonas del territorio del sur de Colombia; b) existen pueblos o nacionalidades que si bien focalizada o concentradamente habitan solo dentro un territorio parroquial rural, cantonal o provincial, no constituyen su población mayoritaria, como por ejemplo las ocho comunidades Tsáchilas que se asientan en distintas partes rurales de la provincia de Santo Domingo; y c) pueblos y nacionalidades que habitan de manera dispersa territorios indistintos de la geografía nacional o de sus principales ciudades, como los afroecuatorianos que residen en Quito, Guayaquil, etc. A más de ello, existen conflictos o indefiniciones sobre territorios ancestrales, como en el caso de los Waorani, que no se encuentran delimitados, y que no son susceptibles siquiera de ser ubicados con precisión en el mapa de la división político administrativa del Estado (García 2014). Esto está asociado a que, como lo explica Ospina:

el predominio de territorios indígenas discontinuos y étnicamente heterogéneos ocurre sobre todo en la sierra, pero es muy frecuente también en toda la amazonia, donde existe también una colonización campesina más o menos antigua, que remonta en el algunos casos a las primeras décadas del siglo XX y que se intensificó con la reforma agraria desde los años de 1960. Algunos territorios no enfrentan este problema: varios lugares de la amazonia,

especialmente de la baja amazonia, tienen población culturalmente más homogénea... Pero la mayoría de la población indígena del país vive en territorios étnicamente heterogéneos, en algunos casos con una mayoría de la población indígena más o menos amplia (como en la sierra central) y otros casos en minoría (como en la sierra norte y sur) (Ospina 2010, 209).

En virtud de lo anteriormente señalado, se estructuraron estos desempates entre las competencias y unidades territoriales establecidas por este instrumento de gobierno de la autonomía y las correspondientes a las aspiraciones máximas de la demanda de autodeterminación indígena. De esta manera, se observa cómo en el caso del instrumento de gobierno para las autonomías indígenas, a la luz de lo observado por Linder y Peters (1989), resulta relevante cómo estas herramientas son vistas por los actores y sus criterios son usados para juzgar la idoneidad de estos dispositivos de cara a resolver un problema público. Es decir, para Linder y Peters la identificación del éxito o fracaso alcanzado por una política pública no constituye el punto de interés principal de su enfoque, sino las percepciones que tienen los tomadores de decisiones sobre su desempeño y respecto a la pertinencia de los instrumentos, así como la manera en la que la elección o definición de las herramientas en el diseño de una política tienen consecuencias sustanciales sobre su rendimiento.

Estos desencuentros respecto a la pertinencia del instrumento, sumados a las relaciones de conflicto desplegadas entre la administración de Rafael Correa y la CONAIE, provocaron que las iniciativas para conformar estas circunscripciones queden principalmente supeditadas a las dinámicas impulsadas por organizaciones indígenas cercanas al gobierno. En las páginas siguientes se explica el alcance y el recorrido también fallido de estos intentos propulsados por organizaciones de nacionalidades kichwas de la Amazonía, que fueron apoyadas por el Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico (ECORAE).

#### **4.3.4. Iniciativas fallidas de conformación de autonomías indígenas kichwas apoyadas por el gobierno**

Existieron cuatro iniciativas para conformar circunscripciones territoriales indígenas emprendidas por las nacionalidades kichwas y apoyadas por el gobierno de la Revolución Ciudadana, mediante el Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico (ECORAE). Estos intentos buscaron la implementación de este régimen especial en los cantones de Loreto, en la provincia de Orellana; de Arajuno, en la de Pastaza, y en las parroquias rurales

de Ahuano y Chontapunta, del cantón Tena, en la provincia de Napo. Estas iniciativas tuvieron el mismo avance parcial en su constitución, al haber elaborado sus propuestas de estatutos para su conformación, formuladas por las denominadas asambleas constituyentes de las circunscripciones y solicitado, conjuntamente, al Consejo Nacional Electoral, el 6 de agosto del 2012, iniciar el procedimiento para la convocatoria a consulta popular y el dictamen previo de la Corte Constitucional sobre su estatuto.

Estas iniciativas fueron impulsadas con el apoyo del ECORAE, que estaba encabezado por su director ejecutivo, Carlos Viteri, un antropólogo y dirigente indígena kichwa de la Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza (OPIP), que forma parte de las filas de Alianza País, y fue asambleísta nacional por ese movimiento político. Rafael Correa emitió un decreto presidencial, el 14 de octubre de 2009, con el que encargó al ECORAE la coordinación del proceso de conformación de las circunscripciones territoriales indígenas en el territorio amazónico<sup>167</sup>. El ECORAE contrató a la Universidad San Francisco de Quito para formular la metodología a ser utilizada para el proceso de conformación de las circunscripciones.

En esa línea, el ECORAE efectuó y financió un proceso para difundir e incentivar la conformación de estas circunscripciones. Aquello comprendió una difusión inicial con delegados de cuarenta organizaciones de las diez nacionalidades amazónicas: Siona, Zápara, Secoya, Kichwa, Shuar, Waorani, Andoas, Achuar, Shiwiar y Cofán. En ese recorrido, identificó que existía mayor viabilidad para que se den pasos iniciales tendientes a conformar las circunscripciones kichwas mencionadas de Chontapunta, Ahuano, Arajuno y Loreto. (García 2014)

En estos cuatro casos, las dinámicas iniciales de impulso a la conformación de estas circunscripciones siguieron las etapas contempladas por la metodología utilizada por el ECORAE. En función de ello, esos procesos internos comprendieron: a) una etapa inicial de información al interior de las comunidades y organizaciones; b) un análisis técnico de que sus límites territoriales posibiliten su creación en el marco de la división político administrativa y que, si fuese necesario, se impulse la creación previa de parroquias rurales que antecedan y posibiliten su conformación; c) la formulación de una propuesta de estatuto para la

---

<sup>167</sup> En el territorio amazónico, de área de incidencia del ECORAE, habitan diez de las catorce nacionalidades indígenas del Ecuador. En sus provincias se encuentran los pueblos Andoa, Kichwa, Shuar, Achuar, Zápara, Shiwiar, Waorani, Cofán, Secoca y Siona. Según el ECORAE, son territorios ancestrales el 64,8% de los territorios amazónicos ecuatorianos, y el 33% de los pobladores de esta región natural se autoidentifican como indígenas. (ECORAE 2012b)

constitución y funcionamiento de cada circunscripción; d) la conformación de una “asamblea constituyente”, conformada por “asambleístas” que sean líderes y representantes de las comunidades y organizaciones; y d) la presentación de la solicitud para efectuar la consulta popular al Consejo Nacional Electoral, con la consiguiente recolección del 10% de firmas del padrón electoral de la circunscripción (ECORAE 2012b).

Estas asambleas elaboraron propuestas de estatutos para cada circunscripción también en función de una estructura y modelo general del ECORAE. Entre los aspectos más relevantes este modelo del ECORAE contemplaba consistió en que el estatuto de las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias debía tener un rango, dentro de la jerarquía normativa del ordenamiento jurídico, de ley orgánica. El modelo de estatuto también contemplaba que estas circunscripciones ejerzan competencias sobre áreas de manejo de patrimonio y recursos naturales, sistema financiero, seguridad social, relaciones internacionales, telecomunicaciones, transporte fluvial y aéreo, o aspectos relativos a procesos electorales, de control y de justicia indígena, que son sectores o ámbitos sobre los cuales la Constitución otorga competencias otras funciones del Estado distintas a la Ejecutiva y a otros niveles de gobierno, especialmente el del gobierno central. (ECORAE 2012)

De este modo, se observa que los proyectos de estatutos de estas iniciativas impulsadas por el ECORAE, de igual forma que la aspiración máxima de la CONAIE, presentaron ese desencuentro señalado en páginas anteriores respecto al alcance de este instrumento de gobierno establecido en la Constitución. Es decir, plantearon que estas circunscripciones asuman competencias de distinto alcance a las que la Constitución estableció para los gobiernos locales y que son de titularidad principalmente del gobierno central, como por ejemplo las de manejo de recursos naturales, relaciones internacionales y telecomunicaciones.

Finalmente, los dirigentes de las “asambleas constituyentes” de estos territorios presentaron conjuntamente al Consejo Nacional Electoral, el 6 de agosto de 2012 sus proyectos de estatutos y la solicitud para iniciar el procedimiento para la convocatoria a consulta popular y el dictamen previo de la Corte Constitucional. La Corte Constitucional observó que la solicitud que trasladó el Consejo Nacional Electoral a ese organismo de justicia constitucional, para la emisión del dictamen previo, requería los informes de la autoridad electoral del cumplimiento de que las solicitudes a consulta popular para conformar esa circunscripción contengan el apoyo del 10% del registro electoral de los respectivos territorios. La Corte Constitucional resolvió no emitir los dictámenes de constitucionalidad para esas consultas populares, hasta que se cumpla con ese requisito de legitimidad



democrática y dispuso al Consejo Nacional Electoral la verificación del cumplimiento de esa condición. A partir de entonces, no existieron más avances en el proceso de conformación de estas circunscripciones, que quedó en ese limbo.

De esta manera, quedaron suspendidas en el tiempo estas iniciativas impulsadas por organizaciones kichwas y el ECORAE, que intentaron configurar las primeras circunscripciones territoriales indígenas e inaugurar la aplicación de este instrumento de gobierno, para la autodeterminación de estos pueblos y nacionalidades y arrancar con una configuración plurinacional del Estado en los territorios. A más de estos intentos gubernamentales abandonados por instaurar estos instrumentos en el ámbito de la autonomía indígena, como se explica en las siguientes páginas, la administración de la Revolución Ciudadana también abandonó el impulso a la regionalización.

#### **4.4. El retiro de la política pública sobre el asunto autonómico**

##### **4.4.1. El abandono de la Revolución Ciudadana al impulso a la regionalización**

A lo largo del año 2008, la SENPLADES reestructuró su organización institucional territorial. En cada uno de los territorios comprendidos dentro de su propuesta de regionalización montó una subsecretaría zonal, encargada de coordinar la planificación y evaluación de las políticas del gobierno central para su desarrollo, así como para la reforma del Estado en su espacio geográfico<sup>168</sup>. Tras aprobarse la Constitución, la SENPLADES, a través de sus subsecretarías zonales, buscó promover que las prefecturas de esos territorios impulsen la conformación de las regiones autónomas. El proyecto consistía en que tanto el gobierno central, como la organización de los gobiernos locales intermedios, cuenten con una estructura zonal y territorial similar, que permita una coordinación y articulación del ejercicio de las competencias de estos niveles de administración pública; y que se impulse una organización regional autónoma en el país.

---

<sup>168</sup> Esas subsecretarías formularon agendas zonales, que buscaban constituir instrumentos de planificación del desarrollo y de identificación de proyectos estratégicos e infraestructura que perfilen y potencien las características de cada uno de esos territorios, que podrían configurar una región.

Este intento se desvaneció también prontamente. Apenas la subsecretaría de SENPLADES de la Zona 1, correspondiente a las provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura y Sucumbíos, logró estimular la conformación de una mancomunidad entre las prefecturas de ese territorio, pero no impulsar los pasos para su conformación como una región autónoma. Esta incipiente iniciativa constituyó la dinámica de “mayor” alcance de cara a la conformación de este instrumento de gobierno en un territorio y de integración entre gobiernos provinciales. (Entrevista a Patricio Silva, Ex subsecretario zonal 1 de SENPLADES, video conferencia, 2 de marzo de 2022)

La subsecretaría zonal 1 de SENPLADES impulsó la conformación de la Mancomunidad del Norte, con prefectos de distintos partidos políticos: Lucía Sosa, de Esmeraldas por el Movimiento Popular Democrático, René Yandún, de Carchi por la Izquierda Democrática, Diego García, de Imbabura por Alianza País y Orlando Grefa, de Sucumbíos por el Partido Sociedad Patriótica. La Mancomunidad del Norte fue creada el 21 de enero de 2011 y cuenta con personería jurídica, así como con estructura y dependencias institucionales. El objetivo anunciado de la Mancomunidad del Norte es propulsar una articulada gestión del desarrollo sustentable de sus provincias, específicamente en el área de competencias de los gobiernos provinciales, como la gestión ambiental, la vialidad, el riego, etc. (García 2014)

Progresivamente, el cometido institucional de la SENPLADES de impulsar una organización regional autónoma del Estado ecuatoriano se circunscribió a montar una estructura zonal de las entidades del gobierno central y a propulsar la desconcentración de varios servicios públicos brindados en los territorios por parte de sus ministerios, especialmente en las áreas de educación, salud, seguridad, inclusión social y económica (Barrera 2020, Bastidas 2017, Ortiz 2017 y 2017b). La SENPLADES coordinó y definió, con los ministerios de esos sectores, una organización territorial de su institucionalidad estructurada y desconcentrada en zonas, distritos y circuitos. En ese sentido, Santiago Ortiz, al analizar el avance de la región como un nivel de gobierno intermedio observa que

se consolidó un Estado fuerte que destinó significativos montos de inversión a infraestructura y a una política redistributiva que buscaba la equidad social, un Estado que privilegió la desconcentración sobre la descentralización, la concentración del poder sobre la redistribución del mismo, con un modelo de desarrollo que subordinó la economía regional a los ejes nacionales de acumulación primario exportadores, anulando o debilitando el desarrollo local y regional (Ortiz 2017 b, 121).

De este modo, tras la instauración de estos instrumentos de gobierno en la normativa, el problema autonómico desapareció paulatinamente como objeto de la política pública de reforma del Estado de la administración de la Revolución Ciudadana. Para los problemas como del centralismo, de la ausencia y la desarticulación de la presencia estatal y de sus servicios en los territorios, y de las desigualdades en los niveles de desarrollo, no se mantuvo como mecanismo de solución a la autonomía territorial, sino solamente a la desconcentración de las entidades del gobierno central y a la descentralización y transferencia de las competencias que la Constitución reconoció a favor de los gobiernos locales.<sup>169</sup> De este modo, el proceso de retorno del Estado impulsado por el gobierno de Rafael Correa, a nivel territorial, supuso el fortalecimiento principalmente de su presencia a través de la organización desconcentrada de las carteras ministeriales del gobierno central en zonas, circuitos y distritos, así como una marginal descentralización de competencias a los gobiernos locales (Ortiz 2017b).

Así, el decaimiento de la demanda de autogobierno, ocurrida tras la expedición en la Constitución de estos instrumentos, tuvo como correlato el abandono del problema autonómico como asunto de la política pública de reforma del Estado por parte de la administración de la Revolución Ciudadana. Después de ocupar un lugar central en el debate público de la reforma estatal constituyente, el asunto de las autonomías desapareció de las prioridades de la agenda gubernamental.

En ese contexto, ninguna iniciativa de integración de provincias en regiones fue impulsada de forma efectiva por prefecturas del país para acceder a este instrumento de autonomía. Los actores que en Manabí, durante el proceso constituyente, pugnaron para que esa provincia pueda conformarse por sí sola en región autónoma no activaron ningún proceso para integrarse con alguna otra provincia colindante. Actores de otras provincias costeñas en las que en el año 2000 se aprobaron las consultas populares por la autonomía de Guayas, Los Ríos y El Oro, tampoco impulsaron la conformación de alguna región autónoma.

---

<sup>169</sup> Gustavo Bedón, subsecretario de descentralización y viceministro de reforma del Estado SENPLADES en años posteriores al proceso constituyente, relata que “a la Constituyente se llegó con una presión política fuerte. Una vez que se desfoga el tema de las autonomías en la Constituyente y el COOTAD, la agenda de gobierno no necesariamente implicaba eso. No hubo una disposición desde el gobierno central de ir a fortalecer las autonomías o de ir a la regionalización política efectiva (...) La SENPLADES más bien optó por la agenda de la desconcentración. Evidentemente se desinfló totalmente el tema de la regionalización. Entonces, lo que hicimos fue, al amparo del marco constitucional, tratar de implementar la descentralización de competencias (...) Desde la Constituyente ya no hubo quien se abandere de la agenda de la autonomía (Entrevista a Gustavo Bedón, Quito, 3 de marzo de 2022).

Al igual que en el proceso constituyente, actores de la Amazonía en el 2010 insistieron en conformar una región autónoma integrada por las provincias amazónicas, pese a que, conforme se detalló en el capítulo anterior, la Carta Magna y particularmente el COOTAD cerraron la posibilidad jurídica para su creación. En la Segunda Cumbre Regional Amazónica, celebrada el 6 de agosto de 2010 en Macas, los prefectos asociados en el Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales Amazónicos (CONGAA) impulsaron una iniciativa de ley para la creación de la “Región Autónoma Especial Amazónica Plurinacional e Intercultural”<sup>170</sup>. Este proyecto fue principalmente propulsado por prefectos amazónicos de Pachakutik, opuestos al gobierno de Rafael Correa, como Guadalupe Llori de Orellana, Salvador Quishpe, de Zamora Chinchipe y Marcelino Chumpi, de Morona Santiago. Sin embargo, esta iniciativa embrionaria no caminó, al no contar, a más de la posibilidad legal, con el respaldo de las cámaras provinciales de Zamora Chinchipe y Sucumbíos, que no autorizaron a sus prefectos a impulsar esta región autónoma amazónica. (García 2014)

De este modo, Barrera al analizar la “frustrada construcción de la región” observa que existieron giros en la estrategia del gobierno y actores locales que desvanecieron a este proceso. Según este autor la noción de región construía en el texto constitucional privilegio “los aspectos topográficos y económicos por sobre los ámbitos de la gobernabilidad e identidad territorial” (Barrera 2020, 57). En ese sentido, sostiene que la propuesta de regionalización formulada por SENPLADES se concentró en aspectos materiales respecto a la potencialidad productiva de las regiones “expresados en la densidad de recursos e infraestructura, de manera más descriptiva que sistémica, no alcanzan a ser pensados como criterios de sostenibilidad territorial a partir de la caracterización de las dinámicas de producción y reproducción de esas desigualdades, vale decir del tipo de inserción de la región en la dinámica de reproducción capitalista” (Barrera 2020, 57).

Los criterios vinculados a la historicidad y gobernabilidad están absolutamente ausentes en el caso ecuatoriano, pese a la enorme heterogeneidad de las potenciales regiones. Los elementos de orden sociocultural que hacen que la región sea un sujeto, así como las específicas formas

---

<sup>170</sup> Esta iniciativa buscó apoyarse en que la Constitución establece que “el territorio de las provincias amazónicas forma parte de un ecosistema necesario para el equilibrio ambiental del planeta. Este territorio constituirá una circunscripción territorial especial, para la que existirá una planificación integral recogida en una ley que incluirá aspectos sociales, económicos, ambientales y culturales, con un ordenamiento territorial que garantice la conservación y protección de sus ecosistemas y el principio del *sumak kawsay*” (Constitución 2008, Art. 250). La propuesta de los prefectos amazónicos pretendía que ese artículo constitucional se conjugue con la figura de la conformación de regiones autónomas o a la creación de regímenes especiales (como los distritos metropolitanos autónomos o las circunscripciones territoriales indígena) e impulsar la creación de una “región autónoma especial”, un mecanismo no contenido en la Constitución y el COOTAD (García 2014).

de poder social que se expresan son pasados por alto. La propuesta de criterios del caso ecuatoriano apunta al principio de equilibrio regional centrado en potencialidades biofísicas con un débil anclaje a factores identitarios y funcionales de orden histórico y cultural (Barrera 2020, 59).

Santiago Ortiz coincide con Barrera en cuanto a que la regionalización careció de sujetos que las construyan. Ortiz observa que la propuesta de la SENPLADES, formulada en un plano técnico, constituyó una iniciativa construida desde arriba y desde el centro del poder, que no consideró suficientemente las diferentes identidades culturales y la inexistencia de actores con dimensión regional interesados en construir ese nuevo nivel de gobierno.

En Montecristi ya se notó que la propuesta centrada en las regiones de Alianza PAIS y de los técnicos de la SENPLADES no era producto de las élites locales. En realidad, no había actores de dimensión regional interesados en una arquitectura regional, ni el consenso en las propias fuerzas gubernamentales, ni tampoco la adhesión de actores provinciales (Ortiz 2017b, 128).

De esta forma, la SENPLADES abandonó el asunto autonómico y el objetivo de impulsar la regionalización. Esto fue posible gracias a que, con la instauración de los instrumentos de gobierno, la iniciativa y la responsabilidad para alcanzar el mecanismo de solución quedó en manos y bajo la responsabilidad de los actores locales. También a que su alcance estuvo concebido y encauzado en el marco de un proceso de fortalecimiento del Estado, que supuso la recuperación del ejercicio de la facultad de rectoría y del reconocimiento de las competencias exclusivas para el gobierno central, que no podrían ser afectadas por la creación de autonomías territoriales.

Es preciso subrayar que, a más de lo que señalan Barrera y Ortiz respecto a que la regionalización careció de actores locales que la impulsen, la expedición de estos instrumentos de gobierno de la autonomía supuso el efecto político de replegar de la demanda autogobierno y trastocar el tipo de uso que estas reivindicaciones conllevaron entre actores locales de oposición y gobiernos centrales de turno.

De esta manera, a la luz de lo que Hilgartner y Bosk (1998) sostienen, se observa cómo el problema público de la autonomía, al igual que otros asuntos, fue dejado de ser tratado sin que haya sido resuelto o mejorado, y que pase a ser una problemática mínimamente considerada en el ámbito público. El abandono del problema autonómico tuvo lugar, como lo sostienen Hilgartner y Bosk, en virtud de que la atención pública es un bien escaso por el cual entran en competencia para su inclusión o tratamiento una gran cantidad de reclamos y demandas; y que tiene una limitada capacidad “de carga” para contemplar y procesar una pequeña cantidad de

problemas. Las dinámicas descritas en el presente capítulo, precisamente dan cuenta, de lo que Hilgartner y Bosk sostienen, al anotar que existen una serie de principios de selección y factores que inciden en que un problema competitivo se constituya como social y se mantenga determinado tiempo en la esfera pública.

En ese sentido, resulta útil esta mirada investigativa bajo una perspectiva conceptual de los instrumentos de gobierno creados por las políticas públicas, en virtud de que aquello nos conduce a poner especial atención en analizar no precisamente el cumplimiento de los fines que se propuso esta política pública. Por el contrario, aquello comprende principalmente poner en el centro de la atención en la manera en la que estos instrumentos no solo son construidos, y cobran forma particular, a través de relaciones políticas de disputa y negociación, sino la forma en la que los propios instrumentos de gobierno tienen efectos en las relaciones de poder entre los actores inmersos en la problemática autonómica, más allá de sus fines específicos anunciados. Este enfoque sociológico de las políticas públicas también nos posibilita mirar más allá de las carencias o déficits que se podrían atribuir a los actores en función de una determinada dinámica esperada por parte de ellos, acorde a los objetivos y lógica de estas reformas. Esta perspectiva posibilita analizar, con mayor profundidad, los efectos y lógicas políticas específicas de estos actores, que operan y prevalecen, pese a que tras la ocupación del problema autonómico como un asunto central de la reforma estatal, su presencia haya desaparecido de la esfera pública, sin que las autonomías hayan tenido lugar.

#### **4.4.2. Intento gubernamental frustrado para eliminar el plazo para la conformación de regiones**

El suceso que marcó el último episodio de decaimiento de la iniciativa gubernamental de regionalización constituyó la enmienda constitucional impulsada por el propio movimiento político Alianza País, que buscó eliminar el plazo establecido en la Carta Magna, de ocho años, para la finalización del proceso de regionalización.

Cabe recapitular que, como se explicó en el capítulo anterior, el instrumento de gobierno de la autonomía regional contempló un plazo máximo de ocho años para que todas las provincias integren parte de una región autónoma. Este planteamiento estuvo asociado a la tesis de que la creación de este instrumento posibilitaría impulsar procesos de desarrollo y equidad entre los territorios, y que ningún territorio debería quedarse fuera o atrasado en asumir esta forma y

oportunidad de autogobierno. El establecimiento de un plazo posibilitó que el carácter obligatorio del proceso de regionalización no quede abierto o indefinido en el tiempo.

En ese sentido la disposición transitoria primera de la Constitución estableció que la ley a ser expedida en el plazo de un año de entrada en vigencia de la Carta Magna, y que regule la organización territorial del Estado, “fijará el plazo para la conformación de regiones autónomas, que en ningún caso excederá de ocho años” (Constitución 2008, Disposición Transitoria Primera). De tal manera, el COOTAD en el 2010 estableció que para el cumplimiento de este plazo,

las solicitudes para convocar a consulta popular deben ser presentadas hasta ocho años después de la aprobación de este código, y que transcurrido ese tiempo la situación de las provincias que no hubieren concluido el proceso o no integren ninguna región será resuelta a través de una ley presentada por el Presidente de la República a la Asamblea Nacional (COOTAD 2010, disposición transitoria tercera).

De este modo, el proceso de negociación constituyente derivó en que la regionalización tenga una dimensión voluntaria, en virtud de que, mediante el cumplimiento de los requisitos y criterios establecidos para conformar una región, cada provincia podría decidir con qué otras integrarse. A la vez el instrumento tuvo un cariz obligatorio, conforme el cual si al cumplirse, en el 2018, los ocho años de aprobación del COOTAD, una nueva ley, propuesta por el Presidente de la República a la Asamblea Nacional, determinaría la forma en la que las provincias que no hayan accedido a este mecanismo integren una región autónoma. Así tuvo lugar en el proceso constituyente una opción que conjugó el planteamiento de una regionalización obligatoria, propugnada por el gobierno y principalmente por la SENPLADES, con la posición de los prefectos y el CONCOPE y de varios otros actores, de que la regionalización sea fruto de la voluntad de las propias provincias y territorios involucrados.

El procedimiento de conformación de regiones diseñado dentro del instrumento de regionalización guarda procesos políticos complejos, delicados y de amplias proporciones. Las prefecturas debían decidir con qué provincia integrarse; los prefectos requerían la voluntad mayoritaria de sus cámaras provinciales que apoyen el proceso; debían alcanzar con las otras provincias un acuerdo sobre aspectos sensibles como la definición de la denominación de la región, la sede del gobierno regional en alguna de las capitales provinciales involucradas, las competencias y recursos económicos del gobierno regional, y otros contenidos del estatuto de autonomía. Los prefectos también requerían liderar

favorablemente al interior de su provincia un proceso de consulta popular, en el que se podría poner en juego y disputa su aceptación y legitimidad, frente a opositores y futuros aspirantes a prefectos que podrían jugar en contra de la iniciativa; y finalmente, tener la capacidad de posicionar ante la opinión pública local la adscripción y bondades de un proyecto regional de autonomía, que se superponga o supere identidades territoriales provinciales distintas o contrapuestas. El procedimiento diseñado en el instrumento de gobierno demandó a los prefectos conseguir en la votación de consulta popular la mitad más uno de los votos a favor de la conformación de la región, que en algunos casos podría significar un porcentaje mayor al obtenido en su elección, en la que no existe segunda vuelta, y se puede llegar a encabezar el gobierno provincial con porcentajes mucho menores al 50% de los votos.

Por ello, el triunfo parcial obtenido por el anteriormente llamado CONCOPE en el proceso constituyente, al lograr que las prefecturas no sean eliminadas y que queden en manos de los gobiernos provinciales la iniciativa de la creación de regiones, quedó limitado en el instrumento de gobierno a que en el caso de que las regiones no hayan sido conformadas, el Presidente de la República estaría facultado y en la obligación de enviar una iniciativa de ley a la Asamblea Nacional, que integre a cada una de las provincias en una región determinada.

No obstante, una vez que el gobierno de la Revolución Ciudadana abandonó el impulso a la regionalización y que decayó la demanda autonómica que motivó la reforma constitucional en este ámbito, en el año 2014, el actualmente denominado CONGOPE propuso al gobierno de Alianza País que, en el conjunto de enmiendas constitucionales a ser procesadas, se incluya la eliminación del plazo constitucional de ocho años para la conformación de regiones. El gobierno de Rafael Correa acogió y estuvo de acuerdo con la propuesta del CONGOPE. La SENPLADES, que había ya dejado de ocuparse del impulso de regionalización y de constituir el núcleo que dentro del gobierno procesaba estos asuntos, no jugó ningún rol en esta definición. El proyecto de enmiendas a la Constitución presentado por asambleístas de Alianza País, en su exposición de motivos, arguyó que

el análisis y la socialización que se requiere para constituir las regiones tiene un plazo que no garantiza que factores como el equilibrio interregional, la afinidad histórica y cultural, la complementariedad ecológica y productiva, el manejo integrado de cuencas, sean efectivamente considerados, razón por la cual se propone eliminar la limitación temporal existente (Asamblea Nacional, 25 de junio de 2015).

De esta forma, el proyecto de enmiendas constitucionales aprobado por la Asamblea Nacional el 3 de diciembre de 2015, contempló que en la disposición transitoria primera, citada



párrafos arriba, relacionada al plazo del proceso de regionalización, se suprima la frase “que en ningún caso excederá los ocho años”. A pesar de ello, posteriormente la Corte Constitucional, el 30 de abril de 2019, declaró la inconstitucionalidad de ese conjunto de enmiendas constitucionales promulgadas por la Asamblea Nacional, a causa de la forma y el procedimiento llevado a cabo por la Asamblea Nacional (Corte Constitucional del Ecuador, 30 de abril de 2019). Con ello, paradójicamente, incluso resultó fallido también el intento por eliminar el plazo constitucional para la conformación de regiones, con el que el gobierno de la Revolución Ciudadana buscó efectuar su última decisión de política pública respecto a este asunto autonómico. Actualmente el plazo constitucional para la instauración de este instrumento de gobierno de la autonomía está vigente en la Carta Magna y se encuentra vencido desde el año 2020.

En función de lo analizado a lo largo de estas últimas páginas, se puede anotar, como conclusión específica de este cuarto capítulo, que los instrumentos de gobierno consagrados en la normativa impulsada por la política pública de autonomías de la Revolución Ciudadana modificaron las condiciones sobre las cuales operaban los reclamos y las iniciativas autonómicas, y trastocaron el sentido y dimensión de su debate público y su demanda. De esta manera, la instauración de estos instrumentos de gobierno trastocó las relaciones políticas entre los actores vinculados a esta problemática, de tal modo que se produjo el declive de las iniciativas autonómicas, el retiro de esta temática de la esfera del debate público y el abandono del autogobierno territorial como objeto de ocupación de la política gubernamental. Aquello sucedió sin que se hayan logrado superar los problemas a los que hacían alusión las demandas autonómicas, y conseguir los objetivos expresamente anunciados por la política pública de una organización territorial autónoma y democrática del Estado ecuatoriano.

## Conclusiones

La expedición de los instrumentos de gobierno sobre la autonomía territorial comprendió un ejercicio gubernamental mediante el cual, la administración de la Revolución Ciudadana dio paso y moldeó las demandas de autogobierno que emergieron como un asunto público central en el Ecuador, principalmente a través del reclamo autonómico de Guayaquil y las provincias de la Costa en el año 2000 y la reivindicación de autodeterminación de los pueblos y nacionalidades indígenas, surgida a partir de los levantamientos liderados por la CONAIE de 1990 y 1992 y su planteamiento de construir un Estado plurinacional.

La Revolución Ciudadana formuló una política pública para la consagración de una organización territorial autónoma del Estado y la expedición de los instrumentos de gobierno en este ámbito, con el reconocimiento jurídico y regulación de los procesos de creación de regiones autónomas, distritos metropolitanos autónomos y circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias. Mediante el debate constituyente y la consagración de estos instrumentos de gobierno en el ordenamiento jurídico, el gobierno de Rafael Correa disputó la bandera autonómica, en especial con la administración municipal de Guayaquil, liderada por el alcalde del Partido Social Cristiano, Jaime Nebot. Esta contienda por la apropiación de la causa e iniciativa autonómica comprendió una lucha por establecer, dentro del debate de la política pública y su correspondiente reforma constitucional, la concepción del problema autonómico, los mecanismos de solución para ese asunto, y los actores facultados para efectivizarlos y conformar estas herramientas institucionales de autogobierno en los territorios.

Las contiendas de poder sostenidas por la Revolución Ciudadana alrededor del asunto autonómico comprendieron, a más de la disputa por la apropiación de la bandera autonómica, su reorientación programática, hacia una distinta concepción del alcance y rol del Estado y, consecuentemente, sobre la forma de organizar el poder estatal en los territorios. De este modo, el impulso a las autonomías fue anunciado y concebido como parte de un conjunto de políticas públicas dirigidas a recuperar fortalecer y democratizar el Estado, y revertir el ciclo de ajuste estructural y reformas neoliberales.

El gobierno de la Revolución Ciudadana, con su política pública de autonomías y su propuesta de regionalización ocupó el centro del proceso de debate y negociación de construcción de las autonomías en una dinámica constituyente que apuntó a reestructurar el

modelo de estado y del sistema político. El debate y disputa política por las autonomías dejó de presentar escenarios como los anteriores en los que los actores demandantes movilizaban y posicionaban reivindicaciones que eran desatendidas o que chocaban contra una administración y un estado central incapaces de ofrecer respuestas y salidas. A partir de que el gobierno ocupó el centro del proceso de definición de las autonomías, los actores demandantes empezaron a presentar reacciones, demandas específicas, disputas y conflictos que principalmente giraban en torno a si la iniciativa gubernamental de autonomías regionales a concretarse resultaba o no pertinente para dar forma a una configuración autonómica del Estado, y de negociar sus especificidades en un proceso constituyente.

Esas reacciones y dinámicas de disputa y negociación por definir la concepción, la problematización y las perspectivas de solución de la problemática autonómica dieron forma específica, carácter y alcance a los tres instrumentos de gobierno creados sobre ese campo: las regiones autónomas, los distritos metropolitanos autónomos y las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias. Con estos mecanismos se acotaron los alcances maximalistas de demandas autonómicas y se encauzaron sus márgenes dentro del orden institucional y jurídico de un Estado unitario. En consecuencia, los mecanismos institucionales de autonomía consagrados en la normativa constituyen instrumentos de ejercicio de gobierno sobre las demandas en este campo, gracias a que con su instauración no cualquier actor, en cualquier unidad territorial, puede acceder por libre arbitrio, mediante cualquier proceso administrativo, legislativo, plebiscitario o de movilización política, al esquema autonómico, facultades, competencias y recursos económicos que reivindique a su favor.

Como efecto de la existencia de mecanismos institucionales de autonomía, los procesos para su conformación, una vez redireccionados, acotados y regulados mediante estos instrumentos de gobierno, quedaron a voluntad y en la cancha de los actores en los territorios para que impulsen su conformación. Mediante la configuración de estos instrumentos de gobierno, la solución a la problemática de la política pública de autonomías, una vez disputada la bandera de su reivindicación, reorientada la problematización de su demanda, y encauzadas sus salidas institucionales posibles, pasaron de la disputa en la arena pública nacional, hacia los eventuales procesos que se emprendan en cada uno de los territorios para su cristalización.

La expedición de estos instrumentos de gobierno de las autonomías territoriales trastocó las condiciones de la disputa política y relaciones de poder en torno a la problemática del autogobierno, entre la administración de Rafael Correa y actores locales demandantes de

autonomía. En ese nuevo escenario moldeado por estos instrumentos, ocurrió un repliegue de las reivindicaciones de autodeterminación territorial, que derivó en que las autonomías tengan lugar aún solo en la Constitución y la ley. El problema autonómico se retiró del debate político y la política pública abandonó el tratamiento e impulso de este asunto. Las diferentes concepciones, problematizaciones y mecanismos de solución planteados para el problema autonómico, por parte de actores demandantes de autogobierno y de la administración de la Revolución Ciudadana, que prevalecieron tras la expedición de estos instrumentos, incidieron en que éstos no se hayan conformado.

La creación de estos instrumentos de gobierno de la autonomía como las regiones y los distritos metropolitanos autónomos generaron que la demanda autonómica embanderada por el Municipio de Guayaquil se trastoque. El reclamo de autonomía guayaquileño encabezado por los socialcristianos pasó de reivindicar y posicionar la conquista de una reestructuración del Estado que dé paso a la autonomía, a defender el nivel de autogobierno existente y a justificar las causas de por qué Guayaquil no se acogería a las oportunidades brindadas por los instrumentos de autonomía consagrados en la Constitución. Mediante los instrumentos de gobierno de autonomía consagrados en la normativa, se provocó también con ello que uno de sus principales sectores de oposición, como el Partido Social Cristiano, morigere y repliegue el discurso sobre su reivindicación. De ese modo, la posición socialcristiana derivó en sostener que el mecanismo de salida pertinente constituya mantener la estatalidad existente y dejar intocada la problemática institucional de autonomía. La reivindicación autonómica socialcristiana dejó de ser apelada como una conquista a lograr, que implicaba reorganizar la estatalidad y la distribución territorial de las competencias y recursos públicos. Esa anterior reivindicación pasó a constituir una defensa de los niveles de autonomía ya ejercidos y vigentes. De este modo, la instauración de estos instrumentos de gobierno, trastocó las relaciones de poder en torno a la disputa política por la autonomía, entre el gobierno nacional y los actores demandantes de este problema público.

La instauración de estos instrumentos de gobierno sobre la autonomía dio lugar a que la conquista de la demanda autonómica guayaquileña se repliegue y deje de constituir un problema público de primer orden, en la arena de la política nacional durante esos años. El repliegue de un problema público como la demanda de autonomía, que constituyó uno de las más álgidas reformas emprendidas en la reforma constitucional de 2008 se produjo, sin que necesariamente hayan desaparecido los problemas a los que apeló su emergencia.

En el caso de Quito se produjeron iniciativas embrionarias e inconclusas para conformar un distrito metropolitano autónomo, que implicaron intentos de apropiación, de carácter limitado y parcial, para acogerse a los mecanismos de solución contenidos en este instrumento de gobierno de la autonomía. Ninguna de estas iniciativas supuso que este limitado interés autonómico, existente en los años de vigencia de la Constitución, llegue a constituirse en un reclamo de autogobierno, que se configure como un problema público de relevancia en la arena política local, y menos aún nacional. Estas expectativas institucionales de autogobierno de corto alcance no llegaron a constituir un aspecto central de reivindicación para ninguno de sus alcaldes, ni en un recurso o bandera política que tenga injerencia significativa en las relaciones de poder entre las administraciones municipales y el gobierno central. En Quito, a diferencia de Guayaquil, no se ha configurado un movimiento autonómico o una dinámica en la que confluyan una serie de actores políticos, económicos, financieros y/o sociales, que, mediante procesos de movilización social, impulsen una reforma de la organización estatal que otorgue autonomía a la ciudad. La fuerza política y electoral de cada uno de estos alcaldes distó de la demandada por el procedimiento contenido en el instrumento de gobierno, al requerir el impulso y aprobación de una consulta popular que constituya un distrito metropolitano autónomo en la capital.

Tras la instauración de estos instrumentos de gobierno, pese a que en los primeros años después de expedidos la Constitución y el COOTAD surgieron cuatro iniciativas para conformar circunscripciones territoriales indígenas que tuvieron un avance parcial para crear este mecanismo institucional de autonomía, la demanda de autogobierno indígena progresivamente decayó. El reclamo específico de conformar estas autonomías se ha replegado, pese a que el movimiento indígena se mantiene como un actor central, con una presencia protagónica en la esfera de debates públicos y procesos de la política nacional, y que demanda su reconocimiento y atención estatal desde la condición de pueblos y nacionalidades señalada. La expedición de un instrumento de gobierno que reconoció la demanda de autonomía indígena y estableció mecanismos institucionales y procedimientos para su solución y viabilidad, provocó que se trastocaran el escenario y las condiciones sobre los cuales habían emergido su reclamo. La reivindicación de autodeterminación indígena, al igual que el reclamo autonómico guayaquileño, se enfrentó a un escenario en el que ya no confrontaba ante un Estado y/o gobierno central que impedía la instauración de estas autonomías territoriales, ni ante un ordenamiento jurídico que cerraba el paso a estas iniciativas de autodeterminación. La responsabilidad de brindar un mecanismo de solución ya

no estaba en manos de un gobierno central o de la función legislativa para permitir una reestructuración de una organización territorial estatal autónoma, a los que puede increparse la persistencia del problema acusado. En ese marco, el declive de la demanda por reivindicar las circunscripciones territoriales indígenas estuvo marcado por el corto alcance de iniciativas escasas y fallidas por constituir las.

El repliegue de la demanda o inexistencia de iniciativas por conformar circunscripciones territoriales por parte de sectores del movimiento indígena enfrentados con el gobierno ocurrió en el marco o como parte de un conflicto sostenido entre estos actores. Como resultado de la expedición de este instrumento de gobierno, las agrupaciones indígenas en disputa con el gobierno de Rafael Correa no tuvieron la posibilidad de acusar la inexistencia de canales jurídicos e institucionales que permitan ejercer autonomía en sus territorios ancestrales. Tampoco pudieron argüir una negativa o inacción de un gobierno central que impedía su cristalización dentro de la organización territorial del Estado. Con la expedición de este instrumento de gobierno, impulsar la conformación de estas circunscripciones implicaba, para estos sectores del movimiento indígena, reconocer cierta pertinencia de la política pública gubernamental y de estos procesos de reforma estatal autonómica impulsados por la administración de Rafael Correa. El instrumento ocasionó que impulsar la creación de estos mecanismos de autonomía territorial habría significado aceptar cierta apertura y posibilidad generada por parte del gobierno para instaurar procesos de autodeterminación en favor de revertir procesos de colonialismo e imposición estatal efectuada históricamente sobre estos pueblos y nacionalidades.

El decaimiento de la demanda de autogobierno elevada por los actores locales, ocurrida tras la expedición en la Constitución de estos instrumentos, tuvo como correlato el abandono del problema autonómico como asunto de la política pública de reforma del Estado por parte de la administración de la Revolución Ciudadana. Después de ocupar un lugar central en el debate público de la reforma estatal constituyente, el asunto de las autonomías desapareció de las prioridades de la agenda gubernamental. El cometido institucional de la SENPLADES de impulsar una organización regional autónoma del Estado ecuatoriano se circunscribió a montar una estructura zonal de las entidades del gobierno central y a propulsar la desconcentración de varios servicios públicos brindados en los territorios por parte de sus ministerios. El proceso de retorno del Estado impulsado por el gobierno de Rafael Correa, a nivel territorial, supuso el fortalecimiento principalmente de su presencia a través de la organización desconcentrada de las carteras ministeriales del gobierno central en zonas,

circuitos y distritos, así como una marginal descentralización de competencias a los gobiernos locales.

La SENPLADES abandonó el asunto autonómico y el objetivo de impulsar la regionalización. Esto fue posible gracias a que, con la instauración de los instrumentos de gobierno, la iniciativa y la responsabilidad para alcanzar el mecanismo de solución quedó en manos y bajo la responsabilidad de los actores locales. También a que su alcance estuvo concebido y encauzado en el marco de un proceso de fortalecimiento del Estado, que supuso la recuperación del ejercicio de la facultad de rectoría y del reconocimiento de las competencias exclusivas para el gobierno central, que no podrían ser afectadas por la creación de autonomías territoriales.

Finalmente, se observa cómo el establecimiento de los instrumentos de gobierno de la política pública de autonomía territorial de la administración de Rafael Correa, a la luz de lo planteado por Lascoumes y Le Galès, produjo efectos específicos en las relaciones de poder entre gobernantes y gobernados, que comprendieron la apropiación gubernamental de la iniciativa autonómica, el repliegue de su demanda y el retiro del asunto del autogobierno territorial de la esfera pública. Analizar el recorrido de política pública de autonomías territoriales de la Revolución Ciudadana, mediante el enfoque de sociología política utilizado, ha permitido, como lo proponen Lascoumes y Le Galès, apartarse de perspectivas funcionalistas o pragmáticas, al no dirigir el análisis a desentrañar o evaluar si sus instrumentos son pertinentes, eficaces o los mejores posibles para conseguir los objetivos expresos y acordes a su propia lógica. Bajo esta mirada, ha sido posible estudiar los instrumentos de una política pública, así como su selección, mediante una perspectiva como la propuesta por Lascoumes y Le Galès, que no los asume como neutros, naturales, ni racionales; sino que los analiza como dispositivos técnicos y sociales, que materializan y operan la política de gobierno, ocultan lo que está en juego políticamente y producen sus propios efectos, en ocasiones no esperados, independientemente de sus fines y por fuera de las visiones que los actores anuncian sobre los cambios establecidos a las políticas públicas.

## Referencias

- Alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito. 2020. “Proyecto de estatuto de autonomía para el Distrito Metropolitano de Quito. Borrador para discusión pública”.
- Alianza País. 2006. “Plan de gobierno 2007-2011”.
- Almeida, Paul. 2020. “Teorías de la movilización social”, en *Movimientos sociales: la estructura de la acción colectiva*, Buenos Aires: CLACSO.
- Aparicio, Marco. 2018. “Estado, organización territorial y constitucionalismo plurinacional en Ecuador y Bolivia. ¿Una década ganada?” *Revista d'estudis autonòmics i federals*, ISSN 1886-2632, N°. 27.
- Arciniega, Daniel. 2005. “Descentralización y autonomía en el Ecuador”, *La Tendencia, Revista de Análisis Político*, No. 3.
- Arditi, Benjamín, 2009. “El giro a la izquierda en América Latina: ¿una política postliberal?” *En Ciências Sociais Unisinos*.
- Asamblea Constituyente. 2008. “Acta 61”. Sesión del pleno del 11 de junio de 2008.
- Asamblea Constituyente. 2008. “Acta 61-A”. Sesión del pleno del 12 de junio de 2008.
- Asamblea Constituyente. 2008. “Acta 79”. Sesión del pleno del 8 de junio de 2008.
- Asamblea Constituyente, 12 junio de 2008. “Oficio No. 56 NC-CMR”.
- Asamblea de Quito. 2008. “Una Constitución para el Siglo XXI. Propuestas de la Asamblea de Quito para la Nueva Constitución”
- Asamblea Nacional. 25 de junio de 2014. “Proyecto de enmiendas constitucionales”
- Bedón, Gustavo. 2014. “Autonomía y Estado unitario: una lectura constitucional”, en “Construcción de un estado democrático para el buen vivir. Análisis de las principales transformaciones del Estado”. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- Barrera, Augusto, Rodríguez, Lourdes y Ramírez, Franklin. 1999. “Ecuador: un modelo para (des) armar. Descentralización, disparidades regionales y modo de desarrollo”. Abya Yala.
- Barrera, Augusto. 2004. “Estado actual y perspectivas del proceso de descentralización a nivel intermedio”. Quito: CONCOPE-PNUD, 66 *Revista de Geografía Norte Grande*.
- Barrera, Augusto. 2006. “Un estado descentralizado para el desarrollo y la democracia”, Documento para la discusión, Instituto Latinoamericano de Ciencias Sociales (ILDIS).
- Barrera Augusto. 2009. “Plan de Gobierno. Distrito Metropolitano de Quito”.
- Barrera, Augusto. 2012. “Quito, una propuesta de ciudad – región”. *Questiones Urbano Regionales. Revista del Instituto de la Ciudad – Distrito Metropolitano de Quito. Volumen 1. No. 1.*
- Barrera, Augusto. 2015. “El proceso de descentralización en Ecuador, 8 años después de Montecristi”. Quito: ILDIS-FES.
- Barrera, Augusto y Álvarez, Silvia. 2020. “La frustrada construcción de la región en el Ecuador (2007-2017): Lecciones y perspectivas”, *Revista de Geografía Norte Grande*.
- Basabe, Santiago. 2009. “Ecuador: reforma constitucional, nuevos actores políticos y viejas prácticas partidistas”. En *Revista de Ciencia Política Volumen 29, No 2.*
- Bastidas, Cristina. 2017. “La descentralización en el Ecuador. De la doble transición neoliberal al liderazgo del Estado central”. En *Balance de la descentralización en el Ecuador: 1998-2016*, Ortiz Crespo, Santiago (coord.), GIZ.
- Borja, Rodrigo. 2008. “Descentralización y Autonomía en el Ecuador”. En *Descentralizar: un derrotero a seguir*. Compiladores: Carrión Fernando, Villaronga Brigitta. FLACSO-INWENT-SENPLADES.
- Burbano de Lara, Agustín. 2017. “Los procesos de descentralización y autonomía en la región andina y sus trayectorias. Estudio comparativo de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú”.



- En Balance de la descentralización en el Ecuador: 1998-2016, Ortiz Crespo, Santiago (coord.), GIZ.
- Burbano de Lara, Felipe. 2003. “El centro: un gran vacío”, en “Procesos de descentralización en la Comunidad Andina, Carrión, Fernando, Editor, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, Sede Ecuador.
- Burbano de Lara, Felipe. 2006. Estrategias para sobrevivir a la crisis del Estado. Empresarios, política y partidos en Ecuador. En: Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales. Basualdo, Eduardo M.; Arceo, Enrique. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. ISBN: 987-1183-56-9
- Burbano de Lara, Felipe. 2009. “La lucha por Guayaquil”. En: Íconos: Revista de Ciencias Sociales, Quito: FLACSO sede Ecuador, (n.33, enero 2009): pp. 21-26. ISSN: 1390-1249.
- Burbano de Lara, Felipe. 2014. “La revolución de las periferias. Movimientos regionales y autonomías políticas en Bolivia y Ecuador”. FLACSO Ecuador.
- Burbano de Lara, Felipe. 2015. “Todo por la patria. Refundación y retorno del estado en las revoluciones bolivarianas”, en ICONOS Revista de Ciencias Sociales, No. 52.
- Burbano de Lara, Felipe. 2017. “Parricidas, leales y traidores La dramática transición ecuatoriana hacia el poscorreísmo. Revista Ecuador Debate No. 102.
- Burbano de Lara, Felipe. 2017(b). “Ciudadanía, dominación estatal y protesta en la “revolución ciudadana” en Ecuador (2007-2016)”
- Burbano de Lara, Felipe. 2021. “Quito, la agonía de una capitalidad débil y el elusivo camino hacia una ciudad autónoma”, En “Ciudades Capitales en América Latina: capitalidad y autonomía”. FLACSO.
- Burneo, Jeamil. 2020. “La asociatividad territorial del sur ecuatoriano como una posibilidad en un modelo federal contemporáneo”. Sur Academia: Revista Académica-Investigativa De La Facultad Jurídica, Social Y Administrativa, 7(13). En <https://revistas.unl.edu.ec/index.php/suracademia/article/view/667>.
- Bustamante, Fernando. 1999. “La política de las autonomías”. Revista Ecuador Debate No. 48, Centro Andino de Acción Popular.
- Cabrero, Ferran y Merino Tito. 2015. “Desafíos en la construcción del Estado plurinacional: El caso de las Circunscripciones Territoriales Indígenas del Ecuador”.
- Cabrero, Ferran y Merino Tito. 2015. “Desafíos en la construcción del Estado plurinacional: El caso de las Circunscripciones Territoriales Indígenas del Ecuador”. Huellas del Sumaco, Revista socio ambiental de la Amazonía Ecuatoriana. Universidad Estatal Amazónica.
- Carrión, Fernando. 2007. compilador, “La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas”, FLACSO.
- Carrión, Fernando y Villaronga, Brigitta. 2008. “Descentralizar: Un derrotero a seguir”. Quito: FLACSO, Inwent, SENPLADES.
- Carrión, Fernando y Cepeda Paulina, editores. 2021. “Ciudades Capitales en América Latina: capitalidad y autonomía”. FLACSO.
- Carrión, Fernando. 2021. “Las ciudades capitales y despliegue estatal en América Latina” En “Ciudades Capitales en América Latina: capitalidad y autonomía”. FLACSO.
- Carrión, Fernando. 2021. “La difícil construcción de la autonomía en Quito capital.” En “Ciudades Capitales en América Latina: capitalidad y autonomía”. FLACSO.
- Cefaï, Daniel. 2008. “Los marcos de la acción colectiva”. En Natalucci Ana (Ed.). “Sujetos, movimientos y memorias. Sobre los relatos del pasado y los modos de confrontación contemporáneos”. Al Margen.
- Cefaï, Daniel. 2014. “Investigar los problemas públicos: con y más allá de Joseph Gusfield”. En Gusfield, Joseph. “La cultura de los problemas públicos. El mito del conductor alcoholizado versus la sociedad inocente”. Siglo XXI.

- Centro Carter. 2008. “Informe Bimestral sobre la Asamblea Nacional Constituyente de la República del Ecuador de marzo y abril de 2008”.
- Centro Carter. 2008. (b), Informe sobre la Asamblea Constituyente de la República del Ecuador.
- CLACSO – Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. 2007. “Cronología del conflicto social Ecuador 2007”.
- CLACSO – Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. 2008. “Cronología del conflicto social Ecuador 2008”.
- CLACSO – Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. 2009. “Cronología del conflicto social Ecuador 2009”.
- CLACSO – Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. 2010. “Cronología del conflicto social Ecuador 2010”.
- CONAIE. 2007. “Propuesta de la CONAIE frente a la Asamblea Constituyente, Principios y lineamientos para la nueva constitución del Ecuador Por un Estado Plurinacional, Unitario, Soberano, Incluyente, Equitativo y Laico”.
- Concejo Cantonal de Guayaquil. 2008. “Resolución del Concejo Cantonal de Guayaquil del 16 de junio de 2008”.
- Concejo Metropolitano de Quito. 2020. “Sesión ordinaria No. 55 de Concejo Metropolitano de Quito”, del 18 de febrero de 2020. Disponible en: [https://www.youtube.com/watch?v=Vm718gYg0gg&ab\\_channel=ConcejoMetropolitanoQuito](https://www.youtube.com/watch?v=Vm718gYg0gg&ab_channel=ConcejoMetropolitanoQuito)
- Constitución de la República del Ecuador. 1998.
- Constitución de la República del Ecuador. 2008.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, 2010.
- Consorcio de Municipios Amazónicos. 2008. “Propuesta a la Asamblea Constituyente”.
- Cordero, Sofía. 2012. “Estados plurinacionales en Bolivia y Ecuador. Nuevas ciudadanías, ¿más democracia?”. Revista Nueva Sociedad No 240.
- Coronel, César y Campaña Joffre, s/a, “Constitución y poder político. Hacia un sistema de autonomías”.
- Corporación Instituto de la Ciudad. 2009. “Proyecto de Estatuto Autonomico del Distrito Metropolitano de Quito”.
- Corte Constitucional del Ecuador. 30 de abril de 2019. “Declaratoria de Inconstitucionalidad de Enmiendas Constitucionales 2015”.
- Cruz, Edwin y Guerra Hugo. 2010. “El tránsito hacia el estado plurinacional en Bolivia y Ecuador” (1990-2008), Studia histórica. Historia contemporánea.
- Cruz, Edwin. 2013. “Estado plurinacional, interculturalidad y autonomía indígena: Una reflexión sobre los casos de Bolivia y Ecuador”. Revista VIA IURIS (14).
- Dávila, Ivonne. 2013. “La descentralización en juego: Estudio de la descentralización en la reforma del Estado ecuatoriano en el contexto de la Asamblea Constituyente de Montecristi”. Tesis para obtener el título de maestría en ciencias sociales con mención en desarrollo local y territorial, FLACSO.
- De la Torre, Carlos. 2010. “El gobierno de Rafael Correa: posneoliberalismo, confrontación con los movimientos sociales y democracia plebiscitaria”. Revista Temas y Debates. ISSN 1666-0714, año 14, número 20.
- Elizalde, Marco. 2010. “Teoría de la Descentralización en el Ecuador. Apuntes conceptuales sobre la descentralización en la Constitución Ecuatoriana de 2008” En [http://www.revistajuridicaonline.com/images/stories/revistasjuridicas/derecho-publico-tomo-2/21a76\\_teoría.pdf](http://www.revistajuridicaonline.com/images/stories/revistasjuridicas/derecho-publico-tomo-2/21a76_teoría.pdf)
- ECORAE. 2012. “Estructura y modelos de estatutos de CTI”. Documento no publicado.
- ECORAE. 2012 (b). “Gobierno de régimen especial. Circunscripciones territoriales indígenas.

- Eyerman, Ron. 1998. "La praxis cultural de los movimientos sociales", en Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural, P. Ibarra y B. Tejerina (eds.). Madrid: Trotta.
- García, Juan. 2014. "Autonomías territoriales: un camino por recorrer. Conformación de regiones autónomas, distritos metropolitanos autónomos y circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias", en "Construcción de un estado democrático para el buen vivir. Análisis de las principales transformaciones del Estado", Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- Gilbert, Claude, y Henry Emmanuel. 2012/1. "Defining social problems: tensions between discreet compromiso and publicity, *Revue française de sociologie* (Vol. 53), p. 35-59. DOI 10.3917/rfs.531.0035
- Gobierno Nacional del Ecuador y Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2008, "Propuesta: "Hacia un Estado Regional, Autónomo y Descentralizado. País: Ecuador". Documento de trabajo.
- González, Miguel. 2010. "Autonomías territoriales indígenas y regímenes autonómicos (desde el Estado) en América Latina", en La autonomía a debate. Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina, FLACSO.
- Grugel, Jean y Ruggirozzi, Pía. 2012. "Post-Neoliberalism in Latin America: Rebuilding and Reclaiming the State after Crisis", *Development & Change*, 43 (1).
- Gusfield, Joseph. 1981. "The Culture of Public Problems. Drinking – driving, and the symbolic order" The University of Chicago Press.
- Hernández, Virgilio. 8 de julio de 2008. Oficio al Presidente de la Asamblea Constituyente.
- Hidrovó, Tatiana 7 de junio de 2008, Informe para primer debate de la Asamblea Constituyente.
- Hidrovó, Tatiana. 8 de julio de 2008. Oficio al Presidente de la Asamblea Constituyente.
- Hilgartner, Stephen y Bosk, Charles. 1998 Jul. "The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arenas Model *American Journal of Sociology*, Vol. 94, No. 1 (Jul., 1988), pp. 53-78 Published by The University of Chicago Press Stable.
- Hood, Christopher. 1986. "The Tools of Government". Chatham: Chatham House.
- Junta Cívica de Guayaquil. 2007. "Documento de posición institucional ante la propuesta de reforma a la estructura político administrativa del Estado, promovida por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo".
- Kingman, Santiago. 2008. "Entre la asimilación y la diferencia: la Asamblea Constituyente y los territorios indígenas". *Iconos, Revista de Ciencias Sociales*, No. 32, FLACSO.
- Lalander, Rickcard y Ospina, Pablo. 2012. "Movimiento indígena y revolución ciudadana en el Ecuador. *Cuestiones Políticas* Vol.28. No 48. Enero – Junio 2012
- Larrea, Ana. 2012. "Modo de desarrollo, organización territorial y cambio constituyente en el Ecuador", Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).
- Lascoumes, Pierre, y Le Galès Patrick. 2014. "Sociología de la acción pública", México, El Colegio de México.
- Lascoumes, Pierre, y Le Galès Patrick. 2007. "Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments—From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation". *An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 20, No. 1.
- Linder, Stephen y Peters Guy. 1989. "Instruments of Government: Perceptions and Contexts." *Journal of Public Policy*.
- Linder, Stephen y Peters Guy. 1990. "The Design of Instruments for Public Policy". Greenwood Press.
- Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social. 1997.
- Ley Orgánica del Régimen del Distrito Metropolitano de Quito, 1993

- Macero, Xavier. 2006. “Viabilidad de la aplicación del derecho autonómico en la realidad ecuatoriana”. Ecuador Debate No. 68. Centro Andino de Acción Popular.
- Madrid, Andrea. 2019. “La Construcción del Estado plurinacional ecuatoriano, más allá del reconocimiento constitucional. Descolonización, autonomías e interculturalidad.” Antropología Cuadernos de Investigación, núm. 22.
- Mandato de Guayaquil, 2008, disponible en: [https://web.archive.org/web/20100117003149/http://ciudadaniainformada.com/fileadmin/Documentos/Consultas/mandato\\_ciudadano\\_guayaquil.pdf](https://web.archive.org/web/20100117003149/http://ciudadaniainformada.com/fileadmin/Documentos/Consultas/mandato_ciudadano_guayaquil.pdf)
- Maruri Eduardo. 2008. “Comentarios sobre los artículos aprobados en la Mesa 4 para segundo debate en el pleno”, 8 de julio de 2008.
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. 2012. “Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial 2012-2022”
- Muñoz, Pabel. 2007. “La reforma democrática del estado”, La Tendencia, Revista de Análisis Político, No. 6.
- Muñoz, Pabel. 2008. “Estado regional autónomo para el Ecuador”, en Fernando Carrión y Brigitta Villaronga, compiladores, “Descentralizar: un derrotero a seguir”, FLACSO – Ecuador.
- Ojeda, Lautaro. 2000. “La decentralization en el Ecuador. Avatares de un proceso inconcluso”, Abya – Yala.
- Ojeda, Lautaro. 2005. “Análisis político del proceso de construcción de la autonomía multicultural en el Ecuador”. En: Almeida, Ileana; Arrobo, Nidia y Ojeda Lautaro: Autonomía indígena frente al Estado nación y la globalización neoliberal. Abya Yala, 2005.
- Organización de Naciones Unidas (ONU). 2007. “Declaración de las Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas”.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 1989. “Convenio Num. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales”.
- Ortiz, Andrés. 2017. “¿Cómo las organizaciones indígenas perciben los discursos de la “revolución ciudadana”?”. Revista Ecuador Debate, 101, Agosto 2017, Centro Andino de Acción Popular.
- Ortiz, Pablo. 2014. “El laberinto de la autonomía indígena en el Ecuador Las circunscripciones territoriales indígenas en la Amazonía Central, 2010-2012”. En: “La autonomía indígena en América Latina” León Zamosc (Coord.). Latin American and Caribbean Ethnic Studies.
- Ortiz, Santiago, (coord.) 2017. “Balance de la Descentralización en el Ecuador: 1998-2016. Quito, GIZ.
- Ortiz, Santiago y Hurtado, Francisco. 2017 (b). “Las regiones, ¿gobierno intermedio?”, en Enríquez, Francisco (cord.) “Gobiernos intermedios: entre lo local y lo nacional, CONGOPE.
- Ospina, Pablo. 2010. “Estado plurinacional y autogobierno territorial. Demandas indígenas en Ecuador”, en González, Miguel. La autonomía a debate, FLACSO.
- Pérez, Efraín. 2000. “Deslinde jurídico de las descentralizaciones y las autonomías en el sistema político ecuatoriano”. Iuris Dictio, 1(2). <https://doi.org/10.18272/iu.v1i2.52>
- Pino, Cristian y Salazar, Anabel. 2014. “Descentralización y equidad territorial”, en “Construcción de un estado democrático para el buen vivir. Análisis de las principales transformaciones del Estado”, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- Programa Ágora Democrática. 2008. “Descentralización y autonomías: hacia una reforma democrática del Ecuador. Seminario Internacional”, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral e Internacional (IDEA) e Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD).

- Ramírez, Franklin. 2007. “Cambio político, fricción institucional y ascenso de nuevas ideas”. En Revista ICONOS, Número 28.
- Ramírez, Franklin y Minteguiaga, Analía. 2007. “El nuevo tiempo del Estado. La política posneoliberal del correísmo” En Revista del OSAL, Número 22.
- Ramírez, Franklin. 2010. “Postneoliberalismo indócil. Agenda pública y relaciones socio-estatales en el Ecuador de la Revolución Ciudadana”. En Revista Temas y Debates, Número 20, Universidad Nacional de Rosario, CLACSO.
- Ramírez, Franklin. 2014. “Autonomía estatal, cambio político y post-neoliberalismo”, en “Construcción de un estado democrático para el buen vivir. Análisis de las principales transformaciones del Estado”, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- Ramírez, Franklin. 2016. “Political change, state autonomy, and post-neoliberalism in Ecuador, 2007–2012”, en *Latin American Perspectives*, 43(1)
- Roldós, Jaime. s/f julio de 2008. Oficio a la Presidenta de la Mesa de Ordenamiento Territorial de la Asamblea Nacional Constituyente.
- Sader, Emir. 2008. “Refundar el estado. Postneoliberalismo en América Latina”, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Salamon, Lester. 2002. “The Tools of Government, A Guide to the New Governance”. Oxford University Press.
- Secretaría de Planificación del Distrito Metropolitano de Quito. 2010. “Proyecto de Estatuto del Distrito Autónomo Metropolitano de Quito”.
- SENPLADES. 2007. “Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2010”.
- SENPLADES. 2009 (a). “Recuperación del Estado Nacional para el Buen Vivir. Memoria Bienal 2007-2009”
- SENPLADES. 2009 (b). “Plan Nacional del Buen Vivir 2009 – 2013”
- SENPLADES. 2009 (c). “Plan Nacional del Buen Vivir 2013 – 2017”
- SENPLADES. 2011. “Recuperación del Estado para el Buen Vivir. La experiencia ecuatoriana de transformación del estado” Documento de trabajo.
- SENPLADES. s/f. “Reforma Democrática del Estado. Rediseño de la Función Ejecutiva: de las carteras de estado y su modelo de gestión, y de la organización territorial”
- Stoessel, Soledad. 2013. “Conflictos políticos y gobiernos post-neoliberales. Los casos de Argentina y Ecuador en tiempos de retorno estatal”, Tesis para la obtención del título de maestría en ciencias políticas, FLACSO – Ecuador.
- Subirats y otros. 2008. “La construcción de los problemas públicos”. En Análisis y gestión de políticas públicas.
- Suing, José. 2016. “La región autónoma y el gobierno regional autónomo en la nueva estructura del Estado ecuatoriano”, Tesis para el Doctorado en Derecho, Universidad Andina Simón Bolívar.
- Tironi, Eugenio y Lagos, Ricardo, 1991. “Actores sociales y ajuste estructural”, en Revista de la CEPAL No. 44.
- Valcarce, Lorenc Federico. 2005. “La Sociología de los problemas públicos. Perspectiva crítica para el estudio de relaciones entre la sociedad y la política”. En *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*. Universidad de Buenos Aires.
- Velasco, Susan. 2013. “La influencia de los actores multinivel en la descentralización ambiental en Ecuador (1998-2008)”, en “Actores, procesos y retos de la descentralización en Ecuador. Una mirada retrospectiva a la década 1998-2008”, FLACSO – GIZ.
- Velázquez Nila. 2008. “¡Guayaquil por la Patria!”, *La Tendencia, Revista de Análisis Político*, No.7, Marzo-Abril 2008.
- Viciano, Roberto. 2009. “Algunas consideraciones sobre la organización territorial del Estado en la Constitución ecuatoriana de 2008”. En *La Nueva Constitución del Ecuador*.

- Estado, Derechos e instituciones, Santiago Andrade, Agustín Grijalva y Claudia Storini (eds.): 105-117. Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional.
- Viteri G. s/a, Leonardo. “Circunscripciones territoriales indígenas”, [www.flacsoandes.org/web/imagesFTP/8677.Los\\_problemas\\_territoriales.pdf](http://www.flacsoandes.org/web/imagesFTP/8677.Los_problemas_territoriales.pdf)
- Yunda Jorge. 2018. “Plan de trabajo, elecciones seccionales, provincia Pichincha, cantón Quito, alcaldía, período 2019-2023”.

## **Entrevistas**

- Bedón, Gustavo. Ex-coordinador de AME durante el proceso contituyente Ex-subsecretario de descentralización y ex viceministro de reforma del Estado de SENPLADES, integrante del equipo principal que formuló el proyecto de COOTAD. Quito, 3 de marzo de 2022.
- Buendía Fernando. Ex-asesor del presidente de la Comisión de Gobiernos Autónomos de la Asamblea Nacional que tramitó el COOTAD. Quito, 16 de marzo de 2022.
- Erazo, Jaime. Ex director del Director de Planificación del Instituto Metropolitano de Planificación Urbana, integrante del equipo que encabezó la formulación del proyecto de estatuto de autonomía de Quito, durante la administración de Jorge Yunda. Video conferencia, 5 de abril de 2022.
- Guerra, Germán. Ex-subsecretario de descentralización y ex técnico de SENPLADES, integrante del equipo que elaboró la propuesta de regionalización. Video conferencia, 10 de marzo de 2022.
- Muñoz, Juan. Ex-secretario de planificación del Municipio de Quito, encargado de formular el proyecto de estatuto de autonomía de Quito, durante la administración de Augusto Barrera. Quito, 22 de marzo de 2022.
- Muñoz, Pabel. Ex subsecretario de reforma del Estado y gestión programática de SENPLADES, que encabezó la formulación de la propuesta de regionalización al interior del gobierno de Rafael Correa, y el proyecto del COOTAD. Quito, 3 de marzo de 2022.
- Ramírez, René. Ex Subsecretario General de SENPLADES durante la elaboración de la propuesta de regionalización y Secretario Nacional de Planificación, durante la formulación del proyecto de COOTAD. Video conferencia, 13 de marzo de 2022.
- Villacreses, Gabriela. Ex analista de SENPLADES, geógrafa, integrante del equipo técnico encargado de formular la propuesta de regionalización. Video conferencia, 23 de marzo de 2022.
- Silva, Patricio. Ex subsecretario de SENPLADES Zona 1 (Carchi, Imbabura, Esmeraldas y Sucumbíos), impulsor del proceso para la conformación de la mancomunidad de prefecturas del Norte del Ecuador. Video conferencia, 2 de marzo de 2022.

## **Notas de prensa citadas**

- El Diario. 20 de febrero de 2008. “Trabajadores de la prefectura piden estabilidad”. Disponible en: <https://www.eldiario.ec/noticias-manabi-ecuador/70540-trabajadores-de-la-prefectura-piden-estabilidad/>
- El Telégrafo. 23 de enero de 2003. “Hace tres años Guayas votó por la autonomía”. Disponible en: <https://www.eluniverso.com/2003/01/23/0001/8/3E825587297D479A8F7974485D25346C.html/>
- El Universo. 6 de febrero de 2005. “La consulta nacional sobre autonomías que nunca se hizo”. Disponible en: <https://www.eluniverso.com/2005/02/06/0001/8/AD030A10A7AE4761A76EBDD2D>

[E55D186.html?modulo=link\\_list&seccion=Noticias&subseccion=Ecuador&origen=/noticias/2020/07/22/nota/7915602/movimiento-accion-civica-autonomias-aca-autonomias-regionales](https://www.eluniverso.com/2020/07/22/nota/7915602/movimiento-accion-civica-autonomias-aca-autonomias-regionales)

- El Universo. 10 de noviembre de 2006. “Autonomías: Candidatos no las incluyeron en sus agendas”. Disponible en: <https://www.eluniverso.com/2006/11/10/0001/8/81FB29575B5D4EFD9CC0BC468AAEC260.html/>
- El Universo. 17 de enero de 2008. “Nebot asegura que la marcha es solo el principio”. Disponible en: <https://www.eluniverso.com/2008/01/17/0001/8/6E3240C3732F4B079325164E335518A6.html/>
- El Universo. 17 de marzo de 2008. “Comisiones no analizan el Mandato de Guayaquil”. Disponible en: <https://www.eluniverso.com/2008/03/17/0001/8/A6F85EAB2C014BCA8496DF5FDB6D858D.html/>
- El Universo. 12 de mayo de 2008. “Los artículos de la mesa 4 no son abordados en reuniones de bloque”. Disponible en: <https://www.eluniverso.com/2008/05/12/0001/8/78DA51A6230A4DB1AD39E2148427BA6C.html/>
- El Universo, 16 de mayo 2008 “Conaie y PAIS discutirán el modelo de territorio, el lunes”. Disponible en: <https://www.eluniverso.com/2008/05/16/0001/8/F29F4A1314BA457391B450E9596DCDB9.html>
- El Universo. 12 de junio de 2008. “Cabildo de Guayaquil llama a sesión por tema autonómico”. Disponible en: <https://www.eluniverso.com/2008/06/13/0001/18/3E870FFDBD574257B9146844ABBE7C61.html/>
- El Universo. 26 de julio de 2008. “¡Guayaquil, pierde tu paciencia, carajo! ¡Sálvate y salva al país!”. Disponible en: <https://www.eluniverso.com/2008/07/26/0001/8/1BED84DDB5BB4EED82C18BCBC65C478E.html/>
- El Universo. 16 de diciembre de 2008. “Las frases de León”. Disponible en: <https://www.eluniverso.com/2008/12/16/1/1355/E8BF81CBC3DF47A38499BD634A327FE0.html/>
- El Universo. 30 de abril de 2009. “Guayaquil, ¿distrito metropolitano?”. Disponible en: <https://www.eluniverso.com/2009/04/30/1/1363/9AC06C8907BD4280BEBA13504E91E184.html>
- El Universo. 10 de febrero de 2014. “Jaime Nebot: Progresaremos sin pedir al gobierno, Ni agachar la cabeza”. Disponible en: <https://www.eluniverso.com/noticias/2014/02/10/nota/2165646/progresamos-pedir-dinero-gobierno-ni-agachar-cabeza/>
- Diario Hoy. 1 de diciembre de 1993. “Febres Cordero cauteloso ante ley del distrito metropolitano”.
- PlanV. 10 de febrero de 2020. “La rebelión de los crespones negros”. Disponible en: <https://www.planv.com.ec/historias/sociedad/la-rebelión-crespones-negros>

## Videos de internet citados

- Canal UNO. 18 de abril de 2019. “Programa Veraz, Entrevista a Jaime Nebot.”. Disponible en: [https://www.youtube.com/watch?v=lZRRelBiJN8&ab\\_channel=GregoryGarayLeyendasEcuadorianas](https://www.youtube.com/watch?v=lZRRelBiJN8&ab_channel=GregoryGarayLeyendasEcuadorianas)
- Correa, Rafael. 15 de enero de 2008. Discurso de presentación del Informe Anual a la Nación en la Asamblea Constituyente. Traducción propia del audio, disponible en: [https://www.ivoox.com/15-01-2008-informe-a-nacion-del-presidente-de-audios-mp3\\_rf\\_14060481\\_1.html](https://www.ivoox.com/15-01-2008-informe-a-nacion-del-presidente-de-audios-mp3_rf_14060481_1.html)
- Ecuador en directo. 1 de julio de 2022. Entrevista a Joffre Campaña. “El gobierno del encuentro fue solamente un *slogan*”. Disponible en: [https://www.youtube.com/watch?v=s704CyogSW0&ab\\_channel=EcuadorEnDirecto](https://www.youtube.com/watch?v=s704CyogSW0&ab_channel=EcuadorEnDirecto)
- Nebot, Jaime. 24 de enero de 2008. “Discurso en concentración en Avenida 9 de Octubre”. Traducción propia del video disponible en: [https://www.youtube.com/watch?v=huJE1ZR\\_k&t=93s&ab\\_channel=GuayaquilPorLaPatria](https://www.youtube.com/watch?v=huJE1ZR_k&t=93s&ab_channel=GuayaquilPorLaPatria)  
[https://www.youtube.com/watch?v=Gdf7bz0abd0&t=6s&ab\\_channel=GuayaquilPorLaPatria](https://www.youtube.com/watch?v=Gdf7bz0abd0&t=6s&ab_channel=GuayaquilPorLaPatria)
- Nebot, Jaime. 9 de octubre de 2014. Discurso en la sesión solemne del 9 de octubre. Disponible en: [https://www.youtube.com/watch?v=5NevtLzm9CQ&t=1811s&ab\\_channel=JaimeNebot](https://www.youtube.com/watch?v=5NevtLzm9CQ&t=1811s&ab_channel=JaimeNebot)
- Nebot, Jaime. 6 de julio de 2022. “Una república federal y unida”. Disponible en: [https://www.youtube.com/watch?v=prml51ogH7Q&t=8s&ab\\_channel=JaimeNebot](https://www.youtube.com/watch?v=prml51ogH7Q&t=8s&ab_channel=JaimeNebot)
- Radio Pichincha Universal. s/f 2019 Entrevista a Augusto Barrera “Estatuto Autonomico de Quito”. Disponible en: [https://www.youtube.com/watch?v=X-jrbuBmanc&t=637s&ab\\_channel=RadioPichincha](https://www.youtube.com/watch?v=X-jrbuBmanc&t=637s&ab_channel=RadioPichincha)
- Telerama. 25 de julio de 2008. “Nebot cuestiona presencia de Correa en fiestas”. Traducción propia del video. Disponible en: <https://www.telarama.ec/videos?v=37dmpyP0Y8dbkfmossNQ>



## Anexos

**Tabla 1: Cuadro Comparativo de Principios de la Organización Territorial del Estado Constitución 1998 y Constitución 2008**

ARTICULOS DE LA CONSTITUCION 2008	ARTICULOS DE LA CONSTITUCION DE 1998	OBSERVACIONES Y COMPARACIONES
<p>PRINCIPIOS GENERALES</p> <p>Art. 238. Inc. 1 Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional.</p>	<p>LA DESCENTRALIZACION</p> <p>Art. 225.- El Estado impulsará mediante la descentralización y la desconcentración, el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales, la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza.</p> <p>Art. 230 Sin perjuicio de lo prescrito en esta Constitución, la ley determinará la estructura, integración, deberes y atribuciones de los consejos provinciales y concejos municipales, y cuidará la aplicación eficaz de los principios de autonomía, descentralización administrativa y participación ciudadana.</p> <p>Art. 228 Inc. 2 Los gobiernos provincial y cantonal gozarán de plena autonomía y, en uso de su facultad legislativa podrán dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras.</p>	<p>AUTONOMIA Y DESCENTRALIZACION</p> <p>La Constitución 2008 reconoce, al igual que la de 1998, la autonomía, para los gobiernos seccionales, que pasaron a denominarse gobiernos autónomos descentralizados. La actual Carta Magna especifica que estos gobiernos gozan de autonomía política, administrativa y financiera.</p> <p>En el texto se incluye que el ejercicio de la autonomía no permite la secesión del territorio.</p> <p>El texto del 2008 reconoce el mismo nivel de autonomía para todos los niveles de gobierno, mientras que el texto de 1998 y otorga plena autonomía al gobierno provincial y cantonal, para que en uso de ella dicten ordenanzas; creen modifiquen y supriman tasas y contribuciones especiales de mejoras.</p> <p>PRINCIPIOS</p> <p>Los principios de la de 1998 definen como principios a la autonomía, la descentralización administrativa y la participación ciudadana.</p> <p>La Constitución 2008 incluye los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad territorial e integración.</p>
<p>TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS</p> <p>Art. 239 El régimen de gobiernos autónomos descentralizados se regirá por la ley correspondiente, que establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo y definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo.</p>	<p>TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS</p> <p>Art. 225 El Estado impulsará mediante la descentralización y la desconcentración, el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales, la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza.</p> <p>El gobierno central transferirá progresivamente funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas o a otras de carácter regional.</p> <p>Art. 226 Inc. 3 La descentralización será obligatoria cuando una entidad seccional la solicite y tenga capacidad operativa para asumirla.</p>	<p>TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS</p> <p>La Constitución de 2008 incluye la creación del sistema nacional de competencias con un carácter obligatorio y progresivo, mientras la carta de 1998 establece la descentralización obligatoria solo en el caso de que la entidad seccional la solicite y tenga la capacidad operativa para asumirla.</p> <p>En ambos casos, el proceso de transferencia de competencias es definido como progresivo.</p> <p>La Constitución 2008 incluye que el sistema nacional de competencias definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo.</p>

*Fuente:* Elaboración propia con base en Constitución de la República del Ecuador (1998 y 2008)

**Tabla 2: Cuadro Comparativo Niveles de Gobierno Constitución 1998 y Constitución 2008**

ARTICULOS DE LA CONSTITUCION 2008	ARTICULOS DE LA CONSTITUCION DE 1998	OBSERVACIONES Y COMPARACIONES
<p>NIVELES DE GOBIERNOS AUTONOMOS DESCENTRALIZADOS</p> <p>Art. 238. Inc. 2 Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los concejos provinciales y los concejos regionales.</p> <p>ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO</p> <p>Art. 242 Inc. 1 El Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales.</p>	<p>DIVISION POLITICA ADMINISTRATIVA</p> <p>Art. 224 Inc 1 El territorio del Ecuador es indivisible. Para la administración del Estado y la representación política existirán provincias, cantones y parroquias.</p>	<p>NIVELES DE GOBIERNO</p> <p>En la Constitución 2008 se incluyen, como nivel de organización del territorio y de gobierno, a las regiones y concejos regionales, respectivamente. Se incluyen además a los concejos metropolitanos.</p>

*Fuente:* Elaboración propia con base en Constitución de la República del Ecuador (1998 y 2008)

**Tabla 3: Cuadro Comparativo Distritos Metropolitanos Constitución 1998 y Constitución 2008**

ARTICULOS DE LA CONSTITUCION 2008	ARTICULOS DE LA CONSTITUCION DE 1998	OBSERVACIONES Y COMPARACIONES
<p>CREACION DE DISTRITOS METROPOLITANOS AUTONOMOS</p> <p>Art. 247 El cantón o conjunto de cantones contiguos en los que existan conurbaciones, con un número de habitantes mayor al siete por ciento de la población nacional podrán constituir un distrito metropolitano. Los cantones interesados en formar un distrito metropolitano seguirán el mismo procedimiento establecido para la conformación de las regiones. Sus concejos cantonales elaborarán una propuesta que contenga un proyecto de ley y un proyecto de estatuto de autonomía del distrito metropolitano. Los distritos metropolitanos coordinarán las acciones de su administración con las provincias y regiones que los circundan. El estatuto del distrito metropolitano cumplirá con las mismas condiciones que el estatuto de las regiones.</p>	<p>CREACION DE DISTRITOS METROPOLITANOS</p> <p>Art 238 Inc 3 La ley podrá crear distritos metropolitanos y regular cualquier tipo de organización especial</p>	<p>ESTATUS DE LOS DISTRITOS METROPOLITANOS</p> <p>En la Constitución del 2008 los concejos metropolitanos son reconocidos como un nivel de los gobiernos autónomos descentralizados y, a la vez, como regímenes especiales.</p> <p>En la de 1998 son reconocidos como regímenes especiales de administración territorial, a ser creados mediante ley, sin que se especifique su proceso, requisitos o criterios.</p> <p>CONFORMACION O CREACION</p> <p>La Constitución de 1998 establece que la creación de los distritos metropolitanos se realizará mediante ley. La Constitución de 2008 permite la conformación de un distrito metropolitano autónomo y establece que el cantón o conjunto de cantones contiguos, con una cantidad de habitantes mayor al 7 por ciento de la población nacional, puede constituir un distrito metropolitano.</p> <p>El procedimiento para su creación establece que sus concejos cantonales elaborarán una propuesta que contenga un proyecto de ley y un proyecto de estatuto de autonomía del distrito metropolitano. El estatuto del distrito metropolitano debe cumplir con las mismas condiciones que el estatuto de las regiones.</p>

*Fuente:* Elaboración propia con base en Constitución de la República del Ecuador (1998 y 2008)

**Tabla 4: Cuadro Comparativo Circunscripciones Territoriales Indígenas Constitución 1998 y Constitución 2008**

ARTICULOS DEL PROYECTO DE CONSTITUCION 2008	ARTICULOS DE LA CONSTITUCION DE 1998	OBSERVACIONES Y COMPARACIONES
<p>CIRCUNSCRIPCIONES TERRITORIALES INDIGENAS Y AFROECUATORIANAS</p> <p>Art. 257 En el marco de la organización político administrativa podrán conformarse circunscripciones territoriales indígenas o afroecuatorianas, que ejercerán las competencias del gobierno territorial autónomo correspondiente, y se regirán por principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos.</p> <p>Las parroquias, cantones o provincias conformados mayoritariamente por comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas, afroecuatorianos, montubios o ancestrales podrán adoptar este régimen de administración especial, luego de una consulta aprobada por al menos las dos terceras partes de los votos válidos. Dos o más circunscripciones administradas por gobiernos territoriales indígenas o pluriculturales podrán integrarse y conformar una nueva circunscripción. La ley establecerá las normas de conformación, funcionamiento y competencias de estas circunscripciones.</p>	<p>CIRCUNSCRIPCIONES TERRITORIALES INDIGENAS Y AFROECUATORIANAS</p> <p>Art. 241 La organización, competencias y facultades de los órganos de administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas, serán reguladas por la ley.</p>	<p>CIRCUNSCRIPCIONES TERRITORIALES INDIGENAS Y AFROECUATORIANAS</p> <p>Mientras la Constitución de 1998 establece que la organización, competencias y facultades de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas serán reguladas por la ley, la Constitución de 2008 define que se conformarán en el marco de la división político administrativa, ejercerán las competencias del nivel de gobierno correspondiente y se guiarán por los principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos.</p> <p>El texto de 2008 define los gobiernos autónomos descentralizados conformados mayoritariamente por comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas, afroecuatorianos, montubios o ancestrales podrán constituirse en circunscripciones territoriales a través de una consulta popular en la que se pronuncien en consulta popular a favor las dos terceras partes de los votos válidos.</p>

*Fuente:* Elaboración propia con base en Constitución de la República del Ecuador (1998 y 2008)

**Tabla 5: Cuadro Comparativo Estructura de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Constitución 1998 y Constitución 2008**

ARTICULOS DE LA CONSTITUCION 2008	ARTICULOS DE LA CONSTITUCION DE 1998	OBSERVACIONES Y COMPARACIONES
<p>GOBIERNO REGIONAL</p> <p>Art. 251 Cada región autónoma elegirá por votación a su consejo regional y a su gobernadora o gobernador regional, que lo presidirá y tendrá voto dirimente. Los consejeros regionales se elegirán de forma proporcional a la población urbana y rural por un periodo de cuatro años, y entre ellos se elegirá una vicegobernadora o vicegobernador.</p>		<p>La Constitución 2008 para el nuevo nivel de gobierno regional define la elección de un gobernador o gobernadora regional y de consejeros regionales elegidos de forma proporcional en el área rural y urbana.</p>
<p>GOBIERNO PROVINCIAL</p> <p>Art. 252. Cada provincia tendrá un consejo provincial con sede en su capital, que estará integrado por una prefecta o prefecto y una viceprefecta o viceprefecto elegidos por votación popular; por alcaldesas o alcaldes, o concejales o concejales en representación de los cantones; y por representantes elegidos de entre quienes presidan las juntas parroquiales rurales, de acuerdo con la ley.</p>	<p>GOBIERNO PROVINCIAL</p> <p>Art. 233.- En cada provincia habrá un consejo provincial, con sede en su capital. Se conformará con el número de consejeros fijados por la ley, en relación directa con su población y desempeñarán sus funciones durante cuatro años. Los mismos serán elegidos por votación popular, directa y secreta, pudiendo ser reelegidos.</p> <p>El prefecto provincial será el máximo personero del consejo provincial, que lo</p>	<p>GOBIERNO PROVINCIAL</p> <p>La Constitución del 2008 cambia la composición del consejo provincial: se eliminan los consejeros, que son reemplazados por alcaldesas o alcaldes, o concejales o concejales en representación de los cantones; y por representantes elegidos de entre quienes presidan las juntas parroquiales rurales.</p> <p>Se crea el cargo de viceprefecto, autoridad que será elegida por votación popular.</p>

<p>La prefecta o prefecto será la máxima autoridad administrativa, que presidirá el Consejo con voto dirimente, y en su ausencia temporal o definitiva será reemplazado por la persona que ejerza la viceprefectura, elegida por votación popular en binomio con la prefecta o prefecto.</p>	<p>presidirá con voto dirimente. Será elegido por votación popular y desempeñará sus funciones durante cuatro años. Sus atribuciones y deberes constarán en la ley.</p> <p>El Consejo Provincial representará a la provincia y, además de las atribuciones previstas en la ley, promoverá y ejecutará obras de alcance provincial en vialidad, medio ambiente, riego y manejo de las cuencas y microcuencas hidrográficas de su jurisdicción. Ejecutará obras exclusivamente en áreas rurales.</p>	
<p>GOBIERNO CANTONAL</p> <p>Art. 253 Cada cantón tendrá un concejo cantonal, que estará integrado por la alcaldesa o alcalde y las concejales y concejales elegidos por votación popular, entre quienes se elegirá una vicealcaldesa o vicealcalde. La alcaldesa o alcalde será su máxima autoridad administrativa y lo presidirá con voto dirimente. En el concejo estará representada proporcionalmente a la población cantonal urbana y rural, en los términos que establezca la ley.</p>	<p>GOBIERNO CANTONAL</p> <p>Art. 234.- Cada cantón constituirá un municipio. Su gobierno estará a cargo del concejo municipal, cuyos miembros serán elegidos por votación popular. Los deberes y atribuciones del concejo municipal y el número de sus integrantes estarán determinados en la ley.</p> <p>El alcalde será el máximo personero del concejo municipal, que lo presidirá con voto dirimente. Será elegido por votación popular y desempeñará sus funciones durante cuatro años. Sus atribuciones y deberes constarán en la ley.</p> <p>El concejo municipal, además de las competencias que le asigne la ley, podrá planificar, organizar y regular el tránsito y transporte terrestre, en forma directa, por concesión, autorización u otras formas de contratación administrativa, de acuerdo con las necesidades de la comunidad.</p>	<p>GOBIERNO CANTONAL</p> <p>La Constitución de 2008 incuye la figura del vicealcalde, que será elegido entre los concejales y concejales, y define que en el concejo cantonal estará representada proporcionalmente la población cantonal urbana y rural, en los términos que establezca la ley.</p>
<p>GOBIERNO DISTRITAL</p> <p>Art. 254 Cada distrito metropolitano autónomo tendrá un concejo elegido por votación popular. La alcaldesa o alcalde metropolitano será su máxima autoridad administrativa y presidirá el concejo con voto dirimente. Los distritos metropolitanos autónomos establecerán regímenes que permitan su funcionamiento descentralizado o desconcentrado.</p>		<p>GOBIERNO DISTRITAL</p> <p>La Constitución de 1998 no define la estructuración del gobierno de los distritos metropolitanos, pues es definido mediante la ley. El proyecto de 2008 define un concejo elegido por votación popular, como su órgano de gobierno, que será presidido por una alcaldesa o alcalde, que tendrá voto dirimente.</p>
<p>GOBIERNO PARROQUIAL</p> <p>Art. 254 Cada parroquia rural tendrá una junta parroquial conformada por vocales de elección popular, cuyo vocal más votado la presidirá. La conformación, las atribuciones y responsabilidades de las juntas parroquiales estarán determinadas en la ley.</p>	<p>GOBIERNO PARROQUIAL</p> <p>Art. 235. En cada parroquia rural habrá una junta parroquial de elección popular. Su integración y atribuciones se determinarán en la ley. Su presidente será el principal personero y tendrá las responsabilidades y competencias que señale la ley.</p>	<p>GOBIERNO PARROQUIAL</p> <p>A diferencia del texto de 1998 en el que no se establece la manera en la que se define el presidente de la junta parroquial, el de 2008 establece que esa dignidad la ocupará el vocal más votado.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en Constitución de la República del Ecuador (1998 y 2008)

**Tabla 6: Cuadro Comparativo Recursos Económicos Constitución 1998 y Constitución 2008**

ARTICULOS DE LA CONSTITUCION 2008	ARTICULOS DE LA CONSTITUCION DE 1998	OBSERVACIONES Y COMPARACIONES
<p>GENERACION Y PARTICIPACION DE RECURSOS</p> <p>Art. 270 Los gobiernos autónomos descentralizados generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad.</p>	<p>GENERACION Y PARTICIPACION DE RECURSOS</p> <p>Art. 231 Inc 1 Los gobiernos seccionales autónomos generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de solidaridad y equidad.</p>	<p>GENERACION Y PARTICIPACION DE RECURSOS</p> <p>La Constitución de 2008 mantiene la disposición de que los gobiernos locales generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado. Lo harán, a más de los principios establecidos en el anterior texto constitucional, de solidaridad y equidad, esta vez también según el de subsidiariedad.</p>
<p>PORCENTAJE DE PARTICIPACION DE LOS INGRESOS DEL ESTADO</p> <p>Art. 271 Inc. 1 Los gobiernos autónomos descentralizados participarán de al menos el quince por ciento de ingresos permanentes y de un monto no inferior al cinco por ciento de los no permanentes correspondientes al Estado central, excepto los de endeudamiento público.</p>	<p>INCREMENTO Y PORCENTAJE DE LAS RENTAS DE LOS ORGANISMOS SECCIONALES EN EL PRESUPUESTO</p> <p>Art. 131 Inc 4 La proforma anual del presupuesto general del Estado determinará obligatoriamente el incremento de las rentas de estos organismos, en la misma proporción que su incremento global.</p> <p>Art. Num 2 Las transferencias y participaciones que les corresponden. Estas asignaciones a los organismos del régimen seccional autónomo no podrán ser inferiores al quince por ciento de los ingresos corrientes totales del presupuesto del gobierno central.</p>	<p>PARTICIPACION EN LAS RENTAS DEL ESTADO</p> <p>Mientras la Constitución de 1998 determina que en el presupuesto del Estado se defina el incremento de las rentas de los gobiernos seccionales que deberá ser proporcional al aumento del presupuesto global, y define que las asignaciones no podrán ser inferiores al quince por ciento de los ingresos corrientes totales del presupuesto del gobierno central.</p> <p>La Constitución de 2008 define su porcentaje mínimo de participación en las rentas del estado (al menos 15% de los ingresos permanentes y al menos el 5% de los ingresos no permanentes del Estado central, exceptuando los de deuda pública)</p>
<p>CRITERIOS DE DISTRIBUCION DE LOS RECURSOS ENTRE GOBIERNOS AUTONOMOS DESDENTRALIZADOS</p> <p>Art. 272</p> <p>La distribución de los recursos entre los gobiernos autónomos descentralizados será regulada por la ley, conforme a los siguientes criterios:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tamaño y densidad de la población.</li> <li>2. Necesidades básicas insatisfechas, jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados.</li> <li>3. Logros en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y administrativo, y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo del gobierno autónomo descentralizado.</li> </ol>	<p>CRITERIOS DE DISTRIBUCION DE LOS RECURSOS ENTRE GOBIERNOS SECCIONALES</p> <p>Art. 231 Inc 2. Los recursos que correspondan al régimen seccional autónomo dentro del Presupuesto General del Estado, se asignarán y distribuirán de conformidad con la ley. La asignación y distribución se regirán por los siguientes criterios: número de habitantes, necesidades básicas insatisfechas, capacidad contributiva, logros en el mejoramiento de los niveles de vida y eficiencia administrativa.</p>	<p>CRITERIOS DE DISTRIBUCION DE LOS RECURSOS ENTRE GOBIERNOS SECCIONALES</p> <p>El texto constitucional de 1998 define para la distribución de los recursos entre los gobiernos seccionales el número de habitantes, necesidades básicas insatisfechas, capacidad contributiva, logros en el mejoramiento de los niveles de vida y eficiencia administrativa; el texto constitucional de 2008 incorpora la densidad de la población, cambia la capacidad contributiva por el esfuerzo fiscal, elimina la eficiencia administrativa, y añade el cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan de Desarrollo del gobierno autónomo descentralizado respectivo.</p>
<p>RECURSOS Y COMPETENCIAS,</p> <p>Art. 273 Inc.1 Las competencias que asuman los gobiernos autónomos descentralizados</p>	<p>RECURSOS Y COMPETENCIAS</p> <p>Art. 226 Inc. 2. En virtud de la descentralización, no</p>	<p>RECURSOS Y COMPETENCIAS</p> <p>Ambos textos constitucionales determinan que no existirá transferencia</p>

serán transferidas con los correspondientes recursos. No habrá transferencia de competencias sin la transferencia de recursos suficientes, salvo expresa aceptación de la entidad que asuma las competencias.	podrá haber transferencia de competencias sin transferencia de recursos equivalentes, ni transferencia de recursos, sin la de competencias.	de competencias sin el correspondiente traslado de recursos, ni viceversa.
---	---	--

*Fuente:* Elaboración propia con base en Constitución de la República del Ecuador (1998 y 2008)