

ECUADOR Debate₁₀₈

Quito/Ecuador/Diciembre 2019

La descentralización en cuestión



Ecuador en llamas: el ciclo de conflictividad de Octubre

Conflictividad socio política: Julio-Octubre 2019

Descentralización, autonomía e identificación regional: el Comité de vialidad del Guayas

Descentralización de la planificación del ordenamiento territorial en Ecuador, 2008-2018

Economía política de la descentralización y de la recentralización (1986-2016)

La descentralización fuera del centro: debates sobre la autonomía territorial en Bolivia (2005-2019)

La descentralización en el Perú: cambios reales o continuidad remozada del centralismo

La política agraria en Ecuador 1965-2015

¿Cómo el nuevo orden global inseguritario se manifiesta en América Latina?

Los migrantes “invisibles” a la luz pública: transporte público terrestre de Villa Hermosa a la ciudad de México (y viceversa) en los nuevos tiempos de la contención migratoria masiva

ECUADOR
Debate

CONSEJO EDITORIAL

Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira, Simón Espinoza,
Fredy Rivera Vélez, Marco Romero, Hernán Ibarra, Rafael Guerrero

Director: Francisco Rhon Dávila. Director Ejecutivo del CAAP
Primer Director: José Sánchez Parga. 1982-1991
Editora: Lama Al Ibrahim
Asistente General: Margarita Guachamín

REVISTA ESPECIALIZADA EN CIENCIAS SOCIALES

Publicación periódica que aparece tres veces al año. Los artículos y estudios impresos son canalizados a través de la Dirección y de los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones, comentarios y análisis expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

© **ECUADOR DEBATE. CENTRO ANDINO DE ACCION POPULAR**

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 51

ECUADOR: US\$. 21

EJEMPLAR SUELTO EXTERIOR: US\$. 17

EJEMPLAR SUELTO ECUADOR: US\$. 7

ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-173B, Quito-Ecuador

Tel: 2522763 . Fax: (5932) 2568452

E-mail: caaporg.ec@uio.satnet.net

Redacción: Diego Martín de Utreras N28-43 y Selva Alegre, Quito

PORTADA

Gisela Calderón/Magenta

ARMADO E IMPRESIÓN

Edwin Navarrete, Taller de Diseño Gráfico

ISSN: 2528-7761

ISBN número 108: 978-9942-963-51-2

ECUADOR DEBATE 108

Quito-Ecuador • Diciembre 2019

ISSN 2528-7761 / ISBN 978-9942-963-51-2

PRESENTACIÓN 3/7

COYUNTURA

- Ecuador en llamas: el ciclo de conflictividad de octubre
Julio Echeverría 9/21
- Conflictividad socio-política: Julio-octubre 2019 23/37

TEMA CENTRAL

- Descentralización, autonomía e identificación regional:
el Comité de vialidad del Guayas 39/71
Rafael Guerrero
- Descentralización de la planificación del ordenamiento
territorial en Ecuador, 2008-2018 73/100
Lorena Vivanco y Fernando Cordero
- Economía política de la descentralización
y de la recentralización (1986-2016) 101/124
Darío I. Restrepo y Camilo A. Peña
- La descentralización fuera del centro:
debates sobre la autonomía territorial en Bolivia
(2005-2019) 125/148
Eduardo Córdova
- La descentralización en el Perú: cambios reales
o continuidad remozada del centralismo 149/166
Carlos Herz Sáenz

DEBATE AGRARIO-RURAL

- La política agraria en Ecuador 1965-2015 167/184
Tito Livio Madrid Tamayo

ANÁLISIS

- ¿Cómo el nuevo orden global inseguritario
se manifiesta en América Latina? 185/191
José Sánchez Parga

- Los migrantes “invisibles” a la luz pública:
transporte público terrestre de Villa Hermosa
a la ciudad de México (y viceversa)
en los nuevos tiempos de la contención migratoria masiva
Rodolfo Casillas 193/208

RESEÑAS

- Anejos libres e indios sueltos. La Moya y sus alrededores 209/214
- Extractivismos y corrupción. Anatomía de una íntima relación 215/217

PRESENTACIÓN

El impulso a los procesos de descentralización del Estado, en su versión moderna, cobran fuerza en la década de los 80 del pasado siglo, momento que además estuviera signado por la crisis de la deuda externa (1982), por lo que tendrán al menos dos razones que buscarán darle centralidad. Así, desde los intereses de ajustar las economías para obtener excedentes para el pago de las deudas, promovido por la banca y los organismos multilaterales, de lo que se trataría fundamentalmente, será transferir la gestión de actividades desde el gobierno central a los gobiernos locales para ahorrar costo de gestión y de políticas específicas. Mas que de una descentralización, entendida como la transferencia de poder y de recursos económicos para la aplicación de políticas de desarrollo local, se trataba de descongestión y desconcentración de las responsabilidades del Estado, a espacios locales que no tendrán poder, capacidad de decisión y generación propia de recursos. La descentralización “a la carta”, es decir según las intenciones de los espacios locales, impulsada por el CONAM (Consejo Nacional de Modernización), en el Ecuador de 1992, será un claro ejemplo de la intención descongestionadora del gobierno de ese entonces, anuente con las políticas de ajuste estructural del Consenso de Washington.

Otra vertiente, proveniente en gran medida de las fuerzas políticas y sociales así como de académicos proclives a los cambios y transferencias, asumirá que la descentralización es una vía idónea para reducir de manera efectiva las desigualdades socio económicas y territoriales, buscando que: las políticas de justicia social se articulen con políticas de justicia espacial y ambiental. Como nos muestra el artículo de D. I. Restrepo y C.A. Peña, esta corriente consolidó reformas legales muchas de las cuales quedarían escritas en la Constitución colombiana. El texto ofrece además, una importante condensación y análisis de los aportes académicos a este proceso, al final truncado, pese a estar legalmente sancionado lo que demostraría que los postulados de las políticas del *stabilishment*, contrarios a la descentralización real, en tanto transferencia no solo de recursos y capacidades de gestión, sino de poder para lograr desarrollos locales, está ausente y, en tanto mantiene el poder, han logrado trastocar los mejores intentos descentralizadores aunque, para Colombia, los esfuerzos de los acuerdos de paz con las FARC, la violencia delincuencial, el narcotráfico requieran de un Estado capaz de asumir esta problemática desde los territorios. El centralismo está de vuelta pese a sus treinta años de vigencia, por lo que bien se podría hablar de un proceso de re-centralización.

Para el caso ecuatoriano, entendemos también para otros de la región, la descentralización, entendida más bien como desconcentración, no es algo nuevo. Se presenta ya en 1945, en la presidencia de Velasco Ibarra, luego de la “gloriosa”, momento en el cual confluían todas aquellas fuerzas políticas e incluso económicas que requerirán cambios hacia espacios más democráticos, aunque no siempre referidos a la reforma del Estado, sino también a grupos específicos de interés, que para el caso guayaquileño, significarán la presencia de grupos económicos proclives a una descentralización identificada como el guayaquileñismo. Esto se ejemplifica en el aporte de R. Guerrero Burgos sobre la experiencia descentralizadora que concurrirá a la instauración del Comité de Vialidad del Guayas, desde una lectura histórico sociológica, este aporte nos da cuenta de cómo el sistema vial de la provincia del Guayas, articulado por el comité, creado en 1945, al hacerse cargo del diseño y construcción del sistema vial para la provincia, en la práctica significó el establecimiento de un ministerio paralelo, configurando para la guayaquileñidad, un tipo de Estado descentralizado.

Según L. Vivanco y F. Cordero, el Ecuador ha asumido un modelo descentralizado, constitucionalmente aprobado, que se organiza en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales, aunque los regímenes espaciales no alteran la organización territorial, aunque lo consignado en la Constitución del 2008, busca en su letra el reparto de la ordenación del territorio, buscando que los organismos territoriales asuman la competencia de planificar su desarro-

llo hacia lograr un régimen que alcance el requerido Buen Vivir; a pesar de estar consignado constitucionalmente, el proceso tiene fuerte resistencia del poder central para transferir control a los territorios subnacionales, invadiendo las capacidades de los gobiernos locales autónomos y descentralizados.

En el caso boliviano, la descentralización bajo la figura del regionalismo, es parte medular de la historia de ese país; así la lucha entre regiones constituirían uno de los nodos centrales de la política. El artículo de E. Córdova nos da cuenta de esta recurrencia histórica, en un país profundamente heterogéneo, con la presencia proveniente de amplios sectores indígenas y de pueblos originarios, lo que devendrá en acciones políticas reivindicativas de las regiones, en la búsqueda de una descentralización. En respuesta a esta histórica conflictividad se promulgarán leyes, más bien dirigidas a la desconcentración administrativa, propiciando como ocurriera con la ley de participación de 1992, una amplia participación popular, vía los municipios, lo cual sirvió de modelo para los enunciados descentralizados descritos en la Constitución del 2008, sin embargo no es un proceso en el que se ha avanzado sustancialmente, sobre todo en su versión de régimen autonómico, que según el autor continúa en proceso de diseño, con vaivenes intrínsecamente dependientes de los momentos políticos del país.

Perú inició en 2001 una reforma descentralista, la octava en su historia republicana, sin que según lo señala C. Herz Sáenz, las pasadas reformas no funcionaron y esta última, “parecería colapsar a pesar de los mensajes y esfuerzos epi-

sódicos por darle continuidad...”, ubica su análisis en un escenario nacional de escasa voluntad política para lograr reformas estructurales sustanciales en la búsqueda de un proyecto nacional de desarrollo; esto se ve coaccionado porque el vigente modelo de acumulación capitalista, puede perpetuarse con la presencia de un centralismo que aupa monopolios, informalidad, corrupción que viabilizan este modelo primario exportador. Consta que las tensiones y posibilidades de futuro, en el esquema antes señalado de modelo de estado capitalista primario exportador, muestra un difícil camino y un oscuro futuro aunque mantiene esperanzas de que sea posible abrir un camino para la reforma descentralista.

La temática de la descentralización fue ya asumida en el número 61 de la revista, artículos como los de L. Ojeda dieron cuenta de una descentralización, para el caso del Ecuador, incompleta que se definía por las concepciones en materias macro políticas de los gobiernos principalmente de Sixto Durán Ballén, apegado a las concepciones neoliberales, a los ajustes macro económicos establecidos a través de la carta intención firmada con el FMI y el modelo de un Estado centralista para el caso del Perú, examinado por A. Romero Reyes en el artículo para ese número, al entrar en crisis provocó un desorden institucional del Estado y de los partidos políticos señalando que, “respecto a las tendencias mundiales Lima enfrentará en los próximos años un gran reto como ciudad y región” reto, que según lo señala C. Herz en su artículo de este número, no se ha cumplido, está lejos de constituirse como una respuesta políti-

ca al agravamiento de las desigualdades sociales y de los pueblos de ese país.

Revisando los datos de América Latina y en particular de los del área andina, estamos ante la presencia de una crisis de distribución en tanto una crisis de reproducción social con baja absorción de empleo productivo y una reducida participación del salario en los ingresos nacionales. A esto se suma, sobre todo luego de las graves movilizaciones que se iniciaran en Ecuador continuando en Chile, Colombia y que son demostraciones, entre otros aspectos, de una crisis de representación en tanto la democracia, como sistema, no ha logrado procesar estos conflictos. Posiblemente una de las salidas a esta crisis de representación, como se señalara desde la década del 90 y finales del 80 del siglo pasado, suponga procesos de descentralización efectiva que harán posible asumir políticas de justicia social, espacial y ambiental, así como de una mejor y mayor participación en la que las voces sean oídas.

Las políticas agrarias emanadas de los distintos gobiernos en el período 1965-2015, son analizadas por Tito Madrid en la sección Debate Agrario-Rural; observa al menos tres modalidades que supusieron tales políticas enmarcadas en los momentos desarrollistas, capitalista y neoliberal, incluyendo aquellas referidas a la estructura de tenencia de la tierra, como es el caso de los proyectos de colonización. Señala que los programas DRI dirigidos a fomentar la agricultura, desde modelos capitalistas, significó como efectos del acaparamiento de los recursos productivos. Reseña una interesante recopilación de los distintos programas estatales que intentaron, más

que pagar la deuda social con el campo, el fomento de la agroindustria y la agricultura de la exportación.

En el complejo contexto de movilizaciones sociales que se produjeron desde octubre en algunos casos continúan, como se puede observar de lo que se señala en el acápite el *contexto del conflicto en la región*, de la sección sobre conflictividad socio política del cuatrimestre y que presentara inusitadas situaciones de violencia, no registradas anteriormente y que según el profesor Illades en su artículo “El fuego y la estopa..” que se publicara en la revista *Anejos* contarían con grupos insurreccionales que, antes que luchar por el poder, como es clásico en el marxismo leninismo, se tratarían de luchas contra el poder; un poder que según José Sánchez Parga, recordado compañero en el artículo que se reproduce en la sección Análisis, tendría relación con el orden inseguritario global que comporta una mutación desde nuevas percepciones por las que se ha dejado de entender y vivir al mundo como espacios de seguridad que son al momento más bien inseguros o inseguritarios.

El otro artículo, una nueva colaboración de R. Casillas, experto en migraciones sobre todo de América Latina hacia Estados Unidos, nos indica que quienes migran, a su paso por México, cuentan y utilizan una serie de alternativas de transporte, entre estas los sistemas de buses que parten de Villa Hermosa y representan un negocio en auge para los transportistas. Analiza a su vez la actual situación de las políticas migratorias mexicanas, que están definidas desde las presiones de Estados Unidos, que darán al traste con el visado humanita-

rio del actual presidente mexicano.

La alta conflictividad registrada en el mes de octubre, la más alta desde 2010, según datos del Observatorio que mantiene el CAAP, con un marcado protagonismo de los sectores indígenas, es uno de los hechos relevantes. La reactivación de las actuaciones políticas para el período examinado julio-octubre 2019, de determinados actores políticos aparecen con claridad en el *sujeto del conflicto*, siendo el rechazo a la política estatal el principal componente de los conflictos, siendo las organizaciones de la sociedad civil y los indígenas los principales sujetos de esta conflictividad en rechazo a la política estatal. Las protestas representan el porcentaje más alto de la intensidad de los conflictos. Cobra sentido para el análisis el hecho de que para la resolución de los conflictos, por acción de las instituciones estatales, un alto porcentaje no han sido resueltos, mostrando esta distancia en la acción política de la población y la respuesta de sus representantes en el Estado. Analizamos, en el subacápite del contexto regional en esta sección de registro de las situaciones de protesta contemporáneas a las ecuatorianas o después de estas, que puede ser comparativamente similares en cuanto a sus dinámicas, el repertorio de estas y el tiempo político.

La revuelta de octubre, como lo califica Julio Echeverría en su análisis de coyuntura, que inicialmente convocara a los transportistas, será más tarde hegemónica por el movimiento indígena y que sin duda es uno de los más radicales de lo que va del siglo. La gravedad del conflicto, según el autor, expresaría la gravedad de la crisis por la que atraviesa el país, reflejada en una fuerte res-

tricción de recursos, una dinámica de endeudamiento creciente y un escaso soporte político. Luego de que la pasada década de la presidencia de Correa, en la que se modificó sustancialmente la interlocución e intermediación, respondiendo a las demandas y protestas con la persecución y estigmatización, la CONAIE se ratifica como un actor político central y cuya expresión en la protesta y violencias producidas bordearon los límites de la institucionalidad del estado de derecho constatándose que las demandas no se restringen a cuestiones redistributivas sino a la necesidad de nuevos sentidos en tanto esas manifesta-

ciones las frustraciones y la pérdida del sentido de los valores de la democracia.

Finalmente, la sección Reseñas contiene dos comentarios: el de I. Vallejo acerca del libro de E. Gudynas *Extractivismo y corrupción. Anatomía de una íntima relación* y de L. Oquendo sobre el libro *Anejos libres e indios sueltos. La Moya y sus alrededores* de autoría de un conocido de la revista Luis Alberto Tuaza.

Nuestro profundo agradecimiento a Victor Hugo Torres, sin cuyo apoyo y decidida colaboración, no hubiese sido posible contar con los artículos del Tema Central, temática de su permanente pre-ocupación.

Los Editores

Migrar en América

Movilidad y derechos humanos

284

NOVIEMBRE-DICIEMBRE 2019

COYUNTURA: **Rossana Castiglioni**. ¿El ocaso del «modelo chileno»? **Franklin Ramírez Gallegos**. Las masas en octubre. Ecuador y las colisiones de clase.

TRIBUNA GLOBAL: **Émilie Frenkiel**. El nacionalismo digital de China y las protestas en Hong Kong. Entrevista a Florian Schneider.

TEMA CENTRAL: **Alejandro Portes**. Inmigración bifurcada y fin de la compasión. **Alberto Pradilla**. Centroamérica huye de sí misma. **Barbara Hines**. Las políticas migratorias de Donald Trump. **Velia Cecilia Bobes**. De las puertas abiertas al «ya no son bienvenidos»: El giro de la política migratoria mexicana. **Yorelis Acosta**.

Escapar por la frontera colombo-venezolana. **Haroldo Dilla Alfonso**. República Dominicana: cuando la xenofobia se institucionaliza. **Gabriela Díaz Prieto**. Mujeres y acceso a protección internacional en América del Norte. **Bernarda Zubrzycki**. Ser africano en Argentina. Las dinámicas de la migración senegalesa.

ENSAYO: **Martín Bergel**. Futuro, pasado y ocaso del «Tercer Mundo».

PAGOS: Solicite precios de suscripción y datos para el pago a <info@nuso.org> o <distribucion@nuso.org>.

285

En nuestro próximo número

Clases medias en América Latina

COYUNTURA

Ecuador en llamas: el ciclo de conflictividad de octubre

Julio Echeverría

La revuelta de octubre que tendría en sus orígenes a los sindicatos de transportistas, atizada por la eliminación a la subvención estatal a los combustibles (Decreto 883), será más tarde hegemonizada y continuada por el movimiento indígena. Sin duda esta revuelta es la más radical de lo que va del siglo, de inusitada violencia. El conflicto expresa la gravedad de la crisis, reflejada en una fuerte restricción de recursos y una dinámica de endeudamiento creciente. Además, el conflicto se inserta en un escenario, a escala global, de protestas y violencias. La CONAIE se ratifica como actor central de la movilización y el conflicto, luego de una década de aislamiento y persecución, en la que Alianza País, modificó sustancialmente la línea de interlocución e intermediación de la relación con los momentos de conflicto y negociación con el Estado, la respuesta del anterior régimen fue la persecución y estigmatización.

Los datos observados tenderían a mostrar una otra configuración de la realidad indígena, en la que confluyen, de manera compleja y diferenciada, lógicas comunitarias con aquellas empresariales. Algo que el gobierno parece no haber advertido ya que la eliminación del subsidio a los combustibles significaba golpear a economías, incluyendo rurales e indígenas. La legitimidad del uso de la fuerza en el conflicto, en el país y la región, bordea los límites de la institucionalidad del Estado de Derecho.

La realidad del conflicto en el Ecuador, leída en el contexto de las otras demandas globales, indican que no se trata únicamente de demandas redistributivas sino también de la demanda de nuevos sentidos, en tanto se mire las frustraciones y pérdida del sentido de la democracia, de sus valores, ante las exclusiones del modelo de acumulación vigente, y de la imagen de un “no futuro”, en un contexto de insaciable consumo.

Las medidas económicas anunciadas el 1 de octubre del 2019, por el gobierno del presidente Lenín Moreno, provocaron una movilización social de enormes proporciones que puso, en su momento, en serio riesgo la estabilidad democrática y la viabilidad económica del Ecuador. La chispa que provocó el incendio fue la eliminación del subsidio a los combustibles, una política de subvención mantenida desde 1974, cuando el Ecuador se abrió al mundo como el segundo exportador de petróleo en la región después de Venezuela.

La eliminación de los subsidios a los combustibles compartía tanto la certeza de ser técnicamente correcta como

políticamente costosa. A pesar de haber sido considerada en múltiples ocasiones por diferentes gobiernos, siempre se la descartó por las previsibles reacciones sociales. En efecto, el anuncio de la medida desató una reacción inmediata y devolvió el protagonismo al movimiento indígena y en particular a una de sus organizaciones, la CONAIE, seguramente la organización más consolidada del movimiento, que había sido neutralizada y atacada fuertemente durante el periodo correísta.

Los primeros en reaccionar a la medida fueron los sindicatos de transportistas, quienes iniciaron una paralización de dos días, la cual fue continuada más

tarde por la revuelta indígena. El país se enfrentó a una movilización a escala nacional, con fuerza principalmente en la región sierra; pero, a diferencia de otras ocasiones, la movilización estuvo acompañada de actos de violencia, vandalismo y de sabotaje a instituciones públicas. Frente al caos y la confusión, el gobierno decretó el “estado de excepción” para posibilitar el uso de mayores expedientes represivos y de control, lo cual atizó aún más el conflicto, que escaló al punto de dejar como saldo once manifestantes muertos y una larga lista de heridos, la cual no excluye a periodistas, policías y militares.

Luego de once días de enfrentamientos, el gobierno se vio obligado a derogar el Decreto 883 y sentarse a la mesa de diálogo. Tanto para el gobierno como para el movimiento social, se trató de una pacificación momentánea, que cerraba un ciclo de luchas y de movilizaciones, pero que abría otro, de diálogos y negociaciones, cuyo desenlace, se lo intuía desde un principio, era de difícil pronóstico.

La movilización de octubre fue, seguramente, la más intensa y radical de lo que va del siglo; no solo que exhibió niveles de violencia inusitados, sino que puso en discusión definiciones sustantivas sobre el modelo de economía, sobre sus lógicas de financiamiento y de gestión, así como sobre la distribución de pesos y responsabilidades al momento de definir las líneas de enfrentamiento a la crisis. La gravedad del conflicto expresa justamente la profundidad de la crisis que lo desata: una fuerte restricción de recursos y una dinámica de endeudamiento creciente, que afecta la

sostenibilidad del país en el corto y en el mediano plazo.

No se puede descontar, a su vez, que el conflicto se inserta en un contexto de intensificación del proceso globalizador, lo cual hace que las lógicas geopolíticas estén particularmente presentes; el ciclo de vigencia de los llamados gobiernos progresistas está redefiniéndose, y lo que pueda acontecer en el caso ecuatoriano es de particular importancia para fortalecer o debilitar estos procesos.

Por último, y algo que no es de menor importancia, la movilización, pone sobre el tapete la discusión sobre temas de alta significación en materia de los escenarios políticos futuros: la legitimidad del uso de la violencia, el carácter y el desempeño de la democracia, de sus actores y de sus instituciones.

Entre política y economía. La eliminación del subsidio a los combustibles, la chispa que detonó el incendio

Cuando el actual gobierno asumió funciones en el 2017, las medidas de ajuste de la economía ya eran urgentes. Para octubre del 2019, el déficit calculado en el presupuesto público fue de 5.000 millones de dólares y con un ritmo de endeudamiento que supera ya el límite legal permitido; el gobierno en su momento prefirió no afectar sustancialmente las líneas de la política económica que el país venía implementando desde la última década; en su lugar, optó por dar atención a la reforma política, en el intento de desmontar la lógica autoritaria y de concentración de poder que había caracterizado al correísmo, y que había derivado en una

sería alteración de los principios y de la estructura del Estado de Derecho.

El régimen invirtió dos años en esta operación de reforma política, bajo el lema del “desmontaje del correísmo”, posponiendo el imperativo de dar un golpe de timón en el manejo de la economía; el manejo de la política económica en esos dos años fue lento y cargado de indefiniciones. En alguna medida, demostraba continuidad con la lógica económica que caracterizó a la gestión de Alianza País (AP), en los últimos diez años y que lo estaba conduciendo a una compleja conjunción de creciente déficit público y de consecuente endeudamiento, como única vía de salida para sostener el abultado peso de un gasto público cada vez más inmanejable.

Para agosto-septiembre del 2019, la persistencia y gravedad de la crisis era de tal dimensión que el régimen se vio obligado a recurrir a los organismos multilaterales de crédito, como mecanismo para acceder a recursos menos onerosos para el país. El Ecuador venía contratando deuda de corto plazo y a tasas de interés que superaban el 10%; mientras más avanzaba el deterioro de la economía, la disyuntiva aparecía con más claridad: o continuar con la lógica de un endeudamiento que sistemáticamente producía déficit, o detenerla y revertirla. Mucho de la radicalidad del conflicto y de sus posibles salidas, tendrá que ver con las definiciones que puedan darse en torno a la contención y al gobierno de esta compleja ecuación de déficit y endeudamiento. El desafío podría rezar así: *¿cómo hacer del endeudamiento función del crecimiento y cómo reducirlo, cuando se convier-*

te en un lastre que afecta la sostenibilidad de la economía?

La apertura y sustitución de las fuentes de financiamiento que posibilitaría la firma del acuerdo con el FMI, según el gobierno, permitiría poner bajo control esta dinámica y sus efectos, su sanción estaba dirigida a mejorar la relación de plazos e interés de deuda, lo cual se volvería posible reinstaurando la relación y los vínculos con los organismos multilaterales de crédito. En esa línea, el gobierno optó por un arriesgado paquete de medidas, pero equilibrado en cuanto a costos sociales. En la búsqueda de la reducción del déficit fiscal, se suscribió el Decreto 883 que estipulaba la eliminación del subsidio a la gasolina extra y diésel, sin afectar el subsidio al gas de uso doméstico, en el entendido del mayor impacto social que este provocaría. Para paliar los efectos del incremento de precios en la economía de las familias más vulnerables, el Decreto estipulaba el incremento del Bono de Desarrollo Humano en \$15 dólares mensuales, y la inclusión de 300.000 familias adicionales a los registros de esta transferencia monetaria. El paquete incluía también medidas para reactivar la producción, desde reformas laborales para bajar los costos de la contratación, hasta incentivos tributarios y reducción de aranceles para promover actividades industriales y agrícolas.

La aplicación del Decreto tuvo los días contados; a los quince días de su emisión, fue derogado bajo la presión de la movilización colectiva; el conflicto estaba incidiendo en la contención de esta política y redefiniendo la dinámica y el sentido de la salida a la cri-

sis; por el momento detenía la iniciativa del gobierno, pero dejaba en la incertidumbre la definición de alguna salida alterna a la propuesta del Ejecutivo. La eliminación del Decreto, en alguna forma, cerraba esta primera fase o ciclo de conflictividad, pero posponía la efectiva posibilidad de salida de la crisis. Esta solución dejaba en claro también el carácter del conflicto: la disputa distributiva se superponía sobre la discusión de la lógica del modelo económico y sobre el desafío que, en materia de sostenibilidad económica y ambiental suponía la eliminación de los subsidios.

De subsidios generalizados a la focalización de subsidios

Lo que caracteriza el subsidio a los combustibles —que se ha venido aplicando desde 1974—, es su carácter generalizado y universal. Al ser un beneficio que se reparte de manera uniforme en el conjunto de la economía, termina por reforzar las condiciones de inequidad y las asimetrías sociales y económicas que la caracterizan; no se trata de un instrumento dirigido a generar equidad, a favorecer a los sectores que más lo requieren, a las economías que se reproducen en condiciones de sobrevivencia o de escaso crecimiento relativo, lo que hace que no sea funcional a ninguna estrategia redistributiva. Es un subsidio a los combustibles fósiles, que en las actuales condiciones del cambio climático y en el contexto de los distintos compromisos que el Ecuador ha suscrito para enfrentarlo, es un contrasentido mantenerlo; su desmontaje aparece como respuesta a un principio básico de economía moral, que apuesta por la sustentabilidad y la sostenibili-

dad ambiental. La existencia de este subsidio es seguramente una pieza clave de la lógica extractivista y rentista de la economía ecuatoriana.

En materia de gestión económica, su mantención no es sensible a las condiciones de inestabilidad de los ciclos económicos, lo cual genera serios problemas de sostenibilidad en el desarrollo económico. En los ciclos expansivos, se incrementa el gasto público, en los restrictivos este se reduce, generando fuertes tensiones de difícil control. El subsidio complica la utilización de políticas contracíclicas que puedan contener la crónica inestabilidad de la economía global. La economía ecuatoriana no logra estabilizar sus cuentas para revertir esta lógica de inestabilidad. El gobierno de AP cayó preso de esta dinámica; expandió sobremedida el gasto público cuando el precio del barril de petróleo estaba al alza, acudiendo incluso al endeudamiento, y no encontró salida cuando el precio declinó, extremando aún más la lógica del endeudamiento, en condiciones más onerosas y a plazos más reducidos, lo que terminó erosionando fuertemente la capacidad de control y de gobierno de la economía.

La eliminación del subsidio, al ser una medida que incidía en el núcleo del modelo rentista, necesariamente genera impactos que afectan de manera diferencial a los distintos actores del sistema de transferencias monetarias; su impacto es directo en el sector de la intermediación y el transporte de mercancías y personas, de allí que la reacción inicial a su derogatoria provino de los gremios del transporte, que luego se generalizó hacia otros secto-

res; el impacto mayor sin embargo, es a las economías rurales que se reproducen mediante lógicas comunitarias de colaboración, solidaridad e intercambio y que mantienen por tanto costos bajos y accesibles para los sectores medios y pobres de la economía urbana. Una población que se ha mantenido en una frágil tendencia al mejoramiento de sus condiciones de vida, pero que corre el riesgo de caer nuevamente en condiciones de pobreza ante el incremento del precio de los combustibles, que incide en los costos de intermediación, y que a su vez redundan en el precio final de los productos, amplificando su efecto en el resto de la economía.

Pero; el impacto es igualmente significativo en aquellos sectores que se benefician directamente del subsidio universal: los sectores medios y altos que debían ahora pagar los combustibles a nivel de precios internacionales, lo cual obligaba a contener su consumo dispendioso; las economías del contrabando que usufructuaban del precio marginal del combustible respecto de las economías de los países vecinos; así como aquellas economías vinculadas a actividades ilícitas como el narcotráfico, a las grandes empresas navieras vinculadas a la producción pesquera, etcétera.

Se calcula que, desde 2005 a 2018, 54 mil millones de dólares del presupuesto del Estado se destinaron a cubrir la existencia del subsidio. Según un estudio publicado por el BID en agosto del presente año, los subsidios a los

combustibles representan el 7% del gasto público anual y corresponden a dos tercios del déficit fiscal. “En los últimos diez años, los subsidios a los combustibles fósiles reportados oficialmente en Ecuador causaron una presión sustancial en el presupuesto público equivalente a un promedio de US\$ 2,3 mil millones por año, aproximadamente el 7% del gasto público o dos tercios del déficit público. Los subsidios energéticos en Ecuador también benefician a los países vecinos de Colombia y Perú, donde se desvían cerca del 5% de los cilindros de GLP subsidiados debido al contrabando”.¹

En definitiva, las medidas apuntaban a modificar el patrón de financiamiento del presupuesto público, transitando desde la lógica de subsidios generalizados y regresivos, hacia subsidios focalizados que atiendan efectivamente a aquellos sectores que más los necesitan, a equilibrar el manejo de las cuentas públicas y generar una dinámica de financiamiento de la economía que reduzca la recurrencia al endeudamiento externo como principal rubro de financiamiento del presupuesto.

La medida además se ubicaba a la altura de las exigencias contemporáneas de combate al cambio climático; según el mismo informe del BID, “la reforma de los subsidios sería un primer paso para la fijación de los precios de la energía y las emisiones de carbono a un nivel consistente con los objetivos climáticos internacionales establecidos en el

1. F. Schaffitzel, M. Jakob, R. Soria, A. Vogt-Schilb y H. Ward, *¿Pueden las transferencias del gobierno hacer que la reforma de los subsidios energéticos sea socialmente aceptable?: un estudio de caso sobre Ecuador*, BID, Washington, 2019.

Acuerdo de París, del que Ecuador forma parte".²

La pregunta que se desprende del conflicto por la mantención o supresión del subsidio tiene que ver con su real incidencia en la configuración del modelo económico. ¿En qué medida una salida en una u otra dirección, su mantención o eliminación, favorece o perjudica la sostenibilidad y la equidad del desempeño del modelo económico? ¿En qué medida los actores están conscientes de la importancia de su supresión o de su mantenimiento? ¿Qué opciones se abren en una u otra salida y cómo su supresión o mantención es consistente con las efectivas demandas de los actores, en particular con las orientaciones que podrían caracterizar al movimiento indígena, principal actor de la movilización? ¿Cómo una u otra salida es consistente con la composición diferenciada del movimiento social y cómo es factible pensar en las alianzas o agregaciones, de actores interesados en las distintas salidas, que podría adoptar el conflicto?

El movimiento indígena actor central de la movilización y el conflicto

Detengámonos ahora a observar algunas características que connotan al movimiento indígena, actor central del conflicto de octubre. Los pueblos y nacionalidades indígenas arrastran una historia de desigualdad que se inició con la conquista española y no se alteró sustancialmente con la llegada de la república ni con la revolución liberal. Ambos procesos, pasaron por alto

la realidad de los pueblos indígenas; para el Estado se trataba de un sector social más al cual se debía atender en la medida que lo permitiera el curso de la economía; sus estructuras productivas de corte tradicional o precapitalista como lo caracterizaba la *intelligenza* de izquierda, era funcional a los procesos de acumulación de una economía tradicional, que solamente empezaría a modificarse gracias a los procesos de modernización que se iniciaron en la segunda mitad del siglo XX.

En 1986, las distintas organizaciones indígenas en la Costa, Sierra y Amazonía dan origen a la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, CONAIE. Los conceptos de plurinacionalidad e interculturalidad irrumpen con fuerza al calor de las movilizaciones masivas que se cristalizaron en el levantamiento de Junio de 1990; allí se consolidó el programa político de la naciente organización. Sus demandas de reconocimiento supusieron un reto a la noción de Estado nacional; por primera vez, los indígenas construían sus demandas políticas sin la intermediación de otras organizaciones, y se daban los primeros pasos para convertirse en protagonistas fundamentales en el escenario político del país.

Los efectos de las reivindicaciones indígenas marcarán desde entonces la institucionalidad del país. La Constitución de 1998 establece el carácter plurinacional e intercultural del Estado. La necesidad de una interlocución permanente con las organizaciones generó respuestas al interior de los gobiernos,

2. Ibid.

como consejos o dependencias en ministerios y secretarías para definir políticas y gestionar programas y proyectos en campos relevantes, como la educación y salud intercultural, la legalización de tierras, la promoción social y el impulso a iniciativas productivas.

En 2007, con la llegada al poder del movimiento Alianza País liderado por Rafael Correa, el movimiento indígena parecía contar nuevamente con un aliado en el poder, como ya había sucedido en el gobierno de Lucio Gutiérrez. Al igual que en la primera ocasión, el acercamiento inicial será seguido por un progresivo deterioro. El gobierno de la Revolución Ciudadana desmontó los mecanismos corporativos que habían permitido al movimiento indígena participar en las políticas públicas de los sectores estratégicos.

El modelo de intermediación introducido por Alianza País, modificó sustancialmente la línea de interlocución y de intermediación que el movimiento indígena venía desarrollando, en sus lógicas de conflicto y negociación con el Estado. La política de AP eliminó las instancias de construcción compartida de la política pública con el Estado, debilitó y restó autonomía a la política de educación intercultural bilingüe, e introdujo modificaciones sustantivas en la política educativa rural al desplegar su programa de las "Escuelas del Milenio"; afectó por tanto la línea de autonomía que trabajosamente venía construyendo el movimiento en su interacción con el Estado. Una línea que desconocía la proyección identitaria del movimiento, que había evolucionado desde su configuración en el ciclo de luchas y movilizaciones iniciadas en los años 90.

A pesar de los alardes declarativos del *Sumak Kawsay*, y de la invocación a la *Pacha Mama* en el preámbulo de la Constitución de Montecristi, la relación entre el gobierno y el movimiento indígena derivará hacia un conflicto intenso de criminalización de la protesta social; el régimen recurrió a distintos expedientes dirigidos a la división del movimiento, a la persecución de los líderes indígenas y al debilitamiento y cuasi supresión de las estructuras institucionales que se habían formado como mecanismos de intermediación con el Estado.

La intervención operada por la política de AP introdujo líneas de diferenciación y fragmentación del tejido organizativo del movimiento indígena; en su orientación general podría afirmarse que durante los 10 años de gestión, se afectó de alguna manera la orientación identitaria en aquello que hacía referencia a la cosmovisión indígena y sus políticas de autonomía territorial; una característica que tiene que ver más que con delimitaciones en la morfología del territorio, con la relación de circularidad y de relacionamiento con la naturaleza, en la cual el componente simbólico es central; una configuración cultural que es consistente con el concepto de sostenibilidad, en cuanto es atento a la protección de las fuentes de agua, a la oposición al extractivismo, a la preservación de sus prácticas productivas y artesanales.

La política de AP afectó sustancialmente esta orientación; los conflictos contra la minería, por la defensa del agua, por la reivindicación de la multiculturalidad serán dominantes y se configuran como una vertiente fundamental

en la composición del movimiento. La respuesta del régimen fue la de la persecución y en muchos casos la de la estigmatización. A su vez, la línea de AP se caracterizó por introducir líneas de modernización y de centralización en la gestión de las políticas que contrastaban con la orientación autonomista. La infraestructura de carreteras permitió una mayor movilidad campo-ciudad, fortaleció las redes de configuración étnica que ahora están presentes también en las realidades urbanas; la composición étnica de las ciudades se diversificó más allá de lo que registra la estadística, al punto de consolidar la imagen de la realidad indígena como aquella que garantiza la seguridad alimentaria de las ciudades, lo cual relativiza la concepción de que la realidad indígena es exclusiva del campo y de la ruralidad. Se fortalecieron las redes de comercialización, al punto de configurar nuevos sectores que seguramente verían en la eliminación de los subsidios a los combustibles, una verdadera afectación a sus economías y a sus estrategias de reproducción.

Es probable que estemos frente a una nueva configuración de la realidad indígena, en la cual confluyen de manera compleja y diversificada lógicas comunitarias con lógicas empresariales, intereses de diversa índole que reflejan también las condiciones diferenciales propias de las realidades regionales que caracterizan al movimiento.

El momento de la movilización de octubre

El gobierno de Lenín Moreno, en su temprano distanciamiento de la Revolución Ciudadana, se planteó la posi-

bilidad de rearmar una alianza con el movimiento indígena, mediante la amnistía a sus líderes judicializados en varios procesos, principalmente en sus luchas de defensa del agua y de oposición a la explotación minera y petrolera en sus territorios. Pero; las urgencias por responder a la crisis fiscal orientan cada vez más al gobierno en dirección a privilegiar la política minera, lo que afecta progresivamente su capacidad de interlocución con ciertos actores y con ciertas dirigencias del movimiento; la reinstauración del modelo educativo local, de la educación intercultural bilingüe, no fue suficiente para consolidar una relación estable de diálogo que contrastara la otra línea que apuntaba a reducir la minería informal y potenciar la minería formal a gran escala. También aquí, la eliminación de los subsidios al combustible significaba golpear a economías que se beneficiaban de su existencia y que, junto a redes de contrabando, dinamizaban las actividades de una cada vez más amplia red de economías ilegales.

La movilización inicialmente estaba convocada para el 18 de octubre, pero la chispa encendida por el paro de los transportistas, adelantó sus tiempos; el protagonismo de la joven dirigencia del movimiento aceleró los procesos que antes habrían significado jornadas largas de preparación con las bases del movimiento. El levantamiento recuperaba la idea de la invasión y de la ocupación, tan importante en la configuración identitaria del movimiento; el cierre de carreteras, las acciones de paralización, eran demostraciones de poder que exacerbaban los ánimos y contribuían a engrosar las filas del 'ejército

de los runas', como ilustraba una antigua pieza de teatro del indigenismo de 1970. A diferencia de entonces, el sector indígena está más diferenciado en términos socioeconómicos, como resultado del fortalecimiento de las políticas sociales y el crecimiento general de la economía experimentados hasta el estallido de la burbuja petrolera en 2015. El cambio de ciclo y su amenaza a las frágiles condiciones de reproducción económica afecta en forma diferenciada a indígenas campesinos, pequeños y mediano productores, actores vinculados a la comercialización e intermediación, que ya no están reclusos en sus espacios rurales sino que se mueven permanentemente entre el campo y la ciudad. Estas variaciones significativas en cortos plazos, y a un actor ya sumamente diferenciado, seguramente incidieron en la intensidad de la movilización. Pero, como ya se indicó, al ser la distinción campo-ciudad cada vez más relativa, el impacto podría ser mayor al combinarse modalidades propias del levantamiento, con las de la solidaridad y la complementariedad, propia de las redes étnicas que ahora caracterizan la vida del campo y de las ciudades.

Si bien las nuevas dirigencias indígenas plantean recurrentemente la vertiente identitaria, como un referente necesario para alimentar su fuerza de convocatoria, la apelación también es a la movilización bajo la lógica de la invasión y la ocupación de un territorio considerado como territorio "ocupado por el enemigo"; la movilización, más que una protesta asume desde esta perspectiva un ribete de sabotaje, como mecanismo de presión y de imposi-

ción de un programa y una línea, a "los otros" a los cuales no se los reconoce legitimidad alguna; una peligrosa postura que puede derivar hacia dinámicas xenófobas y racistas. El conflicto, conducido desde esta perspectiva, despertó también estas reacciones, tanto desde el lado indígena como desde el lado de ciertos sectores medios y altos de las ciudades, en particular de Quito y Guayaquil.

El gobierno no lee adecuadamente el escenario

El gobierno estaba relativamente consciente de que la aplicación de sus medidas generaría reacciones y que estas podrían ser incluso de cierta magnitud pero; no contaba con la claridad suficiente como para dimensionar su verdadero alcance. Desde la Vicepresidencia de la República, se había impulsado una agenda de mesas de diálogo con "amplios sectores", pero sus resultados no habían concluido en la estipulación de líneas programáticas que pudieran afinar la propuesta del gobierno, en particular en lo referente a la reactivación productiva y a la atención de las graves condiciones que afectaban a los sectores subalternos, donde el impacto directo de las medidas podía ser más grave e intenso. El gobierno, además, no había incluido otras variables en su análisis: la relativa cercanía del evento electoral del 2021 y la posible utilización que podía darse del mismo, tanto en función de su capitalización política, como en dirección a detener ciertos procesos, en particular los de la investigación judicial, que afectan a altos dirigentes de uno de los actores todavía centrales de la contienda políti-

ca, como es el correísmo y sus fuerzas, mermaidas y perseguidas por la acción del gobierno.

La radicalidad y dureza de las movilizaciones desató una lógica de polarizaciones y enfrentamientos no solamente entre el gobierno y los manifestantes: instaló la lógica del antagonismo como referente central de la acción social y política. Una semántica que encuentra fuertes arraigos en la cultura política fomentada desde el poder por parte del correísmo durante la última década; el aprovechamiento del antagonismo como mecanismo de acumulación de fuerzas, la construcción del enemigo y su sistemática deslegitimación como actor de posibles arreglos o acuerdos políticos; una línea que bordea con el reclamo populista que se alimenta de la oposición pueblo-élite o pueblo-casta, sin advertir que tras de esa polarización se consolidan valores anti-políticos de exclusión, de aniquilación del adversario y de superposición de la lógica de la guerra, sobre la de la política y sus posibilidades de deliberación e interlocución.

La dureza de los enfrentamientos, las lógicas militares que aparecieron de lado y lado, hacían pensar que, muchas otras fuerzas e intereses estaban participando de las acciones. Las del mismo correísmo, que en medio del conflicto llamó a la insurrección institucional y al adelantamiento de las elecciones; las del bloque de regímenes pertenecientes al llamado bolivarianismo, con el gobierno de Venezuela a la cabeza, que veían en el conflicto la presencia de una “brisa que se convertía en huracán y que empezaba a recorrer por la región”.

Luego de once días de duro enfrentamiento se cerró el conflicto; el gobierno se vio obligado a sentarse a la mesa de diálogo y derogar el Decreto 883. El movimiento indígena impuso sus condiciones. Con este encuentro, se cerró un ciclo de confrontaciones y se abrió otro, el de la negociación, del diálogo y el acuerdo. La conclusión del conflicto deja un balance de víctimas de lado y lado, de desazón y resentimiento que abre un escenario de difíciles proyecciones. ¿Es factible establecer líneas de confluencia entre actores que miran todos a su mismo lado? ¿Es posible que estemos en la antesala de otro enfrentamiento, tal vez de proporciones similares o más graves que las ocurridas en octubre?

Escenarios futuros y temas pendientes

La provisional tregua alcanzada a mediados de octubre entre el gobierno y las organizaciones indígenas es frágil y no permite prever el posterior desarrollo del conflicto. Mientras el gobierno declara su voluntad de no emitir el Decreto sustitutivo en tanto no se llegue a acuerdos con la CONAIE, se toma su tiempo para ampliar la mesa de convocados y así evitar caer nuevamente en la condición de rehén, insiste en su línea de aislar al movimiento indígena de otros participantes, a los cuales responsabiliza de los actos de vandalismo e incluso de terrorismo, conducentes al intento de golpe de Estado, en los cuales habría incurrido su verdadero contrincante político, el ex presidente Rafael Correa y su nuevo Movimiento Revolución Ciudadana.

Distintos temas quedaron abiertos luego del conflicto sin que exista la suficiente claridad en cómo enfrentarlos. Para el gobierno, se trata de insistir en la eliminación de los subsidios universales-generalizados y pasar a un sistema de subsidios focalizados; en la proforma presupuestaria del 2020, aparece una disminución del monto de su eliminación en un 50%; el Estado ya no recuperaría 1.400 millones de dólares como estaba previsto con la eliminación del subsidio, sino que la cifra bajaría a 640 millones. Permanece aquí la discusión sobre el carácter ortodoxo del ajuste de la economía, donde el subsidio es visto como compensación, como amortiguador del conflicto, como mecanismo de inclusión de actores que de otro modo serían opositores, y cuyo alcance no modifica en lo substancial las condiciones de exclusión e inequidad. Cómo pasar a una visión del subsidio que funcione como efectivo mecanismo de reactivación social y productiva.

En cualquier caso, lo que está en disputa en esta coyuntura es la necesidad de tomar decisiones sobre los graves desarreglos macroeconómicos del país. Sin embargo, las propuestas difieren en forma radical. Si el gobierno, trata de mitigar los efectos del ajuste en los sectores más vulnerables y responder en alguna manera a las demandas del movimiento indígena, por el lado de la organización indígena y de ciertos sectores medios radicalizados, que fungen de asesores del movimiento, en cambio, se observa una posición intransigente, que insiste en el mantenimiento de los subsidios a los combustibles y cuando atiende al tema del financiamiento fiscal, lo basa en el incremento de la recauda-

ción tributaria a los actores económicos más poderosos. Este desencuentro marca una disyuntiva radical entre los sectores en disputa que dificulta el encuentro de salidas negociadas.

Otro elemento de importancia central, que el conflicto puso en evidencia, es la discusión acerca de la legitimidad del uso de la fuerza; el conflicto en el Ecuador, pero también en otros países de la región está bordeando los límites de la institucionalidad del Estado de Derecho. En el caso ecuatoriano, esta problemática tiene su particularidad: pone sobre el tapete la discusión sobre el pluralismo jurídico que está presente en la actual Constitución y que alude al alcance del derecho de los pueblos indígenas a tomar decisiones en el marco de sus territorios. El concepto de plurinacionalidad, territorialidad y multiculturalidad es forzado hasta legitimar la coexistencia de múltiples soberanías. Este discernimiento es fundamental para impedir la reproducción de fenómenos como la xenofobia y el racismo, que aparecen justamente cuando el conflicto se desata sobre estas ambigüedades.

El conflicto y el escenario global

Finalmente, emergen otros interrogantes que deja planteado el conflicto. ¿Tiene la movilización de Quito algo que ver con las que después se generalizaron en Santiago o en Bolivia? ¿O con las movilizaciones de Hong Kong, Barcelona, París, etcétera? ¿Estamos frente a una onda global de protestas, cada una con su especificidad propia, pero a su vez conectadas de alguna manera?

La respuesta no puede ser sino afirmativa, al menos si atendemos a al-

gunas consideraciones que parecerían acomunarlas. Por un lado, a nivel global se asiste a un *trend* de la economía que acusa signos de ralentamiento y recesión, condicionados en gran medida por la política de “casa adentro” impulsada por el gobierno Trump en los Estados Unidos; una fuerte concentración de capital en el sector financiero y de la especulación, que no logra conectarse con los procesos productivos y pretiere ampliar sus márgenes de rentabilidad girando sobre sus mismas lógicas.

La conexión entre capital financiero y productivo en la coyuntura actual es enormemente problemática, lo que puede mandar al traste cualquier intento de ajuste o racionalización económica. Ese encuentro se vuelve posible en algunos sectores de la economía, pero no en aquellos que presentan altos riesgos a la inversión y a la rentabilidad; en la coyuntura regional latinoamericana, la preferencia será por sectores vinculados al extractivismo, más que a la manufactura, o, en su defecto, a actividades vinculadas a la nueva economía, que ya parte sobre modalidades de contratación flexible, que reduce riesgos y costos de contratación; una lógica que abona en la misma dirección y vuelve más patente y palpable las asimetrías e inequidades que está produciendo esta nueva alianza entre rentismo y extractivismo a escala global.

Esta característica de la reconversión productiva y de la innovación tecnológica afecta la actual composición del trabajo vivo: altas tasas de formación educativa pero también de desempleo y subempleo, incremento exponencial de expectativas y altas tasas de frustración; una combinación explosiva entre

débil y escasa capacidad de crecimiento y de redistribución de las economías y crisis de futuro, caída de expectativas que puede bordear hacia el desencanto, que incita al sabotaje y a la rebelión. La movilización de Quito sorprendió por los niveles de violencia inusitados, por acciones de vandalismo que colindaban con la desestabilización institucional; los movimientos colectivos globales a los que asistimos tienen todos un fuerte componente antisistema, que no encuentra y no quiere encontrar fáciles canales de diálogo e interlocución. La participación de jóvenes en las movilizaciones masivas expresa este alto nivel de descontento con la crisis de expectativas que tiende a generalizarse.

Otra característica reveladora tiene que ver con la movilidad tecnológica y comunicacional; con el fuerte protagonismo de las redes sociales como transmisoras de mensajes con fuerte carga e impacto emocional; redes tecnológicas que aceleran los procesos comunicativos, diseminan y contagian modalidades de acción; producen nuevos teatros para el enfrentamiento que se sirven de la enorme capacidad de crear mundos virtuales, de realizaciones y frustraciones individuales y colectivas que pueden incitar a la movilización disruptiva, acelerarla y finalmente diseminarla.

La realidad del conflicto en el Ecuador, leído ya en el contexto de las manifestaciones globales, indica que no se trata solamente de disputas redistributivas, sino también de la demanda de nuevos sentidos que aparece con más fuerza en ciertos sectores y no en otros. Ambas semánticas, indican líneas de posible reconversión si se las mira proyectadas al futuro, son altamente sen-

sibles a las lógicas excluyentes de los procesos productivos globales y al mismo tiempo contestatarias respecto de la imagen de futuro construida sobre las lógicas del consumo inducidas tecnológicamente. Una búsqueda de nuevas posibilidades en un mundo donde el futuro parece incierto o no transitable. Una reacción a las líneas de ajustes

económicos que no signifiquen “arreglar las cosas” en la misma línea de marcha que se intuye se quiere modificar. Todo ello supone un enorme desafío a la misma configuración semántica de las instituciones, como de los actores sociales y de sus movimientos colectivos.



ARTÍCULOS

- **LAS TRANSICIONES CUBANAS POS NOVENTA: ENTRE EXPERIENCIAS Y EXPECTATIVAS**
DIOSNARA ORTEGA GONZÁLEZ
- **NUEVOS CONSENSOS GLOBALES, PODER CORPORATIVO Y FORMACIÓN DE TRABAJADORES:
UN DEBATE SIEMPRE PRESENTE**
CLAUDIA ALICIA FIGARI
- **MILITANCIA Y ESTADO: CONCEPCIONES Y PRÁCTICAS EN ORGANIZACIONES AFINES AL GOBIERNO EN
BRASIL (2003-2016) Y ARGENTINA (2003-2015)**
DOLORES ROCCA RIVAROLA
- **CAUSAS Y EFECTOS DEL PATRONAZGO EN MUNICIPIOS DE CHILE, 2008-2012**
PATRICIO DANIEL NAVIA, NICOLÁS MIMICA
- **DEPENDENCIA HISTÓRICA DE LOS CRITERIOS TERRITORIALES DE REPRESENTACIÓN EN ECUADOR**
DIEGO REYNOSO
- **LA INFLUENCIA LEGISLATIVA DE LA OPOSICIÓN EN LAS INICIATIVAS DE LOS GOBIERNOS EN MINORÍA
EN MÉXICO, 1997-2012**
CARLOS VÁZQUEZ FERREL
- **POLÍTICA INTERNACIONAL SUBNACIONAL Y SU MEDICIÓN: DEBATES Y PROPUESTA PARA SU
ABORDAJE EN EL CASO ARGENTINO**
MARIANA CALVENTO
- **LAS TICS Y LA REGENERACIÓN DEMOCRÁTICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ESPAÑOLES Y MEXICANOS**
GEMA SÁNCHEZ MEDERO
- **NUEVOS MODOS DE CONEXIÓN CON REDES GLOBALES DE INNOVACIÓN: EL CASO DE CHILE**
JOSÉ GUIMÓN • CHRISTIAN CANCINO • ASUNCIÓN LÓPEZ • JAIME MIRANDA
- **ESTUDIOS POSCOLONIALES Y LOS VAMPIROS DE BIRRINCHAO: UNA MIRADA LATINOAMERICANA**
LUIS ALFONSO FAJARDO SÁNCHEZ
- **EXPOSICIÓN AL CRIMEN VIOLENTO Y CAMBIOS EN LOS ARREGLOS FAMILIARES DE NIÑOS EN MÉXICO**
DAVID RAMÍREZ • JULIETA PÉREZ-AMADOR
- **PREVALENCIA DE VIOLENCIA EN EL NOVIAZGO EN CHILE: UNA REVISIÓN**
MARUZZELLA PAOLA VALDIVIA PERALTA • MARÍA DE LAS MERCEDES PAÍNO PIÑEIRO
• EDUARDO FONSECA-PEDRERO • LUIS ANTONIO GONZÁLEZ BRAVO
- **LA POLÍTICA DE LA EFECTIVIDAD Y LA DESNUTRICIÓN INFANTIL EN EL ECUADOR**
MARGARITA MANOSALVAS
- **SATISFACTORES PARA EL DESARROLLO DE LA NIÑEZ EN CONTEXTOS RURAL-URBANOS**
DOUGLAS YOHEL ROMERO-VARELA • MARINA BEGOÑA MARTÍNEZ-GONZÁLEZ
- **FAMILIAS EN SANTIAGO DE CHILE: NUEVOS SIGNIFICADOS DE LAS PRÁCTICAS RELIGIOSAS**
HERMINIA GONZÁLEZ TORRALBO

RESEÑAS

- **RICHARD GUNTHER, PAUL A. BECK, PEDRO MAGALHAES Y ALEJANDRO MORENO (EDS.) (2016), VOTING
IN OLD AND NEW DEMOCRACIES, NUEVA YORK: ROUTLEDGE, PP. 326.**
Por ISAAC CISNEROS
- **CUANDO HACER POLÍTICA TE CUESTA LA VIDA. ESTRATEGIAS CONTRA LA VIOLENCIA POLÍTICA HACIA
LAS MUJERES EN AMÉRICA LATINA. FLAVIA FREIDENBERG Y GABRIELA DEL VALLE PÉREZ (EDITORAS).**
Por MARIANA CAMINOTTI
- **JEFFREY ALEXANDER Y CARLO TOGNATO (EDS.). THE CIVIL SPHERE IN LATIN AMERICA, CAMBRIDGE
UNIVERSITY PRESS, 2018**
Por ALBERTO OLVERA

Volumen 27 | Número 54
Julio - Diciembre 2019
ISSN: 2309-4982
DOI: 10.18504/pi2754-2019

CONTENIDO

Consulta la revista en línea en
[https://perfilesa.flacso.edu.mx/
index.php/perfilesa](https://perfilesa.flacso.edu.mx/index.php/perfilesa)

Conflictividad socio-política

Julio/octubre 2019

En el presente análisis cuatrimestral sobre la conflictividad socio-política, es importante señalar la alta conflictividad suscitada en el mes de octubre, además se observa que es la frecuencia más alta de conflictividad desde el 2010, según datos de este Observatorio. El protagonismo del sector indígena es el más relevante, siendo notorio la concentración de la conflictividad en la provincia de Pichincha.

Frecuencia y número de conflictos

Se trata de un periodo marcado por la convulsión social lo que ha resultado en un considerable aumento del nivel de conflictividad respecto del cuatrimestre anterior. Así, se registra un porcentaje de crecimiento de 63.93% (de 312 conflictos registrados en el cuatrimestre anterior a 488 en el actual). Los altos niveles de conflictividad en septiembre y octubre (65.36%), dan cuenta de los acontecimientos, con una fuerte tensión social en el país.

NÚMERO DE CONFLICTOS POR MES		
Julio - Octubre 2019		
FECHA	NÚMERO	PORCENTAJE
Julio / 2019	93	19.06
Agosto / 2019	76	15.57
Septiembre / 2019	123	25.20
Octubre / 2019	196	40.16
TOTAL	488	100.00

Fuente: El Comercio, El Universo, El Telégrafo y El Mercurio de Cuenca.
Elaboración: UI – CAAP.

Sujeto del conflicto

La reactivación de las actuaciones políticas de determinados actores se expresa de manera evidente en el sujeto del conflicto: entre los *grupos heterogéneos* y *locales*, alcanzan el 55.74%

del total de los conflictos registrados. Cabe destacar el aumento significativo, respecto a los *indígenas*, pasando de 9 a 77, en la frecuencia de la conflictividad, representando el 15.78%.

SUJETO DEL CONFLICTO		
Julio - Octubre 2019		
SUJETO DEL CONFLICTO	NÚMERO	PORCENTAJE
Gremios	68	13.93
Organizaciones barriales	3	0.61
Estudiantes	7	1.43
Trabajadores	30	6.15
Campesinos	8	1.64
Indígenas	77	15.78
Grupos locales	100	20.49
Grupos heterogéneos	172	35.25
Policía	6	1.23
Fuerzas Armadas	2	0.41
Partidos políticos	15	3.07
TOTAL	488	100.00

Fuente: El Comercio, El Universo, El Telégrafo y El Mercurio de Cuenca
Elaboración: UI – CAAP

Los *gremios* aumentaron significativamente sus niveles de conflictividad pasando de 29 a 68 en este cuatrimestre. El sector de los *trabajadores*, registran un leve incremento con respecto al cuatrimestre anterior. Esta misma tendencia se registra también en los *campesinos* pasando de 4 a 8.

Género del conflicto

En correspondencia con lo anterior, la turbulencia social protagonizada por *organizaciones de la sociedad civil* (112 a 191), representan el 39.14%, el más alto de este cuatrimestre; el segundo porcentaje más alto de conflictividad en este periodo es el *indígena*, representando el 15.78%, (de 9 a 77). Por otro lado podemos destacar el aumento de la conflictividad *laboral privado*, que pasó de 13.14% a 18.44% en el periodo actual.

GÉNERO DEL CONFLICTO		
Julio - Octubre 2019		
GÉNERO DEL CONFLICTO	NÚMERO	PORCENTAJE
Campesino	8	1.64
Indígena	77	15.78
Cívico regional	31	6.35
Urbano barrial	38	7.79
Laboral público	3	0.61
Laboral privado	90	18.44
Político partidista	1	0.20
Político legislativo	14	2.87
Organizaciones de la sociedad civil	191	39.14
Instituciones educativas	8	1.64
Fuerza Pública	8	1.64
Otros	19	3.89
TOTAL	488	100.00

Fuente: El Comercio, El Universo, El Telégrafo y El Mercurio de Cuenca
Elaboración: UI - CAAP

El sector *cívico regional*, experimenta un incremento respecto al cuatrimestre anterior (de 8 a 31), y el *urbano barrial*, comporta la misma tendencia (de 24 a 38). El sector *laboral privado* registra un aumento en la frecuencia de la conflictividad pasando de 41 a 90 en el actual periodo. El conflicto *laboral público*, registra una disminución en relación al periodo anterior (de 7 a 3).

Objeto del conflicto

En lo que respecta al objeto del conflicto, nuevamente el *rechazo a la polí-*

tica estatal, constituye el principal componente del conflicto, pasando de 126 a 265. Las demandas de *financiamiento* aparecen como un importante aumento con respecto al periodo anterior, pasando de 25 a 44.

OBJETO DEL CONFLICTO		
Julio - Octubre 2019		
OBJETO DEL CONFLICTO	NÚMERO	PORCENTAJE
Salariales	1	0.20
Laborales	18	3.69
Financiamiento	44	9.02
Rechazo política estatal	265	54.30
Denuncias de corrupción	24	4.92
Otros	136	27.87
TOTAL	488	100.00

Fuente: El Comercio, El Universo, El Telégrafo y El Mercurio de Cuenca
Elaboración: UI - CAAP

En este cuatrimestre las *denuncias de corrupción*, manifiestan un leve aumento en relación al cuatrimestre anterior (de 22 a 24). Las manifestaciones de *otros* objetos del conflicto permanece con un alto porcentaje, representando el 27.87%.

La correlación de variables (*género y objeto* del conflicto), muestra a las *organizaciones de la sociedad civil e indígenas*, como los principales sujetos de la conflictividad manifestando su *rechazo a la política estatal* (111) y *denuncias de corrupción* (16).

Se observa que los casos de *financiamiento* son presentados por el sector *cívico regional* (19) y por las *organizaciones de la sociedad civil* (12).

Intensidad del conflicto

En términos generales, la intensidad del conflicto –entendida como la modalidad en el que se expresan las demandas y presiones de los diferentes actores sociales– cobró forma a través de ac-

GÉNERO DEL CONFLICTO - OBJETO DEL CONFLICTO							
Julio 2019 - Octubre 2019							
Género del conflicto	Objeto del conflicto						TOTAL
	Salariales	Laborales	Financiamiento	Rechazo política estatal	Denuncias de corrupción	Otros	
Campesino	0	0	0	7	0	1	8
Indígena	0	0	0	69	1	7	77
Cívico regional	0	0	19	4	0	8	31
Urbano barrial	0	0	4	6	1	27	38
Laboral público	0	2	0	1	0	0	3
Laboral privado	1	16	8	52	2	11	90
Político partidista	0	0	0	0	0	1	1
Político legislativo	0	0	0	4	2	8	14
Organizaciones de la sociedad civil	0	0	12	111	16	52	191
Instituciones educativas	0	0	1	5	0	2	8
Fuerza Pública	0	0	0	0	1	7	8
Otros	0	0	0	6	1	12	19
TOTAL	1	18	44	265	24	136	488

Fuente: El Comercio, El Universo, El Telégrafo y El Mercurio de Cuenca
 Elaboración: UI - CAAP

ciones concretas: las *protestas*, que representan el porcentaje más alto con el 33.40%. Los *bloqueos* son la segunda manifestación más importante en este cuatrimestre 18.85%, pasando de una frecuencia de 17 a 92. Las *amenazas* se

encuentran en el tercer porcentaje de intensidad del conflicto 6.76%, reportando un importante aumento pasando de 17 a 33 en este cuatrimestre.

Los niveles de beligerancia que muestran un incremento respecto al periodo anterior son: *amenazas* (de 63 a 90), *heridos/muertos* (de 3 a 30), *detenciones* (5 a 26). El género y la intensidad del conflicto se han manifestado por parte de las *organizaciones de la sociedad civil* (191), *laboral privado* (90), *indígena* (77), *urbano barrial* (38) *cívico regional* (31).

Intervención Estatal

En lo que respecta a las modalidades de procesamientos de los conflictos sociales y políticos en el periodo julio-octubre, y a las instancias estatales que se han encargado de su administración, cabe destacar la intervención de la *policía* y los *militares*, representando

INTENSIDAD DEL CONFLICTO		
Julio - Octubre 2019		
INTENSIDAD DEL CONFLICTO	NÚMERO	PORCENTAJE
Bloqueos	92	18.85
Paros/huelgas	26	5.33
Tomas	19	3.89
Protestas	163	33.40
Marchas	69	14.14
Desalojos	12	2.46
Amenazas	33	6.76
Detenciones	26	5.33
Heridos/muertos	30	6.15
Invasiones	3	0.61
Juicios	14	2.87
Estado de emergencia	1	0.20
TOTAL	488	100.00

Fuente: El Comercio, El Universo, El Telégrafo y El Mercurio de Cuenca
 Elaboración: UI - CAAP

GÉNERO DEL CONFLICTO - INTENSIDAD DEL CONFLICTO													
Julio 2019 - Octubre 2019													
Género del Conflicto	Intensidad del conflicto												TOTAL
	Bloqueos	Paros/Huelgas	Tomas	Protestas	Marchas	Desajolos	Amenazas	Detenciones	Herdos/muertos	Invasiones	Juicios	Estado de emergencia	
Campesino	2	0	0	3	1	0	2	0	0	0	0	0	8
Indígena	25	0	7	6	17	0	4	12	6	0	0	0	77
Cívico regional	1	11	1	6	3	1	3	1	4	0	0	0	31
Urbano barrial	1	0	0	28	3	2	1	1	2	0	0	0	38
Laboral público	0	0	0	2	0	1	0	0	0	0	0	0	3
Laboral privado	26	7	0	23	13	0	12	4	1	0	3	1	90
Político partidista	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Político legislativo	1	0	0	9	0	0	1	0	0	0	3	0	14
Organizaciones de la sociedad civil	35	4	9	76	32	1	10	5	9	3	7	0	191
Instituciones educativas	0	1	0	6	0	0	0	0	0	0	1	0	8
Fuerza Pública	0	0	0	0	0	6	0	2	0	0	0	0	8
Otros	1	3	2	3	0	1	0	1	8	0	0	0	19
Total	92	26	19	163	69	12	33	26	30	3	14	1	488

Fuente: El Comercio, El Universo, El Telégrafo y El Mercurio de Cuenca
Elaboración: UI - CAAP

el 22.34% (siendo los agentes estatales con mayor presencia en este periodo), pasando de 23 a 91 y de 2 a 18, respectivamente. Los *municipios* y los *gobiernos provinciales*, mantienen una importante presencia en la negociación y tratamiento del conflicto al igual que el cuatrimestre anterior; se evidencia además la presencia de los *consejos provinciales*, presentando un aumento de 4 a 6.

Agentes como la *Asamblea Nacional* y la función *judicial*, han tenido una significativa presencia en este periodo, representando conjuntamente el 10.86%. Es importante mencionar que hay un significativo porcentaje de conflictos que no han sido resueltos por la acción de las instituciones estatales y que representa el 42.01%.

INTERVENCIÓN ESTATAL		
Julio - Octubre 2019		
INTERVENCIÓN ESTATAL	NÚMERO	PORCENTAJE
Policía	91	18.65
Ministerios	33	6.76
Presidente	7	1.43
Asamblea Nacional	22	4.51
Municipio	41	8.40
Militares	18	3.69
Consejos Provinciales	6	1.23
Gobierno provincial	19	3.89
Gobierno cantonal	1	0.20
Judicial	31	6.35
Corte Constitucional	10	2.05
Consejo Nacional Electoral	4	0.82
Otros	205	42.01
TOTAL	488	100.00

Fuente: El Comercio, El Universo, El Telégrafo y El Mercurio de Cuenca
Elaboración: UI - CAAP

Desenlace del conflicto

Llama la atención, sobre todo, la persistencia de conflictos *no resueltos* en este periodo (318), se trata de un indi-

cuador que se vincula con la capacidad de la sociedad y del Estado de responder y procesar los conflictos, lo cual es inherente a la democracia, ya sea poniendo entre paréntesis, postergar o ignorar por completo las reivindicaciones de ciertos actores, acumulando de tal manera tensiones que pueden eclosionar en formas violentas e insospechadas como se ha presenciado en este periodo. Los hechos sociales con mayor número de demandas que no fueron resueltas, corresponden a aquellas *organizaciones de la sociedad civil* (de 98 a 127), *laboral privado* (de 17 a 64), *indígenas* (de 5 a 61) y *urbano barrial* (10 a 23) (CAAP, 2019).

DESENLACE DEL CONFLICTO		
Julio - Octubre 2019		
DESENLACE DEL CONFLICTO	NÚMERO	PORCENTAJE
Negociación	41	8.40
Positivo	53	10.86
Rechazo	17	3.48
Represión	32	6.56
No resolución	318	65.16
Aplazamiento resolución	27	5.53
TOTAL	488	100.00

Fuente: El Comercio, El Universo, El Telégrafo y El Mercurio de Cuenca
 Elaboración: UI - CAAP

Durante este cuatrimestre el manejo gubernamental de la conflictividad socio-política es menos satisfactoria en relación al cuatrimestre anterior: el 8.40% de los conflictos fueron resueltos mediante *negociación*; el recurso mediante *represión* fue mayor 6.56% y, los resultados de los conflictos calificados como *positivos* por las partes y/o por la opinión pública fueron del 10.86%, porcentaje similar al anterior periodo. El porcentaje de conflictos cuya resolución fue *aplazada*, aumenta pasando de 18 a 27.

Número de conflictos por región

Un hecho relevante en este periodo es el alto porcentaje de conflictividad concentrado en la Sierra, 77.87%. En la Costa, se registra un aumento de la conflictividad, pasando de 80 a 97 en el actual cuatrimestre, siendo la segunda región con mayor número de conflictos (19.88%). En la Amazonía se mantiene la misma tendencia que en el cuatrimestre anterior, presentando el 2.25% de la conflictividad país.

NÚMERO DE CONFLICTOS POR REGIÓN		
Julio - Octubre 2019		
REGIÓN	NÚMERO	PORCENTAJE
Costa	97	19.88
Sierra	380	77.87
Amazonia	11	2.25
Insular	0	0.00
TOTAL	488	100.00

Fuente: El Comercio, El Universo, El Telégrafo y El Mercurio de Cuenca
 Elaboración: UI - CAAP

Realizando una correlación entre *género* y *región*, se puede observar un importante número de conflictos en la Sierra protagonizados por *indígenas*, pasando de 5 en el periodo anterior a 73; *organizaciones de la sociedad civil* (100 a 149), el sector *cívico regional* (5 a 26), *urbano barrial* (19 a 26), y *laboral privado* (28 a 57). En la Costa, los conflictos que han aumentado considerablemente son *urbano barrial* de 5 a 12 y *laboral privado* de 11 a 31.

En general los conflictos han mostrado un impacto significativo a nivel *nacional* pasando de 150 a 280. El impacto a nivel *local*, presenta un importante aumento en relación al periodo anterior pasando de 63 a 92.

A nivel *cantonal*, se denota en este cuatrimestre, un importante aumen-

GÉNERO DEL CONFLICTO - REGIÓN				
Julio 2019 - Octubre 2019				
Género del conflicto	Región			TOTAL
	Costa	Sierra	Amazonia	
Campesino	2	6	0	8
Indígena	0	73	4	77
Cívico regional	3	26	2	31
Urbano barrial	12	26	0	38
Laboral público	1	2	0	3
Laboral privado	31	57	2	90
Político partidista	0	1	0	1
Político legislativo	0	14	0	14
Organizaciones de la sociedad civil	40	149	2	191
Instituciones educativas	3	5	0	8
Fuerza Pública	1	7	0	8
Otros	4	14	1	19
TOTAL	97	380	11	488

Fuente: El Comercio, El Universo, El Telégrafo y El Mercurio de Cuenca
Elaboración: UI - CAAP

to (de 34 a 48). Tanto a nivel *regional* como *internacional* se mantiene la misma tendencia en cuanto a la frecuencia de los conflictos.

IMPACTO DEL CONFLICTO		
Julio - Octubre 2019		
IMPACTO DEL CONFLICTO	NÚMERO	PORCENTAJE
Local	92	18.85
Cantonal	48	9.84
Provincial	51	10.45
Regional	5	1.02
Nacional	280	57.38
Internacional	12	2.46
TOTAL	488	100.00

Fuente: El Comercio, El Universo, El Telégrafo y El Mercurio de Cuenca
Elaboración: UI - CAAP

Conflicto por provincia

Cuando se observa las frecuencias de los conflictos por provincia, el número de conflictos aumenta considerablemente en las provincias de la Sierra. Pichincha sigue siendo la provincia con

mayor frecuencia de conflictos (173); la Provincia del Azuay por otro lado registra un importante aumento pasando de 66 a 97, registrándose dichos conflictos relacionados al ámbito *laboral privado*, *organizaciones de la sociedad civil* y *urbano barrial*.

NÚMERO DE CONFLICTOS POR PROVINCIA		
Julio - Octubre 2019		
PROVINCIA	NÚMERO	PORCENTAJE
Azuay	97	19.88
Bolívar	8	1.64
Cañar	11	2.25
Carchi	23	4.71
Cotopaxi	16	3.28
Chimborazo	8	1.64
El Oro	3	0.61
Esmeraldas	10	2.05
Guayas	66	13.52
Imbabura	16	3.28
Loja	4	0.82
Los Ríos	2	0.41
Manabí	13	2.66
Morona Santiago	1	0.20
Napo	1	0.20
Pastaza	3	0.61
Pichincha	173	35.45
Tungurahua	17	3.48
Sucumbios	4	0.82
Orellana	2	0.41
Santo Domingo de los Tsáchilas	7	1.43
Santa Elena	3	0.61
TOTAL	488	100.00

Fuente: El Comercio, El Universo, El Telégrafo y El Mercurio de Cuenca
Elaboración: UI - CAAP

Las provincias de Imbabura y Cotopaxi registran un importante aumento pasando de 7 a 16 y de 3 a 16. En la Provincia del Carchi, se registra un aumento de 3 a 23. En Guayas como en Manabí se tiene la misma tendencia que el periodo anterior.

El contexto del conflicto en la región

Las movilizaciones de octubre en el Ecuador exhibieron una confrontación que terminó en violencia no registrada antes. Estas acciones colectivas deben ser situadas en el marco más general de las protestas sociales de Chile, Bolivia, Colombia y Haití. De este modo puede percibirse la especificidad de las protestas sociales en cada uno de los países y los hechos que pueden ser comparativamente similares en términos de su dinámica en la presencia de repertorios de las protestas y el tiempo político.

Ecuador: el estallido social

Entre el 3 y 13 de octubre ocurrió una intensa protesta social con fuertes manifestaciones que se desarrollaron especialmente en Quito. También se verificaron manifestaciones en ciudades como Ambato, Guaranda, Riobamba y Cuenca, con tomas de edificios y servicios públicos; a lo largo de la Sierra se efectuaron cierres de carreteras; en el suburbio de Guayaquil fueron saqueados locales comerciales. Las manifestaciones fueron escalando en su nivel de violencia y represión de las fuerzas del orden. De acuerdo a la Defensoría del Pueblo,

las protestas dejaron un saldo de 8 fallecidos, 1192 detenidos y 1340 personas atendidas en servicios de salud por lesiones. La protesta fue conducida por la CONAIE y contó con un nutrido apoyo urbano de sectores medios y trabajadores. Se trató de movilizaciones diferentes a las del pasado por su amplitud, impacto y niveles de confrontación.

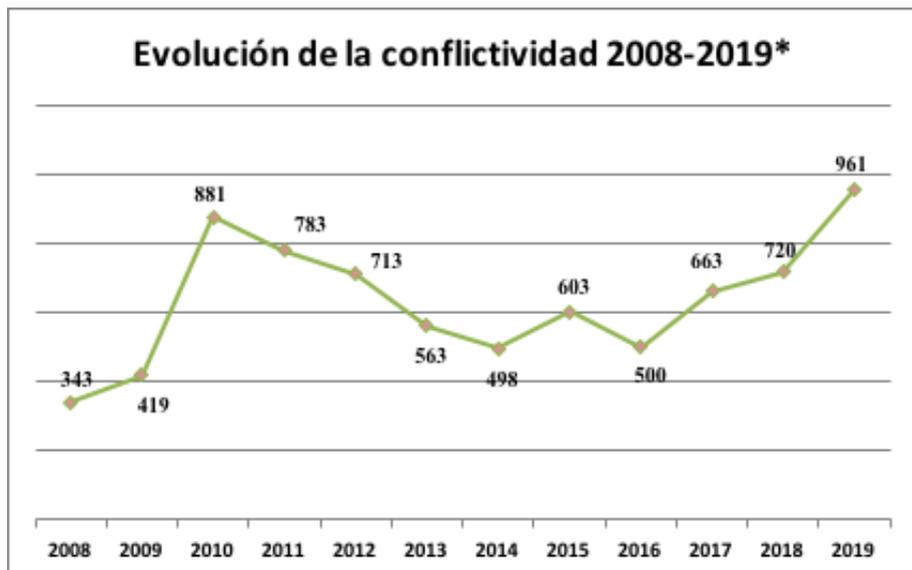
Claro que existen antecedentes de protesta social, por ejemplo, los paros nacionales de 1981-1982 conducidos por el Frente Unitario de Trabajadores (FUT). Comparativamente, el levantamiento indígena de junio de 1990, se desarrolló sobre todo en la Sierra central y tuvo una presencia simbólica en Quito. Otras movilizaciones indígenas transcurrieron en Quito en enero del año 2000 cuando el movimiento indígena aliado con facciones militares y el coronel Gutiérrez se involucró en el derrocamiento del gobierno de Mahuad; en 2004 en oposición al Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos. El movimiento indígena también se expresó en el arco opositor a Correa en las movilizaciones de agosto de 2015, pero nunca con la masividad que tuvieron estos 11 días de octubre.¹

1. Sobre las huelgas nacionales de 1981-1982, ver Jorge León y Juan Pablo Pérez Sáinz, "Crisis y movimiento sindical en Ecuador: las huelgas nacionales del FUT (1981-83)", en *Movimientos sociales en el Ecuador*, CLACSO/ILDIS, Quito, 1986; Hernán Ibarra, "Fuerza y debilidad en las huelgas nacionales", *Nueva*, N° 94, enero-febrero 1983. Acerca de la trayectoria del movimiento indígena ver Fernando

En la siguiente gráfica podemos observar la evolución de la conflictividad en el Ecuador, entre los años 2008-2019, notándose varios puntos de inflexión, en los años 2010-2015 (gobierno de Rafael Correa), y una evolución del conflicto desde el 2016-2019 (gobierno de Lenín Moreno).

Todo comenzó cuando el gobierno de Lenín Moreno suscribió en marzo una Carta de Intención con el FMI como condición para acceder a créditos que podían permitir el financiamiento del déficit fiscal. La necesidad de realizar medidas de ajuste para mejorar los ingresos fiscales dentro de la

condicionalidad del FMI, incluía la factibilidad de subir el Impuesto al Valor Agregado (IVA) del 12 al 14 por ciento. El gobierno descartó esta posibilidad, por la previsible oposición y optando por promulgar el Decreto 883, cuyo componente principal será el incremento de los precios de los combustibles. El decreto se promulgó el 1 de octubre y su puesta en vigencia ocurrió rápidamente, la impugnación de los gremios del transporte preocupados por incrementar las tarifas. A esta oposición de los transportistas se unieron la CONAIE y sectores sindicales y comenzó el paro el 3 de octubre. En el subur-



* El registro de conflictividad del año 2019 es hasta el mes de octubre.

Fuente: CAAP.

Elaboración: UI-CAAP.

Guerrero y Pablo Ospina, *El poder de la comunidad. Ajuste estructural y movimiento indígena en los Andes ecuatorianos*, CLACSO, Buenos Aires, 2003; José Sánchez Parga, *El movimiento indígena ecuatoriano. La larga ruta de la comunidad al partido*, CAAP, Quito, 2007.

bio de Guayaquil, ocurrieron saqueos a locales comerciales y supermercados, en mayor escala a lo que ya ocurrió el 30 de septiembre de 2010.² Se decretó el estado de excepción que permitía la presencia de las fuerzas armadas junto a la policía para controlar las movilizaciones. La asambleísta correísta Gabriela Rivadeneira pidió la renuncia de Moreno y el adelanto de las elecciones. Sin embargo, los transportistas negociaron con el gobierno y decidieron suspender el paro el 4 de octubre. Esto solo fue el comienzo de las movilizaciones indígenas que prosiguieron con intensidad en los días siguientes cuando arribando a Quito contingentes de filiales de la CONAIE, con un protagonismo de organizaciones de Cotopaxi. Se produjeron ataques a empresas florícolas y productoras de brócoli en Cotopaxi, un tipo de acciones nuevas.

En realidad, la Asamblea Nacional de la CONAIE había decidido el 23 de agosto, convocar a una movilización nacional para octubre, pero la expedición del Decreto 883 precipitó las movilizaciones.

En un abierto desafío, la CONAIE planteó el estado de excepción en sus territorios y retuvo en varios lugares a policías y militares. Los cierres de carreteras se habían propagado en muchas provincias de la Sierra. Con menor intensidad estos cierres se produjeron en algunos lugares de la Costa.

El 7 de octubre fue ocupada la gobernación de Bolívar. El 8 de octubre era

tomada la gobernación de Chimborazo, la Asamblea Nacional fue ocupada brevemente y Moreno se instaló para gobernar desde Guayaquil sosteniendo que se trataba de una conspiración correísta. El ambiente convulsionado prosiguió y alcanzó un momento altamente confrontativo con el paro nacional del 9 de octubre. Manifestantes indígenas y trabajadores coparon el centro histórico quiteño. La zona del parque de El Arbolito y la Casa de la Cultura se convirtió en el espacio de concentración de los manifestantes desde donde se dirigían a la confrontación con la policía que rodeaba la zona de la Asamblea Nacional. Piquetes de jóvenes manifestantes con piedras, camaretas y bombas molotov se enfrentaban duramente con la policía. Grupos de choque ya habían aparecido en las manifestaciones de agosto de 2015 en el marco de las manifestaciones anticorreístas. Mientras tanto, en la tribuna de la avenida de Los Shyris se concentraron manifestantes de sectores medios convocados por la centro derecha opuestos a la movilización indígena. Ese mismo día, en un evento multitudinario Cynthia Viteri, alcaldesa de Guayaquil y Jaime Nebot hicieron un acto de afirmación de identidad guayaquileña antagónico al paro. Se produjo también la movilización de indígenas evangélicos en Guayaquil, un hecho muy novedoso. El gobierno insistió que no retiraría el Decreto 883 y propuso algunas medidas compensatorias para desactivar las movilizaciones.

2. Permanecen lejanos y olvidados en el tiempo los disturbios del 2 y 3 de junio de 1959 en Guayaquil cuando se produjeron saqueos en el centro de la ciudad que concluyeron con estado de sitio y represión del ejército; se reconocieron 16 muertos y 80 heridos. Ver Hernán Ibarra, *Trazos del tiempo. La caricatura política en el Ecuador a mediados del siglo XX*, Museo de la Ciudad, Quito, 2006, pp. 85-87.

El 10 de octubre fue un día culminante por la masiva reunión de indígenas en el Ágora de la Casa de la Cultura cuando fueron retenidos policías y periodistas. En esa reunión, los dirigentes de la CONAIE Leonidas Iza y Jaime Vargas llevaron adelante un procedimiento de interpelación pública a periodistas y policías que estaban retenidos. Los dirigentes exhibieron a los policías, criticaron abiertamente a los medios de comunicación y obligaron a los periodistas a expresar sus opiniones en público. Freddy Paredes un periodista de Teleamazonas fue gravemente agredido en las afueras del Ágora. A la tarde, un indígena que falleció en las manifestaciones fue velado en el Ágora y su féretro cargado por los policías y manifestantes. Fue una larga jornada hasta que los periodistas y policías abandonaron el Ágora en medio de una gran tensión.

Los días 11 y 12 prosiguieron las manifestaciones con la llegada de más manifestantes indígenas de la Sierra y la Amazonia a Quito. El sábado 12 se produjo un creciente apoyo proveniente de sectores populares del sur y norte de Quito. Así mismo, pobladores y comuneros de los alrededores de Quito cerraron vías y carreteras. El gobierno decretó el toque de queda a partir de las tres de la tarde. Esta medida disminuyó la intensidad de las manifestaciones que estaban concentradas en el parque de El Arbolito. Y ocurrieron dos hechos muy graves, la quema del edificio de la Contraloría del Estado y el ataque a Teleamazonas y El Comercio. Se reportaron en la noche ataques y amenazas a urbanizaciones privadas junto a confrontaciones con la policía y el ejército en distintos lugares de Quito.

A pesar del toque de queda prosiguieron movilizaciones el domingo 13 y finalmente se llegó a un diálogo público que fue transmitido en vivo con la mediación del representante de Naciones Unidas y la Iglesia Católica. El gobierno aceptó finalmente derogar el Decreto 883 y reemplazarlo por otro que incluya la focalización de los subsidios al precio de los combustibles.

El Consejo Nacional ampliado de la CONAIE resolvió el 23 de octubre impulsar la formación del Parlamento de los Pueblos y la propuesta de un nuevo modelo antagónico a las propuestas del gobierno.

La mayor consecuencia de las protestas ha sido la de constituir a la CONAIE como un actor político con capacidad de veto a las políticas de ajuste. La intención del gobierno de Moreno por llevar adelante medidas de corte neoliberal quedó de momento bloqueada. Con la recuperación de su capacidad de movilización luego del debilitamiento que sufrió durante los gobiernos de Correa, la CONAIE se consolida como organización cohesionada con una dirigencia radical que evidencia un cambio generacional. El despliegue de capacidad organizacional, también proveniente de sectores indígenas capitalizados y de una evidente juventud indígena, emerge como un factor de acción política. No obstante, así como en las movilizaciones confluyeron el sindicalismo y sectores populares urbanos, en amplios segmentos de las clases medias y las élites políticas y empresariales se ha instalado el rechazo a los indígenas.

Chile: ¿quiebre del modelo?

El 18 de octubre en Santiago de Chile, inicia una serie de protestas tras el anuncio del presidente Sebastián Piñera de subir en 30 pesos el precio del pasaje del metro, medida que fue tomada el 6 de octubre. Los protagonistas de estas movilizaciones fueron inicialmente estudiantes secundarios y universitarios, posteriormente se fueron sumando otros sectores de la sociedad. Aunque el gobierno dio marcha atrás con respecto al alza del pasaje del metro, las manifestaciones no cesaron, al contrario, la situación fue agravándose cuando la violencia se tomó las calles de la capital chilena, con quema de diversas estaciones de metro y buses, saqueo de supermercados, varios muertos, cientos de heridos, ataques a instalaciones públicas.³ Si bien hubo manifestaciones pacíficas en actos como el “cacerolazo” donde participaron chilenos de distintas edades y clases sociales, el gobierno decretó estado de emergencia y posteriormente el toque de queda, lo que significó el despliegue de los militares. Una imagen que no se veía desde el régimen de Augusto Pinochet, en un país con una memoria muy fresca con respecto a la dictadura. En la historia de las protestas sociales de Chile, coexistieron una alta institucionalización del conflicto social con episodios de intenso malestar como los ocurridos

en 1949 y 1957 detonados justamente por el tema de las tarifas del transporte. Durante la dictadura de Pinochet, se produjo un intermitente ciclo de protestas violentas de los sectores populares entre 1983 y 1986.⁴ Las nuevas señales de descontento fueron las movilizaciones estudiantiles de 2006 y 2011 motivadas por la insatisfacción con las políticas educativas.

Chile ha sido el publicitado ejemplo exitoso de desarrollo económico latinoamericano, definido reiteradamente como uno de los países más estables de la región por tener la tasa de crecimiento más alta y un alto ingreso per cápita, aunque ello no derivó en mayor igualdad. Se puede anotar entonces que existe una mezcla de demandas sociales, —que tuvo su detonante con el alza de la tarifa del metro—; estas demandas están relacionadas con el sistema de pensiones, sistema de salud, privatización del agua (bien nacional público pero bajo gestión privada), la educación y el nivel de desigualdad que se encuentra en la sociedad chilena. La clase política tiene una desconexión con las demandas de la ciudadanía, existe una deslegitimación del sistema político y de la institucionalidad.

Una salida al conflicto se encuentra en la realización de una Asamblea Constituyente que elabore una nueva constitución que redefina un nuevo pacto social.

-
3. El Colegio de Médicos (25 de octubre), reportó 18 muertos, 3.500 personas heridas de las cuales 45 habían perdido la visión de uno de sus ojos por el impacto de perdigón, balín o bomba lacrimógena. El Ministerio del Interior registraba 5.300 personas detenidas de las cuales 297 son menores de edad. La INDH reportó casos de tortura, apremios ilegítimos, violencia sexual y homicidios. Paulette Desormeaux y Michelle Carrere, “Las grietas del Milagro Chileno”. *GK*. 25 de octubre del 2019. Recuperado de: <https://bit.ly/2YeadY>.
 4. Para una explicación histórica de las protestas en Chile ver Gabriel Salazar, “El «reventón social» en Chile Una mirada histórica”. *Nueva Sociedad*, octubre 2019, Buenos Aires. <https://bit.ly/2LmOfSC>.

La crisis social y política de Bolivia

Los comicios presidenciales del 20 de octubre, fue el telón de fondo que propició las manifestaciones en Bolivia. En esta elección se jugaba una tercera reelección de Evo Morales⁵ o cambio de timón con la candidatura del ex mandatario Carlos Mesa (2003-2005). Los resultados parciales arrojaban el 45.7% para el candidato del Movimiento Al Socialismo (MAS), y 37.8% al candidato de la plataforma Comunidad Ciudadana. Lo que avizoraba un balotaje o segunda vuelta, prevista para el 15 de diciembre. El Tribunal Supremo Electoral suspendió el conteo con el 83.85% de los votos escrutados, cuestión que generó dudas por parte de la misión de la Organización de Estados Americanos (OEA). El conteo de votos fue interrumpido casi 24 horas, al presentar nuevamente los datos los miembros del TSE boliviano daban como ganador a Morales.

Las sospechas sobre el conteo de votos y de fraude electoral, llevó a que tanto el gobierno y la OEA resolvieran

realizar una “auditoría vinculante”. Los resultados de esta auditoría en la cual se volvieron a revisar 33.000 actas aparecían en cuestión 78, por lo que la OEA señaló irregularidades en el proceso.⁶ Frente a esto el presidente Evo Morales llamó a una nueva elección con nuevas autoridades, sin embargo, la tensión social ya se presentaba en la ciudad de La Paz, Cochabamba, el Alto exigiendo por un lado la nulidad del proceso por parte de la oposición y por otro lado reivindicando el triunfo de Morales por los sectores cercanos al MAS.

Frente a la intensificación de las protestas en el país, los jefes de las Fuerzas Armadas y la Policía de Bolivia, pidieron a Morales la renuncia, con el fin de calmar la convulsión social. Morales renuncia y es recibido en México como asilado político. El vicepresidente Álvaro García Linera, también presentó su renuncia sin dejar de mencionar los logros económicos, políticos y sociales alcanzados en estos casi 14 años de gobierno.⁷ Para corrientes de opinión fa-

-
5. Cabría mencionar que la reelección de Evo Morales se aprobó a pesar del Referéndum del 21 de febrero de 2016, en el cual se preguntó a la sociedad boliviana si aprobaba o no la posibilidad de que Evo Morales se candidatase nuevamente, a pesar que la Carta Magna en su artículo 168 se lo prohibiera. Los resultados fueron 51.30% No, frente a un 48.70% Sí. Morales argumentó que esto “iba en contra de los derechos humanos”. A pesar de los mencionados resultados, Morales resolvió solicitar una apelación al Tribunal Supremo de Justicia que dio el fallo a su favor.
 6. Para mayor información revisar: Comunicado del Grupo de Auditores Proceso Electoral en Bolivia. 10 de noviembre de 2019. Recuperado de: <https://bit.ly/2Y9ghWX>.
 7. Según datos del informe *Perspectivas de la Economía Mundial* del Fondo Monetario Internacional (FMI), Bolivia cerraría el año en curso con un crecimiento económico de 3.9%. La CEPAL situaba el crecimiento en 4.2% entre 2006-2017, Bolivia era el segundo país de mayor crecimiento en Suramérica. El Banco Mundial señaló que desde el inicio del mandato de Morales (2006), se redujo de 60% a 35% el nivel de pobreza y de 38% a 17% la pobreza extrema en el país. En el período 2006-2017, el ingreso anual per cápita pasó de 1.120 dólares a 3.130. En 2005 Bolivia era el segundo país con mayor nivel de deuda externa con el 52% del PIB, para el 2018, se convirtió en el séptimo país menos endeudado de Latinoamérica con 24%. Sergio Carrillo, y Lucía Converti, “Radiografía de la situación económica boliviana”. CELAG. 18 de octubre de 2019. Recuperado de: <https://bit.ly/2LhKqQ1>. A más de estos datos económicos cabe mencionar la inclusión en la participación ciudadana y política de sectores indígenas campesinos, la creación del Estado Plurinacional, entre otros.

vorables a Morales, no fue una renuncia sino un golpe de Estado.

Con la renuncia de Morales y el vacío en el poder, la senadora de la oposición Jeanine Áñez,⁸ se autoproclamó como la nueva Presidenta Interina de Bolivia, en el Palacio Quemado, en La Paz, el 12 de noviembre acompañada de varios opositores al régimen de Morales y con una biblia en mano. La sesión se llevó a cabo sin contar con quórum en la Cámara del Senado, por la cual se ha cuestionado la legitimidad de su cargo. Áñez ofreció llamar a nuevas elecciones en 90 días.

Sin lugar a duda, el gobierno de Evo Morales significó una transformación importante para Bolivia, los indicadores sociales y económicos así lo demuestran. Sin embargo, el deseo de perpetuidad en el poder, la centralidad del Estado y la poca apertura a un recambio en el liderazgo que pudiera haberse gestado desde su propio movimiento, hubiera propiciado una salida menos conflictiva.

Las movilizaciones sociales en Colombia

El paro nacional convocado el 21 de noviembre en Colombia, alcanzó un sorpresivo impacto en el territorio nacional. Se puede mencionar el paro de 1977, convocado por los sindicatos inicialmente y al que se fueron sumando otros sectores sociales y que puso en tensión al gobierno liberal de Alfonso López Michelsen.⁹

El Paro Nacional en el que participan varios sectores de la sociedad civil, organizaciones indígenas, campesinas, sindicatos, estudiantes, se debe principalmente al rechazo del modelo económico, entrelazado al gobierno de Iván Duque.¹⁰ El descontento social va de la mano con el estancamiento económico, la corrupción, la desigualdad, demandas específicas de ciertos sectores de la población. Habría que añadir el malestar en la población por los proyectos de reforma laboral, tributaria con la Ley de Financiamiento (modificada en los últimos días como Ley de Crecimiento Económico), y pensional.¹¹

-
8. Jeanine Áñez, era vicepresidenta del Senado afiliada al Movimiento Demócrata Social, se autoproclamó presidenta de la Cámara Alta, ante la ausencia de la titular del órgano y el primer vicepresidente. La Constitución boliviana estipula que si el primer mandatario renuncia, debía asumir en línea sucesoria el vicepresidente, el titular del Senado o el jefe de Diputados, pero todos renunciaron también a sus cargos. Áñez es la segunda mujer en ocupar la presidencia de Bolivia, después de Lidia Gueiler (1979-1980), que fue proclamada después de un golpe militar.
 9. Durante los últimos años, ocurrieron paros importantes, como el paro de campesinos e indígenas contra el gobierno de Uribe en 2008 y el paro agrario contra Juan Manuel Santos en 2013. También hubo grandes manifestaciones, como la marcha contra las FARC en 2008 y la que pedía la implementación del Acuerdo de Paz un día después de que fuera rechazado en un plebiscito en 2016.
 10. Según las encuestadoras Invamer y Gallup Poll, a noviembre del presente año, el 69% de los colombianos desaprueban la gestión del presidente Iván Duque (aumentando cinco puntos en relación a la medición de agosto, con tal solo 15 meses en el poder), mientras que apenas el 26% lo aprueba. Hay que mencionar que el partido al que pertenece Duque, Centro Democrático, perdió las elecciones locales en ciudades como Bogotá, Cali y Medellín.
 11. En lo que se refiere a la reforma laboral que prevé la flexibilización laboral, eliminar la indemnización por despidos, horas extras, dominicales y feriados, salario mínimo diferenciado por regiones y sectores.

La convocatoria del paro tuvo su origen en el movimiento sindical, pero en su dinámica se amplió hacia muchos sectores sociales e indígenas.

Uno de los detonantes que estuvo detrás de la gran convocatoria fue la muerte de 8 niños en un operativo militar en el departamento de Caquetá. Estas muertes fueron ocultadas por el gobierno y cuando salieron a la luz generaron una fuerte indignación entre los colombianos y la caída de su Ministro de Defensa Guillermo Botero. La educación gratuita y de calidad, más presupuesto y atención a la educación, el acceso a la educación superior es otra de las demandas, si bien el presupuesto destinado por Duque a este sector es significativo, los problemas van en otro sentido. El Acuerdo de Paz con la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), firmado por el ex presidente Juan Manuel Santos en el 2016, es otro hecho. Hay que recordar que Duque y su partido liderado por Álvaro Uribe, hicieron una fuerte campaña en contra de la firma del acuerdo, por lo que se acusa al actual mandatario de obstaculizar la continuidad de dicho proceso. Se produjeron decenas de muertes de líderes sociales e indígenas desde que Duque llegó al poder en el Departamento del Cauca. Se vive un espiral de violencia por la presencia de grupos armados, disidentes de las FARC, paramilitares y bandas de narcotraficantes.

Las manifestaciones se han concentrado en Bogotá, Cali y en otras ciudades del país, si bien la movilización fue pacífica, se registraron varios disturbios y actos de violencia y la cuestionada actuación de la policía y los militares. Uno

de los sucesos que conmocionaron a la población fue la muerte del estudiante de 18 años Dilan Cruz, ocasionado por una munición de impacto propiciado por parte de un miembro del Escuadrón Móvil Antidisturbios (Esmad), que le causó un trauma craneoencefálico.

Haití, las protestas olvidadas

La ola de protestas en Haití, tuvo su origen en julio del 2018, cuando el presidente Jovenel Moïse eliminó los subsidios a los combustibles, medida que estaba estipulada dentro de los acuerdos firmados con el FMI, un paquete de reformas estructurales a su economía a cambio de un préstamo por 96 millones de dólares. Un nuevo malestar comenzó con el aumento del petróleo y sus derivados: 38% la gasolina, 47% el diésel y 51% el kerosene. Así estallaron las protestas en las calles haitianas que inmediatamente se masificaron y fueron reprimidas violentamente por la policía, lo que generó decenas de muertos y más caos, para que finalmente, la medida fuese derogada.

Pero las protestas volvieron a resurgir en febrero de 2019, cuando el Tribunal de Cuentas de Haití, informó sobre la desviación de fondos para programas sociales prestados por Venezuela desde 2008.

El descontento se apoderó de las calles de Puerto Príncipe la capital de Haití. Este país es de una altísima desigualdad y de la mayor pobreza en América Latina. Las protestas lideradas por la oposición haitiana, se han llevado a cabo en medio del aumento de la pobreza, la pérdida del poder adquisitivo, el desempleo, así como la falta de

servicios básicos como la educación y la salud. Manifestantes tomaron las calles con barricadas de neumáticos, bloqueo de carreteras a pesar de la fuerte presencia policial. La oposición y los ciudadanos presionan la salida del presidente Jovenel Moïse. El presidente había anunciado varios diálogos con la oposición que no se llevaron a cabo y estos a su vez critican su legitimidad.

Las protestas multitudinarias han dejado 42 fallecidos. El gobierno haitiano debe pagar costos sustancialmente más altos por la gasolina y otros productos derivados del petróleo a pesar de que el gobierno ha anunciado la llegada de varios cargamentos de los derivados del petróleo, el desabastecimiento en parte es consecuencia del fin del suministro petrolífero venezolano. Los proveedores de combustible se han negado a seguir abasteciendo hasta que el gobierno pague una deuda de cerca de 100 millones de dólares, en un momento de reducción de ingresos y una economía sumida en una gran crisis desde el terremoto que afectó a la Isla hace casi una década.

Por el modo en el que se han producido las protestas, en Ecuador y Haití, los factores detonantes fueron medidas

de elevación de precios de los combustibles; en Chile, la subida de las tarifas del metro. En Colombia, la insatisfacción con el gobierno y en Bolivia el conflicto político de legitimidad de un proceso electoral. Tanto en Ecuador como en Chile, están cuestionadas las medidas de naturaleza neoliberal, pero sobre todo en Chile se trata de un agudo cuestionamiento a un modelo económico centrado en el mercado que había sobrevivido a la ola de cambios en la intervención estatal que trajeron los gobiernos progresistas de América del Sur. En el Ecuador se ha evidenciado un gobierno débil de naturaleza empresarial que se encontró con la dificultad de emprender ajustes neoliberales. En todos los casos se observa una profunda erosión de la representación política y una crisis de legitimidad del Estado. Los repertorios de la protesta muestran el predominio de modalidades de expresión del descontento con manifestaciones y marchas pacíficas junto al uso de la violencia dentro de sectores movilizados. En Chile es donde se han producido la mayor cantidad de ataques, saqueos e incendios a locales comerciales, instalaciones y edificios públicos.

DOSSIER

Controles democráticos y cambio institucional en América Latina. Presentación del dossier
Guillaume Fontaine y Adrián Gurza-Lavalle

Soberanía de los recursos naturales y rendición de cuentas. El caso de la política hidrocarburífera boliviana, 2006-2018

César Augusto Camacho-Soliz

Innovación institucional para la rendición de cuentas: el Sistema Nacional Anticorrupción en México

Alejandro Monsivais-Carrillo

Democratizando la revocatoria para alcaldes en Ecuador y Colombia: la gobernanza local en la encrucijada

Luis Carlos Erazo y Lorena Chamorro

La transparencia como control democrático en los consejos ciudadanos: el caso del municipio de León, Guanajuato, 2009-2012

José de Jesús Godínez-Terrones

Fiscalizando la autonomía. Estado, pueblos indígenas y rendición de cuentas

Víctor Leonel Juan-Martínez

Desde abajo: experiencia laboral de jóvenes en hogares de bajos ingresos

Margarita Estrada, Julieta Sierra y Lourdes Salazar

Tejedoras, bordadoras y armadoras en Yucatán: nuevas y antiguas clases trabajo en casa
Jimena Méndez-Navarro y María de Jesús Ávila-Sánchez

Nociones de persona, lo político y las relacionalidades: paradigmas de la antropología de la naturaleza

Gevíller Marín, Francisco Neira, María Elena Ramírez, Diana Soto, Javier Vásconez e Ivette Vallejo

Élites empresariales y proceso de democratización en Paraguay

Luis Ortiz-Sandoval y Guillermo Rojas

DIÁLOGO

Teoría de la regulación en América Latina. Un diálogo con Robert Boyer

Julieta A. Almada y Emilia Ormaechea

Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa

de Estela Grassi y Susana Hintze, coordinadoras
Analia Minteguiga

El Estado. Pasado, presente, futuro

de Bob Jessop
Daniilo Ricardo Rosero

Historia al margen. Historia del AH Canto Chico. Una comunidad en el distrito de San Juan de Lurigancho de José Carlos Ernesto Arenales Solís y Wilmer Mejía Carrión

Rafael Mora-Ramírez

RESEÑAS

TEMAS

Número anterior:

ICONOS 64: Despojo(s), segregación social del espacio y territorios de resistencia en América Latina

Número siguiente:

ICONOS 66: Comunidad, vulnerabilidad y reproducción en condiciones de desastres

Íconos. Revista de Ciencias Sociales está incluida en los siguientes índices científicos: *Academic Search Premier*; *Directory of Publishing Opportunities* (CABELLS); Clasificación Integrada de Revistas Científicas (CIRC); Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales (CLASE); DIALNET; *Directory of Open Access Journal* (DOAJ); *Emerging Source Citation Index* (ESCI) Web of Science; ERIHPLUS; FLACSO Andes; Fuente Académica Plus; *Hispanic American Periodical Index* (HAPI); *International Bibliography of the Social Science* (IBSS); Informe Académico Thompson Gale; *International Institute of Organized Research* (I2OR); LatAm-Studies, LATINDEX- catálogo; MIAR; *Political Science Complete*; REDALYC; REDIB; SciELO Ecuador; *Sociological Abstracts*; *Social Science Journals. Sociology Collection*; *Ulrich's Periodical Directory*; *Worldwide Political Science Abstracts* (WVPSA).

Página web: www.revistaiconos.ec

Correo electrónico: revistaiconos@flacso.edu.ec



FLACSO
ECUADOR

Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Ecuador

Información y colaboraciones: revistaiconos@flacso.edu.ec

Revista Íconos: www.revistaiconos.ec

TEMA CENTRAL

Descentralización, autonomía e identificación regional El Comité de Vialidad del Guayas

Rafael Guerrero Burgos

El artículo analiza el nacimiento y desarrollo del Comité de Vialidad del Guayas como institución autónoma, creada en 1945, y encargada de la construcción del sistema vial de la provincia del Guayas. Era un ministerio paralelo. Solo el Comité podía construir el sistema vial y portuario del Guayas. Las obras del Comité generaron fuertes identificaciones en la ciudad y la región. Fue parte de un sistema de instituciones privadas, creadas desde mediados del siglo XIX por masones y liberales, que contribuyeron a configurar en la Costa ecuatoriana un tipo de Estado descentralizado.

Introducción

Es conocido que la economía ecuatoriana después de la crisis de 1929, entró en un período de estancamiento del que no salió hasta 1948. El estancamiento no tuvo que ver, solamente, con la caída de la producción y la pérdida de mercados sino, más profundamente, con la *disolución de las relaciones salariales de producción* en las zonas cacaoteras de la Costa del Ecuador, donde se encontraban asentadas, hasta 1922, las grandes plantaciones de cacao dedicadas a la exportación. Desde 1922 en adelante, se extendió en estas zonas la explotación de la tierra fundada en la renta en especie, y el trabajo asalariado que se había desarrollado en el período precedente, desapareció o perdió mucha de la importancia que había tenido en la gran plantación cacaotera de exportación. La agricultura y, en general, la economía de la región centro sur del Ecuador, quedó sumergida nuevamente en la producción precapitalista de la renta de la tierra en especie.

Será con el desarrollo de la producción de banano a partir de 1948, que el sistema de relaciones sociales de la economía ecuatoriana sufrió un cambio profundo. Se pasó de la producción campesina de renta en especie en la hacienda, a la producción de ganancia en la empresa capitalista agrícola bananera y de los ingenios azucareros, utilizando fuerza de trabajo asalariada.

Muchos análisis económicos pasan por alto este cambio en la forma de las relaciones sociales. Dichos análisis se concentran en el estudio de los indicadores macroeconómicos del período, como son los rubros y volúmenes físicos de producción y exportación, el valor monetario de las exportaciones y de las importaciones, así como la composición de estas últimas o la importancia de cada rubro de producción en el PIB. Pero, estos indicadores físicos y financieros, disuelven la dife-

rencia cualitativa que se oculta tras el valor monetario que representa cada una de estas producciones. Durante este período, hay una heterogeneidad social en la producción de la riqueza, que no puede ser capturada con indicadores como estos. En la medida en que la renta en especie se monetiza en el intercambio mercantil, los indicadores monetarios no pueden registrar la heterogeneidad existente en los sistemas sociales de producción, en este período, entre cultivos como el arroz y el banana. El dinero iguala las mercancías y así disuelve esa diferencia.

Entonces, más allá de lo que fue el llamado crecimiento económico del período mencionado, está la gran transformación económico social que se produce en la agricultura, la economía y el Estado ecuatoriano, transformación que consiste en un avance muy significativo del capitalismo en la agricultura y la economía de la Costa del Ecuador. Pero estos cambios, *suponen*, a su vez, instituciones políticas, que son condiciones necesarias para la realización de los primeros.

Como veremos, estos cambios político institucionales, *no son externos* al desarrollo económico regional de esa época, sino que son *una de las condiciones* bajo las cuales se suscitó esta transformación. Entre 1948 y 1964, no se produjo en la Costa del Ecuador, y en general en el país, un desarrollo autorregulado del capitalismo. No hubo un proceso económico puro, sino que ocurrió desde *una construcción negociada de instituciones políticas de desarrollo regional, en base a las cuales* se impulsó el capitalismo agrario de la Costa del Ecuador. Esto tiene consecuencias para la comprensión del Estado ecuatoriano. Analizar el Comité Ejecutivo de Vialidad de la provincia del Guayas, es intentar comprender cómo se creó y cuál fue el sentido de una de esas instituciones de desarrollo local y regional.

El discurso de la CEPAL: división regional y modernización

En 1952, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), produjo un informe titulado *El Desarrollo Económico del Ecuador*. Seguramente, una de las interpretaciones más elaboradas sobre la situación de la economía ecuatoriana de ese momento. Aunque los cambios político institucionales a los que nos vamos a referir empezaron desde 1944 –es decir, ocho años antes de la publicación del libro– la obra de la CEPAL reconoce la heterogeneidad regional de la economía ecuatoriana y llama a los diferentes sectores económicos, políticos, gremiales y regionales, a respaldar un proyecto de desarrollo nacional *fundado en la dinámica de la economía regional de la Costa*.

Es importante analizar el discurso de la CEPAL, porque el mismo es *una propuesta de articulación de lo regional y lo nacional*.

Por otro lado, este argumento es muy parecido al discurso sobre el desarrollo regional y nacional que defendieron los grupos empresariales de Guayaquil en 1945, cuando se fundó el Comité Ejecutivo de Vialidad del Guayas. Más aún, como vamos a ver, Galo Plaza, como embajador del Gobierno de Velasco Ibarra en Washington entre 1944-45, defendió la misma interpretación de la economía y la sociedad ecuatoriana que elaboró la CEPAL.

La CEPAL, reconoce que el Ecuador es un país dividido en cuatro regiones, entendidas como unidades geográficas y económico sociales. Esta división es muy importante, porque de la misma depende el sistema de interpelaciones de ese discurso. Sin embargo, el análisis se concentra en la Sierra y la Costa. Desde el principio, el Oriente y Galápagos son dejadas de lado, argumentado que se trata de regiones cuya economía no es una economía monetaria, a la cual no había llegado todavía la civilización (CEPAL, 1952). El discurso que la CEPAL realiza, así, dos operaciones: por un lado, *asume las clasificaciones sociales vigentes en el Ecuador*.¹ Esto es reconocer, implícitamente, que el discurso sobre el desarrollo tenía que contar con los sistemas, instituciones y sujetos regionales. Por otro lado, y al mismo tiempo, realizó una clasificación propia –con la cual ya no se identifica necesariamente la población ecuatoriana– la cual divide al país en regiones con economía monetaria y economía no monetaria. Al descartar esta última, el discurso cepalino no reconoce a la población y organizaciones del Oriente y Galápagos como sujetos del proyecto de desarrollo nacional. La consecuencia es un concepto implícito de lo nacional que excluye a una parte de la nación.

Según la CEPAL, las diferencias entre la Costa y la Sierra tienen que ver con el “clima, ecología, recursos naturales y densidad poblacional”. La falta de comunicación ha producido una economía “poco integrada”, a lo cual se agrega la “idiosincrasia de la población que agudiza las diferencias regionales y tiende a traducirse en localismo” (CEPAL, 1952: 62). De esta manera, la CEPAL reconoce la existencia de identidades y divisiones regionales del Ecuador.

La CEPAL, también tiene una lectura de la economía agraria y rural de cada una de las dos regiones. La Sierra es la productora de los bienes de origen agropecuario destinados al mercado nacional. La agricultura de la Sierra es poco productiva. Los suelos agrícolas de la región están erosionados. La alta densidad de población y las prácticas agrícolas han deteriorado los suelos; además, las instituciones económicas tradicionales, como el huasipungo, impiden el aumento de la productividad y el uso de maquinaria agrícola, que no puede competir con la baja remuneración del trabajo del indígena. La baja capacidad productiva de la Sierra es, así, el resultado de la presión de la población sobre la tierra y de las instituciones económicas vinculadas con la producción de la renta en trabajo. Para el momento en que se realiza el análisis, dichas condiciones han producido según la CEPAL un estancamiento de la agricultura y de la economía agrícola de la Sierra.

La Costa es lo contrario de la Sierra: las tierras de la primera son fértiles y hay una baja densidad poblacional. La región está directamente vinculada al mercado mundial. Es un territorio apto para la producción de exportación, a diferencia del altiplano andino:

1. Es decir, las clasificaciones regionales con las cuales se identifica la población, como serranos, costeños, isleños, orientales, las cuales, como dice Bourdieu, pueden ser comparadas con las clasificaciones del parentesco de las sociedades primitivas. Estas clasificaciones regionales son identificaciones constitutivas del pueblo del Ecuador en un momento histórico determinado.

Las diferencias entre las dos grandes regiones del país son muy notorias. En la Sierra, un suelo fuertemente quebrado y en parte agotado por una agricultura esquiladora, resulta insuficiente con respecto a la población. En cambio, en la Costa la tierra disponible abunda, pero falta gente para trabajarla. Factores institucionales, psicológicos y sociales hacen lento el necesario desplazamiento de la población desde las tierras altas hacia el Litoral, donde hay amplias posibilidades para la expansión de la producción agrícola (CEPAL, 1952: 61).

En el texto citado tenemos, no solo las diferencias regionales que la CEPAL identifica, sino también los elementos que sustentan la estrategia de *la articulación interregional*, que la CEPAL busca construir en esta economía “poco integrada, de crecimiento inarmónico”, donde la falta de un sistema vial nacional explicaría el localismo y la idiosincrasia de la población. Ve en la división regional un sistema de división del trabajo: la Costa debe producir para la exportación; la Sierra debe producir fuerza de trabajo asalariada, colonos y alimentos para la agricultura de exportación de la Costa. El problema económico del Ecuador es, según la CEPAL, un problema nacional de asignación de recursos: la población está concentrada en una región cuyas tierras son poco productivas; el país está desaprovechando las fértiles tierras desocupadas de la Costa y las oportunidades que ofrece el mercado mundial.

El proyecto de la CEPAL, busca construir una economía moderna de mercado. Quizás podemos calificar esto como un proyecto de desarrollo nacional, fundado en una economía de mercado. Pero hay dos características del discurso cepalino que deben destacarse. Por un lado, como ya lo señalamos, excluye dos regiones del proyecto, Oriente y Galápagos; por otro lado, a diferencia del discurso cepalino para otros países de América Latina en la misma época –como Argentina– el proyecto consiste en *el desarrollo de una agricultura de exportación*. Es decir, la CEPAL no propone para el Ecuador, en 1952, la construcción de una economía nacional industrial, por sustitución de importaciones, como propuso para otros países de América Latina, cuyos sujetos fueron grupos empresariales urbanos, capas medias y sectores populares, sino un modelo de desarrollo agroexportador, cuyos sujetos son sectores agrarios y rurales y el capital comercial y bancario urbano ligado a la agroexportación. Se trata, primero, de desarrollar un capitalismo agrario de exportación, no un capitalismo industrial. El proyecto de industrialización por sustitución de importaciones es postergado.

La exclusión del Oriente y Galápagos y la subordinación de la Sierra, a la economía dinámica de la Costa responde, en el discurso cepalino, al mismo criterio: la falta de desarrollo de la economía de mercado en la Sierra, el Oriente y Galápagos. Como hemos visto, la CEPAL excluye el Oriente de su análisis, argumentado que la economía de esta región no era una economía monetaria, en aquel momento. En la Sierra se anota la existencia de formas no mercantiles de producción agropecuaria. Algunas de las instituciones económicas de las dos regiones serían, un obstáculo para construir un mercado nacional. Y es precisamente la falta de esta univer-

salidad del mercado nacional -la falta de una economía de mercado extendida en todo el territorio nacional-, lo que impediría la industrialización.

Ahora bien, se aduce que una de las causas del escaso desarrollo relativo del mercado nacional, *es la falta de un moderno sistema vial nacional*. Obstáculos naturales como la Cordillera de los Andes, han hecho particularmente difícil la construcción de dicho sistema y la comunicación entre las dos regiones. Para la década de 1940, la gran mayoría de los caminos del Ecuador, eran para vehículos de tracción animal. En la Costa, y en particular en las zonas rurales, la mayoría de las vías eran caminos de verano. Durante la época lluviosa, las zonas rurales quedaban aisladas durante meses. La producción y la población se desplazaban por vía fluvial. [...] “al terminar el año de 1951 solamente había en la provincia del Guayas 136 kilómetros de carreteras pavimentadas y 70 kilómetros de carreteras permanentes” (Comité, 1952: 62). Es importante resaltar que la falta de un sistema vial, no solo impedía el desarrollo de una moderna economía de mercado, sino que también obstaculizaba la circulación o el intercambio de los bienes que se producían bajo relaciones precapitalistas. La renta de la tierra tenía dificultades para monetizarse. Esto no era un obstáculo solo en la Sierra, sino también en la Costa; por ejemplo, en amplias zonas dedicadas a la producción de arroz y cacao.

La Revolución del 28 de mayo de 1944, las carreteras y la descentralización

En estas condiciones, se comprende el por qué la construcción de carreteras modernas y sistemas ferroviarios, haya sido una demanda nacional, particularmente fuerte e importante para el momento en que se produce la Revolución del 28 de mayo de 1944. Entre agosto de 1944 y agosto del año siguiente, varias provincias se vieron involucradas en movimientos que demandaron del gobierno nacional la construcción de sistemas viales y ferroviarios; en la Costa: Guayas, Manabí y Esmeraldas (que a pesar de ser del litoral se unía a la Sierra norte para hacer sus requerimientos), en la Sierra: las provincias de Imbabura, Carchi y Pichincha. Algunos de estos movimientos eran paros provinciales dirigidos por autoridades provinciales y cantonales, o en su defecto, reuniones provinciales e interprovinciales para presionar al gobierno central. En todas estas provincias, los gobiernos municipales, autoridades provinciales, gobernadores, organizaciones clasistas y organizaciones civiles locales, demandaron desde el principio del Gobierno de Velasco Ibarra la construcción de carreteras y de sistemas ferroviarios.² El gobierno respondió con dos políticas: en junio de 1944, se decretó la conscripción vial, y en enero de 1945, se presentó a la prensa el Plan Vial, con un costo de 624 millones de sucres, a ejecutarse en diez años. Cabe señalar, que ante la presión de los movimientos provinciales e interprovinciales, el gobierno respondió rápidamente.

2. La información de los movimientos provinciales y cantonales de demanda de obras viales está tomada del diario *El Telégrafo*, de los años 1944 y 1945. Véase, por ejemplo, septiembre 8 de 1945 y octubre 1 de 1945. Ya nos referiremos a estos movimientos.

El plan comprendía la construcción de las siguientes carreteras: carretera Quito–Sto. Domingo–Quinindé; carretera Latacunga–Macuchi–Quevedo; carretera Eloy Alfaro–Baquerizo Moreno; carretera Guaranda–Babahoyo (Vía Flores); carretera Guayaquil–Jipijapa–Montecristi–Manta.

En el plan, hay por lo menos tres espacios que se trata de articular: por una parte, la provincia de Pichincha con Esmeraldas, pasando por Quinindé. También desde la Sierra, la carretera Latacunga–Macuchi–Quevedo. De esta manera, se buscaba articular el norte y el centro del país. Por otro lado, en la Costa, la carretera Guayaquil–Jipijapa–Montecristi–Manta apuntaba a vincular Guayas y Manabí. La carretera Guaranda–Babahoyo buscaba abrir paso desde la provincia de Bolívar a la producción de esa parte de la Sierra.

El proyecto de constitución del Comité Ejecutivo de Vialidad del Guayas, surge en este contexto político nacional, signado por una demanda nacional de construcción de carreteras, que pusiera la infraestructura vial al servicio del mercado interno; que permitiera ligar entre sí la Sierra con la Costa, y que hiciera posible la circulación de la producción agrícola de exportación hacia el mercado mundial.

El Péndulo ideológico: centralismo y descentralización

La demanda por carreteras es uno de los hechos que permite comprender la formación del Comité de Vialidad. La otra circunstancia, es la corriente descentralizadora existente dentro del Gobierno de la Revolución del 28 de mayo, corriente encabezada por Velasco Ibarra. Pero, es importante tener claro que el gobierno surgido de la Revolución del 28 de mayo, estaba cruzado por corrientes ideológicas políticas opuestas, centralizadoras y descentralizadoras.

La primera medida centralizadora se tomó el 7 de julio de 1944, antes de la creación del Comité de Vialidad. Antes de la Revolución del 28 de mayo, existían en el país las Juntas Especiales provinciales, encargadas de la construcción de diferentes sistemas viales provinciales e interprovinciales. Las Juntas tenían asignaciones de fondos públicos para construir las carreteras. El Gobierno derogó un conjunto de decretos por medio de los cuales se habían creado las Juntas Especiales. La medida se produjo bajo la consideración de que “es indispensable la centralización de todas las obras públicas del país, para que se realicen bajo una dirección administrativa y técnica unificada”³ (*El Telégrafo*, 1945).

La medida tuvo un alcance considerable: se disolvieron las Juntas y se centralizaron en el Ministerio de Obras Públicas los fondos para la construcción de las carreteras Quito–Santo Domingo–Quinindé; Santo Domingo–Quinindé–Esmeraldas; la Junta Provincial de Chimborazo; la Junta encargada de la construcción de la carretera Intag, y la Junta de Ríos y Caminos del Litoral. Como se ve, el decreto centra-

3. Ver el texto del decreto, en *El Telégrafo*, 8 de junio de 1945.

lizó los fondos destinados a la construcción del sistema vial de la Costa.⁴ Esta política, así como los considerandos del decreto, dejan ver claramente la presencia de una corriente centralista en el gobierno de Velasco Ibarra.

Sin embargo, pocos días después, el 10 de agosto de 1944, Velasco Ibarra, defendió abiertamente en la Asamblea Constituyente la necesidad de descentralizar el Estado:

Tanta pobreza obedece solo a la absoluta centralización administrativa. Todos los cantones, todas las parroquias, todas las localidades de nuestro país lo esperan todo del Gabinete Presidencial de Quito. El Gobierno central sufre congestión. Por la congestión no se puede pensar, ni recordar, ni actuar. Está expuesto a continuos colapsos. A causa de la excesiva centralización administrativa no hay en la provincia ecuatoriana núcleos responsables de la administración de la provincia. Todos lo esperan todo del Gobierno de Quito. Nadie puede exigir nada a vecinos que no tienen ningún poder y que carecen de todo recurso económico propio.⁵

La cita deja clara la posición de Velasco Ibarra. Este utilizaba una fórmula que, según Enrique Ayala, se empezó a usar en el Ecuador a fines del siglo XIX, durante los gobiernos del progresismo: centralización política y descentralización administrativa⁶ (Ayala Mora, 2002). Hay que tener en cuenta las circunstancias en las que Velasco Ibarra pronuncia su discurso, este tiene de fondo la derrota del Ecuador en la Guerra de 1941 contra el Perú y la división del territorio nacional. En estas circunstancias, la demanda de descentralización podía ser interpretada como un intento de dividir al Estado ecuatoriano. Velasco rechazó en la Asamblea lo que llamó las “absurdas veleidades federalistas”, y agregó: “El mortal mal administrativo de nuestro país es la centralización administrativa. Y es sorprendente que a hombres como Rocafuerte y García Moreno se les haya pasado, hasta cierto punto inadvertido, la gravedad de esta excesiva centralización” (*El Telégrafo*, 1944).

Las citas del discurso de Velasco, junto con el decreto de eliminación de las Juntas, dejan ver que en el gobierno había corrientes encontradas en lo referente a la interpretación del tema de la descentralización del Estado e incluso, en torno a la interpretación del concepto de la unidad política del Estado nacional.

-
4. También se vieron afectados los ingresos que financiaban la Liga Ecuatoriana Antituberculosis (LEA). Institución creada en Guayaquil, como una entidad autónoma financiada con fondos públicos, pero con cobertura nacional. Esto fue impugnado inmediatamente por sectores de Guayaquil identificadas con LEA y las instituciones autónomas de la ciudad. *El Telégrafo*, 15 de junio de 1944. Editorial, “La Campaña Antituberculosa”.
 5. J. M. Velasco Ibarra, Mensaje a la Asamblea Constituyente de 1944, en *Obras Completas*, Editor Juan Velasco Espinoza, sin año, Tomo XII; Diario *El Telégrafo*, 17 de agosto de 1944.
 6. Ver, Ayala, Enrique (2002). *Historia de la Revolución Liberal*. Velasco Ibarra, J.M. (1929:61). *Obras Completas*. Mensaje a la Asamblea Constituyente de 1944, en la que señala “Núñez dio a Colombia la fórmula salvadora: centralización política y descentralización administrativa”.

Más aún, si se examina la composición de la organización política que dirigió la Revolución del 28 de mayo, Alianza Democrática Ecuatoriana (ADE), así como la composición del gobierno de Velasco Ibarra y de la Asamblea Constituyente, hay que concluir que *todas* estas organizaciones e instancias políticas de gobierno, tenían una composición ideológica política *heterogénea*.

Alianza Democrática Ecuatoriana (ADE), –la organización política que dirigió la Revolución– estaba compuesta por el Partido Conservador, el Partido Comunista, la fracción del Partido Liberal, dirigida por Arízaga Luque, y Vanguardia Revolucionaria. En ADE, se encontraban todos los partidos políticos que estaban *contra* el gobierno de Arroyo del Río y el Partido Liberal que dirigía Arroyo. Se trata de una *unidad negativa*, que se determina por aquello a lo que esta unidad *se opone* y que, precisamente por eso, no tiene un contenido positivo. No es una casualidad que después del 28 de mayo, el Partido Conservador y otro partido de derecha que formaban parte de ADE, hayan decidido separarse de ADE, argumentando que, una vez caído el gobierno de Arroyo, ADE ya no tenía sentido (*El Telégrafo*, 1944).

Esta *identidad negativa* de las fuerzas políticas que posibilitaron la Revolución del 28 de mayo, afectaba al Presidente de la República, al Gobierno Nacional y estaba claramente reflejada en la composición política de la Asamblea Constituyente que se instaló el 10 de agosto de 1944, y determinaba hasta la composición de los Concejos Municipales. Después del 28 de mayo, Velasco Ibarra nombra y posee el Concejo del Municipio de Guayaquil, selecciona como concejales a personas que pertenecían a los mismos partidos políticos que hicieron la revolución: liberales, socialistas y comunistas; y nombró presidente del Consejo a un banquero de Guayaquil, Víctor Emilio Estrada. Por lo tanto, la heterogeneidad ideológica política cruzaba todos los niveles de dirección política del Estado ecuatoriano. Las oscilaciones ideológicas políticas de Velasco Ibarra como presidente de la República, *reflejaban la heterogeneidad del mismo movimiento político que produjo la Revolución del 28 de mayo y de las instancias de dirección política del Estado*. Por lo tanto, la posición de Velasco Ibarra no era una posición exclusivamente personal.

Esto significa que cada partido y cada sector social, interpretaba el discurso velasquista desde su propia perspectiva ideológica, e impulsaba su propio proyecto político, tratando de alinearlos con las posiciones del líder del movimiento y del Gobierno.

La oposición entre centralistas y descentralizadores dentro del gobierno Velasquista, debe interpretarse teniendo en cuenta el carácter heterogéneo de las fuerzas ideológicas políticas que lo componían. En todo caso, es claro por el discurso pronunciado en la Asamblea Constituyente del 10 de agosto de 1944, que Velasco Ibarra defendía la tesis de la descentralización del Estado. Seguramente fue la posición de Velasco y de la corriente descentralizadora del gobierno, lo que permitió que un grupo de dirigentes empresariales de Guayaquil impulsara la formación del Comité de Vialidad.

Estructura y función del Comité de Vialidad

Un año después de que se instalara la Asamblea Nacional Constituyente, del 10 de agosto de 1944, que invistió a Velasco Ibarra como Presidente de la República, se emitió el Decreto-Ley de constitución del Comité Ejecutivo de Vialidad del Guayas, expedido por la Asamblea Nacional, el 27 de agosto de 1945. Es decir, apenas. El decreto dice lo siguiente:

Art. 2.- El Comité Ejecutivo de Vialidad de la Provincia del Guayas será una entidad de derecho privado; tendrá personería jurídica y su representación legal corresponderá a la persona o las personas que determinen sus estatutos, dictados por el mismo Comité y aprobados por el Presidente de la República (Registro Oficial, 1945).

De acuerdo con el decreto citado, el Directorio del Comité de Vialidad tenía la siguiente composición, que estaba determinada por las instituciones que lo integraron:

- Gobernador de la provincia del Guayas
- Presidente del M.I Consejo Cantonal de Guayaquil
- Director de La Junta de Beneficencia de Guayaquil
- Comandante de la IV Zona Militar
- Presidente de la Cámara de Comercio de Guayaquil
- Presidente de la Cámara de Industrias de Guayaquil
- Presidente de la Cámara de Agricultura de la II Zona
- Director de Obras Públicas
- Secretario General de la Federación de Trabajadores del Guayas
- Secretario General del Sindicato de Choferes del Guayas
- Decano de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Guayaquil
- Representante del Rotary Club de Guayaquil
- Director General de Sanidad
- Director de la Asociación Automotriz

Interesa destacar, por ahora, la importancia que tenían en el directorio de las instituciones privadas guayasenses: las cámaras de la producción, instituciones autónomas como la Junta de Beneficencia de Guayaquil, el Rotary Club de Guayaquil y la Asociación Automotriz, una organización privada de la ciudad. También participaba la Federación de Trabajadores del Guayas.

Como institución de derecho privado, el Comité de Vialidad fue autorizado por el decreto a administrar fondos públicos, e incluso a contratar préstamos nacionales o extranjeros, garantizados por el Gobierno del Ecuador. También fue autorizado a contratar obras con municipios.

Para el financiamiento del Comité de Vialidad se crearon 16 impuestos. Todos estaban vinculados con la producción de petróleo y derivados como gasolina, gas oil

y kerosene. Algunos de estos impuestos ya existían antes de la creación del Comité. Eran pagados por las empresas petroleras al Estado, el decreto de la Asamblea los asignó al Comité de Vialidad. Otros fueron creados en el decreto de constitución del Comité. Así, después de enumerar y/o crear los 16 impuestos destinados a financiar el Comité de Vialidad, el decreto dice lo siguiente:

Art. 12. El Comité destinará el producto de los impuestos preindicados a la construcción de carreteras y más obras viales de la provincia del Guayas y a la limpieza y dragado de los Ríos. Con las rentas provenientes de tales impuestos, el Comité podrá contratar la realización de las obras mencionadas con empresas nacionales o extranjeras. Dichas rentas podrán servirle también, si fuere el caso, como garantía para la contratación de empréstitos fuera o dentro del país; y si estos empréstitos fueren contratados en el exterior, el Gobierno Nacional deberá facilitar al Comité, la obtención de las divisas necesarias para el pago de sus créditos (Registro Oficial, 1945).

El decreto confiere la competencia necesaria para que esta organización, de derecho privado, administre fondos públicos, al mismo tiempo que establece que el Comité estará sujeto a la fiscalización de la Contraloría del Estado.

Hay dos aspectos que se deben destacar. El primero es la constitución del Comité de Vialidad como institución de derecho privado, con autoridad para administrar fondos públicos. Esta competencia del Comité fue calcada sobre el formato de la Junta de Beneficencia de Guayaquil. La Junta es una organización sin fines de lucro, que para aquella época administraba o estaba parcialmente financiada con fondos públicos, municipales y fiscales. Como veremos, al momento de la formación del Comité de Vialidad, existía en Guayaquil un conjunto de organizaciones privadas sin fines de lucro que, si bien no todas estaban financiadas con fondos públicos, se caracterizaban por ser instituciones de beneficencia social.

El otro aspecto que debe destacarse, es que la competencia del Comité de Vialidad para construir el sistema vial y portuario de la provincia del Guayas, significó la creación de una *frontera*, que excluyó al Ministerio de Obras Públicas de la competencia para construir obras viales en la provincia del Guayas.

Los dos aspectos están vinculados entre sí: la delimitación de la frontera va acompañada de la construcción de una institución autónoma local y provincial. Son las dos caras de una misma moneda. El territorio de la ciudad y la región, no es, entonces, una realidad objetiva que existiría independientemente de las instituciones autónomas, sino que es una construcción de los sujetos territoriales que se identificaban con el discurso autonómico. Hay dos categorías de sujetos identificados con el proyecto: el primero son los sectores guayaquileños que concibieron e impulsaron el proyecto del Comité de Vialidad; el segundo, son los sujetos territoriales de los cantones de la provincia del Guayas y de otros cantones de las provincias vecinas que se identificarán con el discurso autonómico de Guayaquil. Veamos primero, el movimiento autonómico en Guayaquil.

La creencia en las instituciones autónomas y el respaldo al proyecto en Guayaquil

La creación del Comité de Vialidad significa que se reserva y se protege el espacio en el que se asientan Guayaquil y la provincia como condición del desarrollo de la identidad de los habitantes de este territorio. Se coloca una frontera institucional, que reserva exclusivamente para las instituciones autónomas locales la realización de ciertas actividades. Ahora bien, ¿de dónde proviene la fuerza de la creencia en las instituciones autónomas y la capacidad de movilización política y social de la misma?

La creencia es el resultado de un sistema de relaciones y prácticas sociales y políticas locales. No se puede comprender la fuerza de la *creencia* en las instituciones autónomas en Guayaquil, sin tener en cuenta dicho sistema. Pero también la inversa es que: las instituciones autónomas de Guayaquil, *dependen de la creencia en las mismas*. La creencia depende de ese sistema de relaciones y prácticas sociales, pero también es, al mismo tiempo, su condición de posibilidad. Hay que tener en cuenta este carácter aporético de la creencia. Antes de entrar en este análisis, suministremos alguna información sobre la movilización política y social que se produjo en Guayaquil el 29 de agosto de 1945, después de la aprobación del decreto en la Asamblea Nacional.

Ya desde las primeras formulaciones del proyecto del Comité de Vialidad, se fue gestando en Guayaquil lo que se llamó un movimiento cívico. El mismo empieza como una iniciativa particular de un grupo de guayaquileños. En la Gobernación de Guayaquil el 16 de julio de 1945, convocados por el Gobernador del Guayas, se reunieron “un grupo de señores” (*El Telégrafo*, 1945), la mayoría de los cuales pertenecía a organizaciones empresariales y sociales de la ciudad. Los asistentes fueron los siguientes: Enrique Boloña Rodríguez, Gobernador del Guayas, Rafael Mendoza Avilés, Presidente del Consejo Cantonal, Carlos Julio Arosemena, Presidente de la Junta de Beneficencia, Antonio Mata Martínez, Presidente de la Cámara de Comercio, Víctor M. Janer, Presidente de la Cámara de Industrias, Gabriel Luque Rhode, Presidente de la Cámara de Agricultura, Guillermo Arosemena Coronel, Director de la Asociación Ecuatoriana Automotriz, José María Torres, Director de la Cámara de Comercio.

Por lo que se señala en el diario *El Telégrafo*, aparentemente, el grupo había tenido algunas reuniones previas y privadas, en las cuales se había decidido crear la Junta de Vialidad, nombre inicial de lo que llegó a ser el Comité Ejecutivo de Vialidad del Guayas. En ese momento, es un proyecto impulsado por este grupo de ciudadanos guayaquileños.

Entre el día de esta primera reunión y la fecha de aprobación del proyecto en la Asamblea (29 de agosto de 1945), apenas hay 44 días de diferencia. El proyecto se elaboró, se negoció y se aprobó en poquísimos tiempos, si se tiene en cuenta la importancia del mismo. La aprobación del proyecto, no estuvo precedida de movilizaciones políticas o sociales en Guayaquil. El proyecto se negoció entre el Gobier-

no Nacional, la Asamblea y la Junta de Vialidad. En esta había representantes del Gobierno, como el Gobernador de la provincia del Guayas. El Ministerio de Finanzas intervino en la negociación; su titular era un representante de la empresa privada de Guayaquil, Simón David Cevallos (*El Telégrafo*, 1945). El Ministerio presentó a la Asamblea un informe favorable al proyecto que sirvió de respaldo a la decisión de la Comisión Legislativa permanente de la Asamblea (Registro Oficial, 1945).

Lo que interesa de la nómina de miembros de la Junta de Vialidad, son las posiciones institucionales de sus miembros: todos ellos son importantes dirigentes de las organizaciones de la empresa privada de Guayaquil y de dos instituciones autónomas de la ciudad, el Municipio y la Junta de Beneficencia. El movimiento autonomista arranca, entonces, desde los sectores empresariales de la ciudad, respaldados por las instituciones autónomas, la prensa, los partidos políticos y diputados que, en la Asamblea, apoyan el proyecto. Una de las organizaciones de trabajadores de Guayaquil, la Federación de Trabajadores del Guayas, formará parte del Directorio del Comité. Pero, la iniciativa y el liderazgo del proyecto están en los sectores empresariales, el Partido Liberal y el Gobierno, así como en las instituciones autónomas.

Una vez que el proyecto fue aprobado, todos los sectores que lo impulsaron se movilizaron en respaldo al Gobierno Nacional; se realizó un conjunto de actos públicos de agradecimiento al Jefe de Estado, al Gobierno Nacional y a representantes de la Asamblea. Estas ceremonias fueron la retribución a Velasco Ibarra y al Gobierno Nacional, por parte de las fuerzas cívicas y políticas de Guayaquil que impulsaron el proyecto. Una vez que el proyecto se aprobó, *la ciudad fue movilizada*.

Estamos ante un movimiento cívico guayaquileño. Los sujetos interpelados son “las fuerzas vivas y productoras de esta sección de la patria, toda la ciudadanía de Guayaquil” (*El Telégrafo*, 1945). El discurso llama a apoyar al proyecto y al Gobierno, *uniendo a la ciudad y la provincia*. Se trata de movilizar a “toda la “ciudadanía”. El sistema de diferencias y jerarquías sociales de la ciudad, queda así subsumido bajo la interpelación guayaquileña.

La Cámara de Comercio de Guayaquil fue el escenario elegido para el acto público de agradecimiento al Jefe de Estado y otros miembros del Gobierno Nacional. El acto estaba previsto para las primeras horas de la noche del 29 de agosto de 1945. En la tarde, se realizó previamente un desfile motorizado que recorrió las principales calles y avenidas de la ciudad. La movilización de la tarde y el acto de la noche fueron convocados a través de la prensa y respaldados por esta. El acto fue un llamado de todas las organizaciones cuyos representantes forman parte del Directorio del Comité de Vialidad: las Cámara de la Producción, la Junta de Beneficencia de Guayaquil, el Rotary Club de Guayaquil, pero también por la banca, el comercio de Guayaquil y otras empresas, nacionales y extranjeras. La convocatoria se realizó por la prensa escrita y por las emisoras radiales.⁷ Veamos la posición de diario *El Telégrafo*:

7. Diario *El Telégrafo* tenía su propia emisora radial, pero la noticia del acto político también fue transmitida por otras emisoras.

El gesto del Presidente de la República [el respaldo del Presidente Velasco a la creación del Comité de Vialidad] pleno de civismo y de justicia, compromete el reconocimiento de los sectores ciudadanos del Guayas; y por ello el acto de instalación del Comité Ejecutivo de Vialidad del Guayas que se efectuará hoy con la asistencia del Primer Magistrado y de varios de sus Ministros, será ocasión propicia para que las fuerzas vivas y productoras de esta sección de la Patria, así como la ciudadanía toda de Guayaquil, le expresen su férvido apoyo al Mandatario (*El Telégrafo*, 1945).

Este texto no pertenece al Comité de Vialidad o a sus miembros. Es un editorial del diario mencionado. Lo que importa destacar, es que también la prensa llama a la movilización. La posición desde la cual *El Telégrafo* enuncia la noticia, no es la de un observador externo, que supuestamente se limitaría a registrar los llamados "hechos objetivos". Hay que fijarse en la operación que está en marcha. *El texto periodístico interpela al lector*: el gesto del Presidente "compromete el reconocimiento de los sectores ciudadanos de Guayaquil". El diario llama a producir la noticia como hecho social y político. El hecho y la noticia periodística quedan entretrejidados: la noticia contribuye a la producción del primero. El texto apela a los "sectores ciudadanos", sujeto que debe responder por el acto del Presidente. Saca a luz la lógica implícita de cierto intercambio: el acto del Presidente y el Gobierno debe ser retribuido por "la ciudadanía toda de Guayaquil". La aprobación por el Gobierno y la Asamblea de la constitución del Comité de Vialidad, está inscrita en un sistema de compromisos recíprocos, que obliga a la ciudad a retribuir el apoyo del Gobierno. Por eso, el diario no se limita a registrar hechos. El diario convoca en la mañana a producirlos. Llama a la "ciudadanía toda de esta sección de la Patria" a expresar "su apoyo férvido al Mandatario" (*El Telégrafo*, 1945).

La expectativa del homenaje a Velasco Ibarra produce una movilización general, una cadena de interpelaciones a la ciudadanía. Todo un conjunto de organizaciones sociales, empresas privadas, organizaciones autónomas, organizaciones gremiales, partidos políticos, llama a acudir al acto de homenaje. El periódico se llena de comunicados convocando al acto. Todas las organizaciones que figuran a continuación publicaron en el diario *El Telégrafo*, comunicados en respaldo al Comité de Vialidad y al homenaje del Jefe de Estado y los ministros que acompañaron al mismo: Junta Suprema del Partido Liberal, Asociación Democrática de Engrandecimiento Nacional, Unión de Comités Velasquistas Independientes pro Mejoras Sociales, Jabonería Nacional C.A., Sudamericana Compañía de Seguros sobre la Vida, Sociedad de Puericultura, Ecuadorian Oilfields Limited, Cámara de Agricultura de la Segunda Zona, Cámara de Comercio de Guayaquil, Cámara de Industrias de Guayaquil, Junta de Beneficencia de Guayaquil, Guayaquil Rotary Club, Banco de Guayaquil, Banco de Préstamos, Banco de Descuento, Consejo Cantonal de Santa Elena, Sindicato Profesional de Choferes del Guayas (*El Telégrafo*, 1945).

Los comunicados de respaldo de estas instituciones se publican en los días previos a la llegada del Presidente Velasco Ibarra y su gobierno a Guayaquil. Las convocatorias de los partidos políticos mencionados, se publicaron junto a los co-

municados de las Cámaras, la empresa privada y las instituciones autónomas. Sin embargo, nadie habla de una politización del movimiento. Porque estas ceremonias tienen, en ese momento, el significado de *actos cívicos*. Los actos de reconocimiento público al Gobierno, son elaborados e interpretados como actos cívicos que representan los valores de toda la ciudad y la provincia. Son manifestaciones de *guayaquileñismo*. Aquí reside la clave de la fuerza del movimiento. En la medida en que los grupos y organizaciones que apoyan el proyecto y convocan el acto, logran que este adquiera un significado *cívico*, la participación de los partidos políticos no es interpretada como una acción político partidaria. Aunque el acto haya sido, en realidad, profundamente político, porque estaba sellando una reforma profunda del Estado.

En el grupo de organizaciones que convocan al acto, se pueden identificar las siguientes categorías: en primer lugar, los partidos políticos (Partido Liberal, Asociación Democrática de Engrandecimiento Nacional y Comités Velasquistas); en segundo lugar, algunas empresas privadas comerciales y financieras, nacionales y extranjeras. Además, las cámaras de la producción; y, en tercer lugar, instituciones autónomas, como el Rotary Club de Guayaquil y la Junta de Beneficencia de Guayaquil. Además, una institución que, si bien no llamó al homenaje por la prensa, estuvo muy involucrada en el mismo y que es el punto nodal de articulación de todas ellas, el Municipio de Guayaquil. A esto hay que sumar los principales diarios y emisoras radiales de Guayaquil.

Llama la atención la importancia que tienen entre los convocantes las organizaciones *sociales*, como las cámaras de la producción de Guayaquil, la Junta de Beneficencia de Guayaquil, el Rotary Club y el Municipio de Guayaquil. Estas no son empresas privadas; son más bien organizaciones sociales. En el caso de las cámaras de la producción, son organizaciones gremiales de empresarios, pero hay que advertir que no intervienen en el acto –ni en el conjunto del proceso de creación del Comité de Vialidad– como defensoras de los intereses gremiales particularistas, sino como *instituciones guayaquileñas*, interesadas en el desarrollo de la ciudad y la provincia del Guayas.

Este es un tema muy importante. Tiene que ver con la forma en que estas organizaciones se interpretan a sí mismas: *se sienten interpeladas como instituciones guayaquileñas*, no como instituciones que se limitarían a defender los intereses particularistas de los empresarios que son sus socios. Hay que advertir lo que esto implica. Las cámaras producen el discurso autonomista guayaquileño; también el discurso autonomista guayaquileño produce a las cámaras como sujetos del movimiento. Es decir, no hay un metalenguaje, desde el cual se habría interpelado a otros sectores de la ciudad movilizándolos en respaldo del proyecto del Comité de Vialidad, sino que el sujeto que interpela ya está, a su vez, interpelado y constituido por el discurso que él mismo produce. El discurso autonomista los constituye como sujetos del movimiento a todos los que creen en el mismo. Todos creen.

Esto significa, entre otras cosas, que las cámaras de la producción actúan en un ámbito que, en principio, no pertenece al campo de la acción gremial empresarial.

Una cosa similar puede decirse de la Junta de Beneficencia de Guayaquil o del Rotary Club. ¿Qué relación hay entre el sistema vial de la provincia del Guayas y la salud pública de la ciudad? En principio, ninguna.

Lo que, en el discurso de estos sectores, vincula entre sí estos ámbitos, es lo que en la ciudad se conoce como la *guayaquileñidad*, es decir, la identificación con Guayaquil. Pero, en este discurso, la *guayaquileñidad* no hace referencia solamente al hecho de haber nacido en Guayaquil o vivir en la ciudad, sino a la *identificación* con una ciudad que posee *sus propias instituciones autónomas*. En este sentido, para importantes sectores de la ciudad, *ser guayaquileño* es identificarse con la tradición autonomista. Esta articulación, por medio de la cual Guayaquil evoca las instituciones autónomas y estas a aquellas, es una construcción ideológica e histórica, no es un hecho natural.⁸

Entonces, la institución no nace como un hecho aislado. Surge del seno de un tejido social que *ya está, él mismo, constituido como un conjunto de empresas, instituciones y organizaciones sociales autónomas, privadas o descentralizadas*. Estas instituciones y organizaciones son *prácticas sociales significantes, socio-semióticas*. Son prácticas productoras de sentido. Es decir, son organizaciones de las cuales depende la vida cotidiana de amplios sectores de la ciudad. Todas involucran una forma de vida privada y/o descentralizada. En Guayaquil, para 1945, incluso los servicios públicos, como el suministro de energía eléctrica, la telefonía, el servicio de agua potable, la salud pública, una parte de la educación y los negocios, son actividades privadas y/o descentralizadas.

Este es el terreno abonado de la creencia en la descentralización. Cada una de las organizaciones convocantes, ya es, en sí misma, un sistema de lazos sociales privados y/o autónomos, *no estatales*. Esto es lo que Michel De Certeau (1992), llama: “el funcionamiento social de la creencia”. Antes de que el proyecto se planeara, ya existía en el medio social y político de Guayaquil, la creencia en las instituciones autónomas guayaquileñas, como producto de esos lazos sociales. En el momento en que aparece el proyecto, *ya hay todo un conjunto de instituciones que también creen en la descentralización*.

Vamos a explicar un poco más en qué consiste el vínculo entre esta creencia en las instituciones autónomas y el tejido social de la ciudad.

Para 1945, había en Guayaquil las siguientes instituciones autónomas: la Junta de Beneficencia de Guayaquil, la Liga Ecuatoriana Antituberculosis, el Municipio

8. Hay que tener en cuenta que la identidad del guayaquileño -como la de cualquier otra unidad, sea esta una unidad social o no- remite necesariamente a otras unidades, que forman parte de un sistema, como quiteño, milagroño, etcétera. Es decir, la identidad del guayaquileño solo existe dentro de un sistema de diferencias locales y regionales. Es por esta vía de la diferencia regional, que la identidad del guayaquileño connota autonomía local. Esta es la razón por la cual -al menos en el discurso dominante en Guayaquil- ser guayaquileño es identificarse con las instituciones autónomas. Aunque esta articulación simbólica entre la identidad del guayaquileño, como tal, y la autonomía, sea una construcción ideológica e histórica, es parte de la cultura política de la ciudad.

de Guayaquil, el Cuerpo de Bomberos de Guayaquil, la Cruz Roja, la Sociedad Filantrópica del Guayas, la Sociedad San Vicente de Paúl, el Rotary Club de Guayaquil, la Sociedad de Beneficencia de la Colonia China, la Colonia Sirio-Libanesa y seguramente algunas más. Las dos primeras eran organizaciones de derecho privado financiadas con fondos públicos. El Municipio es una institución pública, pero autónoma con respecto al Estado central. La Junta de Beneficencia de Guayaquil nació apoyada por el Municipio. Se llamaba Junta de Beneficencia Municipal de Guayaquil. Lo que aflora aquí, es un *tejido de organizaciones autónomas*, cuyas raíces hay que buscarlas a mediados del siglo XIX, en la masonería guayaquileña.

La Sociedad Filantrópica del Guayas fue fundada en 1849, por un grupo de masones (Rolando, 1949). Según Carlos Rolando, la sociedad estaba compuesta por “los diversos ciudadanos, nobles, ricos, pobres, plebeyos, artesanos y obreros que han formado la colmena que ha laborado en este santuario de labor y trabajo” (1949: 13). Se trata de una organización filantrópica.⁹ De acuerdo con la misma organización, esta se creó ante la falta de atención del poder central a las demandas de la ciudad “en pleno desarrollo” (Rolando, 1949). Los recursos para el crecimiento de la sociedad, provinieron de “la asistencia nunca desmentida de los filántropos, que donaron sumas para adecuar mejores aulas, comprar terrenos y construir edificios”. La Sociedad se dedica hasta hoy a la educación.

Estamos, entonces, ante una organización privada que, en sus mismas declaraciones, está opuesta al centralismo estatal y eclesial, y que, en base a donaciones de filántropos guayaquileños, desarrolla un sistema de educación para formar niños, artesanos y obreros, es decir, para ayudar a la educación de personas de escasos recursos. El primer presidente de la Sociedad Filantrópica fue un artesano. La importancia del artesanado en el culto masón es conocida.

En 1937, contaba con 1393 estudiantes, “teniendo como ya sabemos la pena de rechazar infinitas solicitudes y peticiones” (Sociedad Filantrópica del Guayas, 1937). La Filantrópica tenía la Sección Anzoátegui, dedicada a profesiones como la ebanistería, mecánica y otras, y anualmente premiaba a los mejores alumnos de la Universidad de Guayaquil y de los principales colegios de la ciudad como el Vicente Rocafuerte, la Rita Lecumberry, el Colegio de Señoritas Guayaquil. Esto hacía de “La Filantrópica” una institución muy conocida en la ciudad. El padre de familia de escasos recursos que conseguía que su hijo estudiara gratuitamente en las escuelas de la Sociedad Filantrópica del Guayas, estaba agradecido con la institución.

Lo que está en la base de la institución es un sistema de intercambio simbólico, de acuerdo con el cual, la Filantrópica del Guayas entregaba un servicio de educación gratuito, y obtenía, en retribución a ello, reconocimiento y agradecimiento. *La creencia en la institución no se forma al margen de este intercambio ni lo precede. La creencia es, entonces, un vínculo social. Es el producto de un compromi-*

9. Cabe mencionar que la filantropía es una de las prácticas del culto Masón. Es importante advertir que el concepto de filantropía, es el concepto masón alternativo al concepto católico de caridad.

so recíproco. La institución es, así, un sistema de lazos de dependencia. Veamos otros ejemplos.

En el Diario *El Telégrafo* del 19 de junio de 1945, se publica la siguiente noticia:

La Sociedad de Damas de la Cruz Roja de la Provincia del Guayas, repartió auxilios a los deudos de las víctimas del 28 de mayo, s/. 31.400 entregados a los deudos.¹⁰

La Cruz Roja ayuda a las familias de los guayaquileños, que murieron el 28 de mayo en la lucha contra el gobierno de Arroyo del Río. Las familias que reciben la ayuda quedan así ligadas a la institución. La actividad de la Cruz Roja se hace pública por la prensa. Es conocido que la Cruz Roja es una organización creada por masones. Pero no es la única organización que ayuda a dichas familias. En el mismo diario, un año antes, el 8 de junio de 1944, se había publicado la siguiente noticia:

La Sociedad Conferencia San Vicente de Paúl, entregó socorros a las víctimas de los enfrentamientos del 28 de mayo. Dos donaciones, por s/. 1000. Previamente se entregaron s/ 8.175. Los donativos son de aproximadamente, s/. 50 por persona.¹¹

Junto con la noticia, se publicaron los nombres de las familias favorecidas por la ayuda; incluso apareció en el mismo diario información sobre donantes. La Sociedad de Beneficencia de la Colonia China publicó un comunicado, señalando que se adhería a la iniciativa desarrollada por la Sociedad previamente citada, y mencionaba los nombres de 53 comerciantes chinos de Guayaquil que hicieron donaciones para ayudar a los familiares de los caídos el 28 de mayo. Lo mismo hizo la Colonia Sirio Libanesa.¹² En Guayaquil había ya otras organizaciones similares, como la Sociedad Garibaldi y el Rotary Club, esta última también vinculada a la masonería. Los orígenes de la Sociedad Conferencia de Señoras San Vicente de Paul de Guayaquil, se remontan al siglo XIX.¹³

Lo importante es que estas organizaciones realizaban actividades de beneficencia social, hayan sido o no dirigidas por miembros del culto masón. Aparentemente, se trataba de organizaciones muy activas en la ciudad. La Junta de Beneficencia publicó en el mismo diario el siguiente llamado, a propósito del servicio de maternidad que brindaba en el Asilo Mann:

Infinidad de madres de limitadísimos recursos pierden a sus hijos al nacer y otras veces ellas mismas contraen graves enfermedades debido a la asistencia empírica a la que se someten. Es menester que las futuras madres para asegurar la vida de sus hijos

10. *El Telégrafo*, 10 de junio de 1945.

11. *El Telégrafo*, 8 de junio de 1944.

12. *El Telégrafo*, 6 de junio de 1944.

13. La misma ya funcionaba en 1906. Hay un Informe de la Conferencia de Señoras San Vicente de Paúl de Guayaquil, correspondiente al año de 1906, en la Biblioteca Nacional Eugenio Espejo.

al nacer, recurran al Asilo Mann (maternidad) y se internen por los días que son precisos hasta que nazca el niño, y después puedan ya salir. La asistencia es completamente gratuita.¹⁴

De la misma forma, se combate por la prensa escrita lo que esta llama “curanderismo” y se convoca a los guayaquileños a acudir a las instituciones científicas de servicio público.

Para 1940, la Junta de Beneficencia de Guayaquil (JBG), tiene los siguientes establecimientos de salud: el Hospital General, los Asilos Calixto Romero, Alejandro Mann, Lorenzo Ponce, Manuel Galecio, Calderón Ayluardo y J. D Santisteban. Además: el Hospicio Corazón de Jesús, el Cementerio de Guayaquil, un Laboratorio y las Loterías. Cuando me refiero a los intercambios socio simbólicos como generadores de la creencia en las instituciones autónomas, lo relaciono a estas *prácticas sociales, no estatales, que forman ya parte de las rutinas de la ciudad*, de salud, educación, vialidad y otras, en las cuales los guayaquileños *ya están inmersos, porque esas prácticas forman parte de la tradición de la ciudad y de la vida cotidiana de sus habitantes*. Se asiste al Hospital General porque ya está ahí para atender a los enfermos. Forma parte de lo que es Guayaquil. ¿Qué población está involucrada en los sistemas de salud pública de la Junta de Beneficencia en 1940?

Podemos hacernos una idea fijándonos en la población asistida por el Hospital General. En 1939, el hospital asistió a 18.990 personas. En 1938, la población asistida fue de 16.139 personas. De la población de 1939, el 60% era de Guayaquil, pero ya había en esa época un 35% de asistidos que provenían de las provincias del Litoral. Hubo un 2% de población proveniente de la Sierra. Desde el lugar de nacimiento, el 34% había nacido en la Sierra, el 25% en Guayaquil y el 36% en el Litoral.¹⁵ Pero, además, hay que tener en cuenta el personal que laboraba en el hospital, constituido por médicos, internos, religiosos, guardianes, enfermeros, enfermeras, porteros, veladores, mecánicos, fogoneros, etcétera, ascendían a 195 personas, laborando 30 días al mes. De acuerdo con la fuente que estamos citando, el promedio diario de usuarios del Hospital General, ascendía a 765 personas en 1940. Es decir, estamos ante una organización que moviliza una cantidad significativa de personas al día.

Esta población mantiene relaciones de dependencia entre sí en el hospital, relaciones que son, precisamente, procesos de intercambio recíproco de diferente tipo, desde la simple compra-venta de insumos que necesita el hospital o el trabajo de los empleados que esperan la retribución de su sueldo, hasta los ritos religiosos y la atención del capellán y las Hermanas de la Caridad a los pacientes, pasando por la

14. *El Telégrafo*, 9 de junio de 1944.

15. Junta de Beneficencia de Guayaquil. Memoria Correspondiente al año 1939, presentada por el Director a la Junta General del 28 de enero de 1940. Tip. y Lit. Sociedad Filantrópica del Guayas. pp.19-21.

16- Sobre esto puede consultarse a López, José Ema (2005). “Del Sujeto a la Agencia. Una Mirada Psicosocial de la Acción Política”. Universidad Complutense de Madrid.

atención de médicos y enfermeras, en cuya competencia profesional los pacientes también necesitan creer. Todos los intercambios en el hospital forman parte de *actos de confianza tácitos*. Todos estos intercambios son procesos semiótico-materiales, prácticas significantes generadoras de identificaciones.¹⁶

El servicio de salud del hospital y de los demás establecimientos de la JBG es gratuito, pero la producción de tales servicios presupone una densa trama local de intercambios comerciales con diferentes sectores de la ciudad. Los egresos del presupuesto de la JBG en 1940, fueron de 2.284.940 sucres, de los cuales 900.000 corresponden al hospital, generaron una importante demanda de insumos para el hospital, que van desde los instrumentos de salud y medicinas hasta productos agrícolas para la producción de los alimentos de la población del hospital, pasando por inversiones en construcciones, energía eléctrica, carbón, kerosene, petróleo y muchas otras actividades.

Algo similar ocurre para 1940, con los asilos. Por ejemplo, el Asilo Calixto Romero, asistió a 621 personas en 1939.¹⁷ La JBG tenía en ese año 5 asilos más, aunque la población que dependía de los asilos era mucho menor que la población dependiente del hospital.

Lo que está en la base de todas estas instituciones, es un sistema similar de intercambio, por medio del cual las donaciones o servicios gratuitos son retribuidos mediante el reconocimiento social y el agradecimiento. Estos intercambios no involucran solamente a los filántropos y directivos de las instituciones y a los beneficiarios de las donaciones, sino también a trabajadores, empleados y, en general, a todos los sujetos directamente vinculados a las mismas. Aunque el personal de estas organizaciones no sea beneficiario de servicios gratuitos, sino que obtengan a cambio de su trabajo un salario, esta relación laboral presupone que la institución y los empleados y trabajadores de la misma crean recíprocamente los unos en los otros.

Los donantes o filántropos también dependían de los lazos sociales de estas instituciones. La posición económica de los mismos se constituyó dentro del sistema agroexportador de la Costa del Ecuador y de Guayaquil, desde 1850 en adelante. Algunos de estos donantes fueron grandes plantadores de cacao, que contribuyeron al desarrollo del sistema de salud de la Junta de Beneficencia o de otras instituciones locales. Los círculos sociales de la élite de Guayaquil estaban íntimamente ligados a dicho sistema productivo. Dentro de estos círculos sociales, las donaciones eran un signo de prestigio social.

Pero; además hay que tener en cuenta que la realización de estas donaciones era una forma de fortalecer el sistema de instituciones autónomas, opuestas al Estado central. Lo que está en juego en la creencia del filántropo, es todo su sistema de relaciones y compromisos sociales e incluso políticos.

Retomando el análisis del Comité de Vialidad, encontramos una variante de estos sistemas. El Comité de Vialidad no se financiaba con donaciones, sino con fondos

17. *Ibíd.* JBG, pp. 20-21.

Cuadro 1.
Relaciones de algunos miembros del Comité Ejecutivo de Vialidad con algunas Instituciones Autónomas y Organizaciones Empresariales de Guayaquil alrededor de 1945

Algunos Miembros del Directorio del Comité de Vialidad del Guayas	Junta de Beneficencia de Guayaquil	Sociedad Filantrópica del Guayas	L.E.A.	Rotary Club	Cámara de Comercio de Guayaquil	Cámaras de Industrias de Guayaquil	Cámara de Agricultura de la II Zona	Banco de Descuento
Enrique Boloña Rodríguez	X	X	X					
Rafael Mendoza Avilés	X	X						
Carlos Julio Arosemena T.	X		X					X
Antonio Mata Martínez					X			
Victor M. Janer		X				X		
Gabriel Luque Rohde	X						X	
Victor Hugo Briones	X				X			
Jorge Higgins Jaramillo		X		X	X			
Enrique Maulime Gómez	X				X			
Juan Tanca Marengo	X							
Guillermo Arosemena C.	X				X			
Julio Hidalgo Martínez	X							
José María Torres					X			

Fuentes: Revista de la Cámara de Comercio de Guayaquil, 1944-45; informe del Presidente de la Junta Directiva de la Sociedad Filantrópica del Guayas, 1938; Rolando, Carlos. Historia de la Sociedad Filantrópica del Guayas; Delegación de la Liga Antituberculosa; Diario El Telégrafo, 14 de junio de 1994; Boloña, Enrique. Origen y Actualidad de la Junta de Beneficencia de Guayaquil; Arosemena, Eduardo, La Previsora y Estrada, 28 de mayo de 2009. Recuperado de: www.desdemitrincher.com.

del Estado. Además, la envergadura o el ámbito de acción del Comité de Vialidad era mucho mayor que el de otras instituciones locales: cubría toda la provincia del Guayas y cantones de las provincias vecinas. En el caso del Comité, los intercambios ya no se producirán entre la institución e individuos beneficiarios, sino entre la institución y sujetos colectivos territoriales, como los cantones y municipios de la provincia del Guayas y otras provincias, aparte de toda la fuerza de trabajo asalariada que las inversiones demandaban.

Aunque existan estas diferencias, el Comité de Vialidad es solo una variante de la institución autónoma guayaquileña, en la medida en que es una institución de derecho privado con finalidad social. La diferencia con otras instituciones autónomas como la Sociedad Filantrópica del Guayas, es que el Comité se financiaba exclusivamente con fondos públicos. En este sentido, la institución del Comité de Vialidad del Guayas, significó un fortalecimiento de este modelo de instituciones en Guayaquil, pues, por un lado, se trazó una frontera mucho mayor –toda la provincia del Guayas– como territorio de competencia del Comité y, por otro lado, legitimó el financiamiento de la misma, exclusivamente con fondos públicos.

Por otro lado, es importante advertir que hay *una identificación de la empresa privada de Guayaquil con las instituciones autónomas*. El hecho de que esta identificación sea fuerte y de vieja data, no quiere decir que debemos pasarla por alto, asumiéndola como si se tratase de un hecho natural.

La identidad de las instituciones autónomas y la empresa privada de Guayaquil, se explica por dos razones. Por un lado, porque los empresarios del Puerto son los que desde el siglo XIX impulsan la formación de las instituciones autónomas. El sistema de salud pública de la Junta de Beneficencia, fue creado con las donaciones de los grandes plantadores de la pepa de oro y comerciantes exportadores, así como banqueros y propietarios de la industria azucarera. La dirección de esta institución y de otras similares ha estado en manos de la empresa privada de la ciudad. En el cuadro adjunto se pueden observar las relaciones de los miembros del Directorio del Comité de Vialidad con algunas de estas instituciones.

Como se puede ver, los miembros del Directorio del Comité de Vialidad que figuran en el cuadro, eran al mismo tiempo miembros de las organizaciones autónomas y organizaciones empresariales. Quizás la relación más estrecha, se dio entre los miembros del Comité de Vialidad y la Junta de Beneficencia. También es muy significativa la relación entre el Directorio del Comité y la Cámara de Comercio. En general, lo que se puede decir es que la empresa privada de Guayaquil, creó y ha dirigido, la mayoría de las instituciones autónomas desde mediados del siglo XIX.

Desde nuestro punto de vista, lo importante es que este hecho crea cierta *identidad* entre la empresa privada y la institución autónoma, a pesar de que se trata de dos tipos diferentes de organizaciones sociales. El hecho de que los empresarios hayan creado y dirigido las instituciones autónomas, explica la identificación de los primeros con las segundas.

Otro hecho que es importante notar, tiene que ver con la lectura que el autonomismo hace de aquella identidad. Este *une* la empresa privada y las instituciones

autónomas al mismo tiempo que las *opone* al Estado central. Construye, así, una identidad *opositiva* entre la empresa privada y las instituciones autónomas, por un lado, y el Estado central, por el otro lado. Dicha oposición se apoya en la *semejanza* que la empresa privada y la institución autónoma tienen entre sí, por el hecho de ser organizaciones que poseen una administración privada, no estatal y ser, además, guayaquileñas.

Al respecto, hay que advertir que dicha semejanza no es un hecho evidente y natural. Esta semejanza es un *constructo*. Existen razones para identificar la empresa privada con la institución autónoma, como razones hay para oponerlas, pues la empresa privada es una organización con fines de lucro y la institución autónoma no lo es. La semejanza, entonces, presupone unos criterios de selección y una operación por la cual se escogen unos caracteres comunes a las dos organizaciones que se consideran relevantes, al mismo tiempo que dejan de lado o se hace abstracción de otros caracteres que no se consideran importantes. Solo así se puede *construir* la identidad entre la empresa privada y la institución autónoma.

Lo que interesa de esta equivalencia, es que la misma es parte de un discurso que, apoyándose en la misma, puede interpelar no solamente a la población relacionada con las instituciones autónomas, sino también, al mismo tiempo, a toda la población que depende de la empresa privada en Guayaquil. Ese tejido no se limita al sistema de relaciones y prácticas sociales directamente vinculado a cada una de esas instituciones autónomas, sino que, por la vía de la equivalencia mencionada, la empresa privada connota autonomía y las instituciones autónomas, a su vez, connotan empresa privada. Cuando se forma el Comité de Vialidad, ya hay en Guayaquil todo un sistema de relaciones sociales, interpretado como un sistema privado y descentralizado. La creencia en el mismo era (y sigue siendo), el resultado de la dependencia de los guayaquileños con respecto al mismo. De esta manera, se puede decir que la empresa privada y las instituciones autónomas están constituidas por medio de una operación retórica: *el símil*. *Lo similar es, así, en Guayaquil, no solo una forma de ver, sino de producir realidad social y política*. Es una operación que produce una cadena de asociaciones simbólicas sobre la cual se sostienen dichas instituciones. El símil no es externo a estas instituciones, sino que las constituye.

La formación del Comité de Vialidad, significó que el proyecto autonómico de Guayaquil cambió de escala, pasando de un proyecto local a un proyecto provincial e incluso regional. El presupuesto inicial del Comité de Vialidad en 1945, fue de 5.874.922 de sucres, siendo 3 veces superior a los egresos citados de la Junta de Beneficencia en 1940. En los años posteriores el presupuesto del Comité aumentaría progresivamente. Como se comprenderá, la capacidad de interpelación del Comité era considerablemente más alta, que la que tenían las otras instituciones.¹⁸

18. Aunque como hemos visto, la Junta de Beneficencia de Guayaquil ya en 1940 atendía en sus organizaciones un porcentaje significativo de personas de otras provincias de la Costa.

Como veremos de inmediato, el Comité podía responder a un amplio espectro de sectores sociales que demandaban apoyo y podía, por lo tanto, ampliar la creencia en la institución autónoma.

Guayaquil y la construcción de la región

Lo que nos interesa ahora, es explicitar la forma en la cual el Comité de Vialidad contribuyó a la formación de la región, esto es, a la identificación de la provincia del Guayas y de importantes sectores de las provincias vecinas con Guayaquil, como nodo de un sistema, no solo vial y portuario, sino también socio político. La movilización rural que siguió a la formación del Comité, partió de la movilización de Guayaquil. No ocurrió al revés. No fue el campo el que, inicialmente, presionó por la construcción del sistema vial, sino el empresariado y otros sectores de Guayaquil. Fue la iniciativa de los empresarios la que desencadenó el movimiento.

La Identificación con el campo

El proyecto de formación de la región presupone una identificación del empresariado y otros sectores de la ciudad con el campo; partiendo de Guayaquil, se tejó un sistema de relaciones con los cantones de la provincia del Guayas y las provincias vecinas. Esto está claro en el proyecto del Comité desde el principio. Como lo expresaría siete años más tarde:

El objetivo primordial de plan de carreteras fundamentales del Comité de Vialidad, es abrir a una explotación en gran escala de la riqueza agrícola y pecuaria de la provincia y cuenca del Guayas. Sobre el mapa económico de este sector del suelo ecuatoriano, se ha proyectado los 665 kilómetros de carreteras asfaltadas con un fin bien determinado y concreto: penetración a las tierras de producción acercándolas a los centros de comercio y consumo, acelerar el movimiento de los productos facilitando su transporte al puerto de exportación (Comité, 1952).

En este texto, el proyecto está clarísimo: este articula el sector rural de la provincia del Guayas y de la cuenca del Guayas, para facilitar la movilización de la riqueza agrícola y pecuaria del territorio, a los centros de comercio y al Puerto de Guayaquil, con el fin de exportarla. Hay, entonces, una doble articulación en el proyecto: por un lado, entre el sector urbano y el sector agrícola y rural; por otro lado, no solo entre Guayaquil y la provincia del Guayas, sino toda la cuenca del Guayas. Con respecto a la construcción de vínculos entre Guayaquil y los cantones del Guayas, el Presidente del Comité dijo en la inauguración de este último:

pues los límites de una sola metrópoli son prácticamente todos los pueblos que tienen fácil contacto unos con otros. Y concurrirán a formar *una sola gran ciudad* los pueblos de Manglaralto y Milagro, Santa Elena y Balzar, Colimes y Yaguachi, Salinas y Daule,

Colonche y Samborondón y Santa Lucía y Taura y Boliche, y Naranjal y Pascuales y otros más (Comité, 1952:109-110).¹⁹

El discurso de Boloña, Presidente del Comité, expresa la aspiración de una relación muy cercana entre Guayaquil y los cantones de la provincia del Guayas, todos ellos rurales. Una de las características de este discurso es que reivindica al sector agrícola y rural. Se trata de construir una identidad urbano-rural. Esto es lo que quiere decir, en la cita anterior, la frase: “Y concurrirán a formar una sola gran ciudad (...)”. La frase acerca el campo a la ciudad, aspirando a la formación de una sola *unidad*. Este es un punto clave de la construcción simbólica:²⁰ lo que está disperso y lejano, lo que son diferentes unidades independientes las unas a las otras, proyecta fusionándolas para convertirse “en una sola gran ciudad”. La frase de Boloña –leída después de 70 años– no solo hace pensar en las actuales unidades con urbanas de Guayaquil –como por ejemplo el cantón Pedro Carbo, Durán– sino, *sobre todo, en la forma en la cual se pasó del aislamiento de los cantones y provincias entre sí, a la unidad regional de estos territorios. La política del Comité de Vialidad unió lo que estaba dividido*. Esto presupone una fuerte identificación de estos grupos urbanos con el sector agrícola, en el cual reconocen la potencialidad de la economía de la ciudad, la provincia y la región. El campo penetrará profundamente en las entrañas de la ciudad, condicionando todos sus sistemas de comercio, financiamiento y servicios. Y, por otra parte, se producirá también una identificación de los cantones y provincias con Guayaquil.

El Comité estimó, en 1944, la superficie agrícola de la provincia del Guayas en 2 millones 100 mil hectáreas, de las cuales estaban bajo cultivo, en ese momento, 317 mil hectáreas. El sistema de carreteras debía facilitar la incorporación de 400 mil hectáreas adicionales a la producción y al mercado. El restante millón trescientas mil hectáreas debían destinarse a otros usos (Comité, 1952: 23). Los principales cultivos considerados eran: cacao, café, caña de azúcar, banano, arroz, que constituían lo más significativo de la exportación de la región desde fines de la década de 1930. El proyecto impulsó el desarrollo de una economía regional agroexportadora.

Por otro lado, el proyecto siempre apuntó a la construcción de un sistema *regional*, no solo provincial. Se sabía que la producción de los principales cultivos de exportación estaba establecida en varias provincias, no solo en Guayas. Este sistema incluía las provincias de Guayas, Los Ríos, el sur de Manabí y la provincia de El Oro. Este proyecto estaba en conflicto con el decreto-ley de creación del Comité, que limitaba su competencia al territorio de la provincia del Guayas, pero mediante reformas legales, acuerdos legislativos y negociaciones, el Comité de Vialidad

19. La cursiva es mía.

20. Véase sobre este tema de la unidad y la diferencia a E. Laclau (2002), el capítulo Muerte y Resurrección de la Teoría de la Ideología. *Misticismo, retórica y política*. FCE, Buenos Aires.

encontró la forma de extender su acción a otras provincias y cantones. En el Mapa 1, se pueden ver las proyecciones del Comité en las provincias vecinas a Guayas.

Antes de seguir adelante, es importante, en un texto como este, hacer notar lo que implican esas proyecciones. El mapa no es simplemente, la copia fiel o el reflejo fiel de la realidad. El mapa no re-presenta algo que está ahí afuera, objetivamente. El mapa es más bien la representación de aspiraciones. Esto es muy claro en las proyecciones del mapa de carreteras en las provincias vecinas, pero es válido para todo el sistema vial del mapa. Todo el trazado del mapa es un sistema de líneas imaginarias que posee fuerza performativa. Es importante, observar lo que implican esas proyecciones.

Como se deduce del mapa, el sistema de carreteras está diseñado en íntima vinculación con los espacios de producción agropecuaria de la provincia. Desde este punto de vista, por ahora nos interesa destacar que el sistema de carreteras busca construir vínculos en cuatro direcciones. Desde Guayaquil hacia el norte, hasta El Empalme: esta es la carretera N° 7 en el mapa. El Comité construyó el tramo Daulle-Balzar-El Empalme. La carretera estaba diseñada para facilitar la movilización de la producción de banano Gros Michel, desde Santo Domingo de los Colorados y Esmeraldas hasta Guayaquil; la producción de banano del cantón Vinces, de la provincia de Los Ríos, se integraría de este modo al mercado del banano.²¹ Las inversiones para producción de banano habían empezado alrededor de 1935 (Guerrero Burgos, 2016), y se volverían particularmente importantes desde 1948 en adelante.

Hacia el este de Guayaquil, las carreteras Durán-Bucay y Durán-Manuel de J. Calle, aparecen marcadas en el mapa con los números 13 y 16, la carretera N° 8, que construye vínculos entre Guayaquil, Milagro y Yaguachi y que en el mapa está proyectada para penetrar en la provincia de Los Ríos, conectando Babahoyo. Toda la zona este de la provincia experimentará un fuerte crecimiento desde 1948 hasta 1964. La carretera N° 8, vincula centros de producción de caña de azúcar y azúcar con Guayaquil. Durante este período, la industria azucarera realizará importantes inversiones, hasta convertir al Ecuador en un productor autosuficiente. Además, a medida que avanzaba el período, se dinamizará el mercado de tierras y una importante parte de estas se dedicará a la producción de banano para la exportación. Para 1945, la zona era importante productora de cacao para exportación y arroz. Hacia el sur-este, la carretera N° 8 creará vínculos con la provincia de El Oro, que

21. En la parroquia Palenque, del cantón Vinces, en la provincia de Los Ríos, se encontraban asentadas para las décadas de 1950 y 1960, las haciendas Aguacatal de las Garzas, Santa Lucía, Buenaventura, Guayas, Saucés, El Pechiche, Vuelta Larga, Aguacatal de Abajo. Algunas de estas propiedades fueron haciendas dedicadas a la producción de cacao, pero desde la década de 1950, en adelante se incorporaron a la producción de banano. Se encontraban asentadas en Palenque, parroquia que se podía conectar con el puerto de Guayaquil por medio de dos nuevas carreteras: la carretera Peleestina-Vinces, construida por el Comité de Vialidad en convenio con el Municipio de Vinces, y la carretera El Empalme-Palestina-Guayaquil, que también fue construida por el Comité. Se puede consultar la información sobre las propiedades mencionadas, con sus mapas respectivos, en el Archivo Histórico del Guayas.

se convertirá progresivamente en una gran productora de banano de exportación, el cual saldrá al mercado mundial por Guayaquil.

Todas estas carreteras, N° 7, 8, 13 y 16, vinculan a Guayaquil, con zonas de producción agrícolas dedicadas a cultivos de exportación: cacao, arroz, banano. La producción de azúcar está destinada al mercado nacional.

Por otro lado, hacia el oeste de Guayaquil, se construirán las carreteras N° 16 y 17, para ligar la península de Santa Elena al Puerto. El Comité de Vialidad, el Municipio de Guayaquil y muchas organizaciones cívicas de la ciudad, realizarán un esfuerzo significativo e insistente para construir el sistema vial de la Península de Santa Elena. Por último, en dirección noreste, se construirá la carretera N° 11, desde Daule a Pedro Carbo, para penetrar en Manabí, en la zona dedicada a la producción de algodón y café.

El Plan incluía la construcción de dos puentes sobre el Río Guayas y de un nuevo puerto en Guayaquil, por donde pasaría en el futuro todo el comercio exterior de la región y el país. En el Mapa 2, se puede ver la conexión del Puerto con el sistema vial.

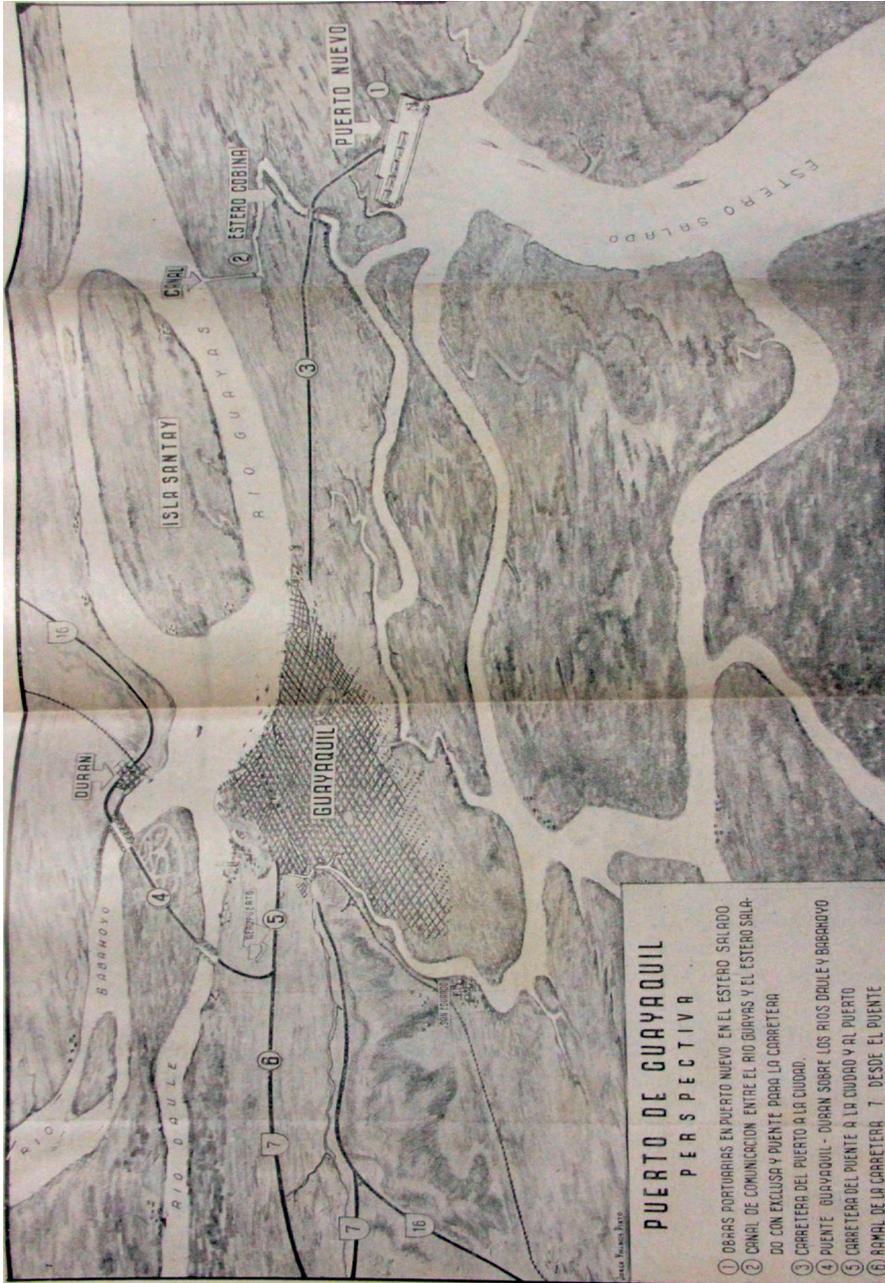
Una vez que se ven los dos mapas, queda claro que estamos ante un *sistema* de transporte provincial y regional, que incluye carreteras, puentes y puerto, diseñado como sistema desde el principio. No es el resultado de obras viales construidas sin conexión entre sí, que se habrían agregado unas a otras a lo largo de un período de tiempo prolongado, sino que el mismo supone todo un proyecto regional y nacional. El sistema fue proyectado para construirse en 4 años, aunque no estuvo terminado hasta 1963. Ahora podemos recordar el diagnóstico de la CEPAL, al que nos referimos al inicio: ya antes de la publicación de ese diagnóstico, el Comité de Vialidad había empezado a desarrollar la infraestructura vial y portuaria de la economía agroexportadora que propuso la CEPAL. Seguramente no es casualidad tanta coincidencia. Es posible que en el *ínterin* haya habido conversaciones entre círculos económicos y políticos de la Costa y del Estado ecuatoriano y la CEPAL.

La demanda de carreteras y los movimientos territoriales

Hemos presentado el plan vial del Comité para que quede clara la envergadura y la importancia del proyecto. Pero la formación de la región solo podía ser el resultado de la identificación con el proyecto de los sectores que componían la provincia del Guayas y la región. En este sentido, el discurso del Comité de Vialidad debía articular, en torno de sí mismo, las demandas y aspiraciones de diversos sectores sociales pertenecientes al territorio. Al respecto, es muy significativo lo que ocurrió en el país inmediatamente después de la creación del Comité de Vialidad. La noticia de la creación del Comité desencadenó movimiento de descentralización a escala nacional, que se extendió a otras provincias y a los cantones rurales de Guayas.

En lo que se refiere a los movimientos provinciales, en Esmeraldas, el 8 de septiembre de 1945, pocos días después de la constitución del Comité de Vialidad del

Mapa 2. Puerto de Guayaquil. Perspectiva



Fuente: Ministerio de Obras Públicas y Ferrocarriles, 1976. En AHG.

Guayas, estalló un paro exigiendo la construcción de la carretera Esmeraldas-Pichincha, en la cual participaron autoridades de la provincia y la Federación Provincial de Trabajadores de Esmeraldas; se paralizaron los servicios de luz y agua. Las autoridades del Gobierno en la provincia fueron aisladas. La población tomó el control de las principales instituciones públicas.²² También en Imbabura, el Cabildo Abierto, lanzó enérgicas protestas contra el Ministerio de Obras Públicas y el Embajador en Washington, Galo Plaza, por haber calificado la construcción del ferrocarril a Esmeraldas como una obra de segunda importancia.²³

Como consecuencia del paro en Esmeraldas, el 1 de octubre se realizó una Asamblea de Representantes de los Municipios de las provincias de Carchi, Imbabura, Pichincha y Esmeraldas, para constituir un Consorcio de Municipalidades de las cuatro provincias y hacerse cargo de la construcción del Ferrocarril del Norte, exigiendo la entrega al Consorcio de las asignaciones del presupuesto del Estado para la construcción del ferrocarril. El movimiento de las provincias del Norte tenía demandas semejantes al movimiento autonomista de Guayaquil.

Otro movimiento similar al de Guayaquil, se produjo en Manabí, cuyos municipios buscaban crear un comité de vialidad propio, e iniciaron negociaciones con el Gobierno Nacional y directamente con el Presidente de la República.

Es importante tener en cuenta que, en principio al menos, estos movimientos aparentemente no estaban conectados previamente con el movimiento guayaquileño. Se trató más bien de movimientos que surgieron como consecuencia del logro alcanzado en Guayaquil. Este último funcionó como un catalizador de una demanda que ya existía en varias provincias del país. De acuerdo con esto, las provincias del norte –Carchi, Imbabura, Pichincha y Esmeraldas– habrían estado previamente interesadas en la construcción del Ferrocarril del Norte y de un puerto en San Lorenzo-Esmeraldas. La primera aparentemente era una demanda vieja no cubierta por el Estado. También había interés en la construcción de un puerto en dicha población. La noticia de la creación del Comité de Vialidad en Guayas, fue interpretada como la oportunidad de presionar sobre el Estado central.

El movimiento de Manabí, nació de forma parecida. Una vez que el movimiento se produjo, la prensa guayaquileña lo respaldó, publicando noticias sobre las negociaciones entre el Gobierno y los organizadores del movimiento manabita.²⁴

Se puede decir, entonces, que se produjo un movimiento de descentralización del Estado en seis provincias del país, aunque la fuerza y la duración de estos movimientos hayan sido desigual. Este movimiento incluía tres provincias de la Costa y tres de la Sierra, aunque una de la Costa era parte del movimiento que se produjo en el norte del país.

22. *El Telégrafo*, 8 de septiembre de 1945.

23. *Ibíd.*

24. *El Telégrafo*, septiembre 18 de 1945.

En la provincia del Guayas, los Concejos Municipales de varios cantones iniciaron negociaciones con el Comité de Vialidad para demandar la construcción de carreteras. El Comité prometió al Concejo Municipal de Yaguachi interesarse en la solución de su problema terrestre y fluvial e iniciar los estudios. En Vernaza se constituyó de hecho un Comité de Vialidad de la localidad. La Península de Santa Elena se movilizó. El Comité de Vialidad y el Concejo Municipal de Guayaquil entraron en negociaciones con Santa Elena. La presión sobre el Comité llevó a Diario *El Telégrafo* a realizar un comentario, en el sentido de que las demandas localistas han impedido la formulación de un plan nacional de carreteras y “se hace cruzar los caminos y carreteras por sectores alejados de la recta que deberían seguir, solo por servir a los intereses lugareños o particulares”.²⁵ Veamos un ejemplo de estos movimientos locales:

Una alentadora corriente patriótica –dice El Telégrafo– se está gestando en estos momentos en los diversos sectores ciudadanos de esta población [Milagro], al calor del justo entusiasmo que ha despertado la noticia de que está al llegar a Boliche la carretera Durán-Tambo, pues con dicha población de Boliche, existe un viejo proyecto de construir un carretero que nos permita empalmar con la mencionada carretera una vez terminada, conectarnos en esta forma con la zona austral y darnos una salida a Guayaquil, práctica, eficiente y oportuna, pues el servicio del Ferrocarril es cada vez más problemático y ya hemos visto como se pierde anualmente cientos de miles de sucres en las plantaciones bananeras por falta de espacio ferroviario y como no es posible enviar arroz, plátano y otros productos al Puerto porque el servicio ferroviario mantiene inmovilizada gran cantidad de nuestra producción.²⁶

La narración que hace el periódico tiene información que es importante destacar: por un lado, señala que había “un viejo proyecto de carretero”, es decir, al momento de la posible llegada de la carretera, había ya una demanda latente. La noticia desencadena una “alentadora corriente patriótica”, que busca conectar Milagro y otros cantones con la zona austral, y evacuar la producción a Guayaquil. *La noticia* tuvo fuerza *performativa*: desencadenó un movimiento local; se formó en Milagro una organización llamada Liga Milagreña, para impulsar la carretera.

Por otro lado, hay que tomar nota de la *forma* que tiene la narración de El Telégrafo. Esta *forma* es el sistema de relaciones que Milagro mantiene con otras unidades territoriales. La nota periodística no habla de una corriente localista; habla de una corriente *patriótica*. Es decir, *interpreta los intereses locales como valores nacionales (patrióticos)*. *No toma a Milagro como una unidad aislada*. La reseña no dice que la carretera es una demanda localista de los milagreños, sino que esta demanda, *encarna aspiraciones que se extienden hasta el Austro y Guayaquil*. La narración periodística, *coloca* a Milagro dentro de un proyecto de sistema vial y

25. *El Telégrafo*, 9 de septiembre de 1945.

26. *El Telégrafo*, julio 11 de 1944.

comercial que integra varias unidades territoriales; no se limita a re-presentar o registrar vínculos territoriales ya existentes, sino que contribuye a producirlos. Este efecto simbólico de la noticia, contribuye a producir una realidad que está en proceso de formación.

Aquí estamos frente a la función ideológica del discurso. Esta es una función simbólica, por medio de la cual, una unidad particular –como las aspiraciones de Milagro– empieza a *encarnar* las aspiraciones de otras unidades socioterritoriales, como los otros cantones y ciudades que se mencionan en el texto y que son articulados a la carretera Durán-Tambo: la zona Austral y Guayaquil. Esta es la operación que permite que los particularismos de los cantones y parroquias empiecen a articularse entre sí constituyéndose en una *unidad* político ideológica *mayor*, cuyo punto nodal en la provincia y la región será Guayaquil. Esta operación se repetirá sistemáticamente, en toda la región. La carretera Boliche-Durán-Tambo es solo un ejemplo.

Hasta ahora nos hemos referido al plan vial del Comité dentro de la provincia del Guayas, para 1952, ya había construido algunas carreteras fuera de la provincia, y estaba proyectando la construcción del puerto de Guayaquil, Puerto Nuevo. Esto le daba una significación regional y nacional. Veamos algunos ejemplos.

La carretera Palestina-Macul, en la provincia del Guayas, era una de las formas de penetrar en la provincia de Los Ríos. Según el Comité de Vialidad, “fue encargada al Comité por decreto especial del Congreso, demostrando así el Comité de Vialidad, que su acción no se detiene en los límites provinciales, sino que se extiende a las provincias vecinas. Esta carretera se prolongará más tarde de Vinces a Quevedo, a cuyo efecto ya se han elaborado los estudios del caso” (Comité, 1952).

Este es el camino por medio del cual, el Comité de Vialidad, extendió progresivamente el plan de carreteras a las provincias vecinas, especialmente Los Ríos y Manabí y, posteriormente, a El Oro. El Congreso Nacional, el gobierno de turno, los concejos municipales y provinciales, con el respaldo de la población, negociaron con el Comité de Vialidad la construcción de carreteras en estas provincias, ampliando las capacidades legales y financieras para construir las vías. La carretera Palestina-Macul-Vinces se construyó con aportes económicos del Comité de Vialidad y del Municipio de Vinces. En la cita está claro que el Comité de Vialidad planeaba extender la carretera hasta Quevedo.

En la provincia de Los Ríos, el Comité también construiría la carretera Pueblo Viejo-Catarama, “[...] otra obra realizada por el Comité fuera de la provincia, llevado por el deseo de ayudar a las poblaciones y entidades a resolver sus problemas camineros” (Comité, 1952). La cita deja ver cómo el Comité recoge las aspiraciones de poblaciones e instituciones locales, ubicadas fuera de la provincia del Guayas. Algo similar ocurrió con la carretera Progreso-Manta. La misma fue diseñada por la Junta de Mejoras de Obras Públicas de la Península de Santa Elena, en 1950 el Comité de Vialidad tomó a cargo la terminación de la misma. El Comité Pro mejoras aportó fondos para la obra (Comité, 1952).

Carretera Bucay-Alausí: “Por pedido especial del Gobierno Nacional –dice el texto– el Comité de Vialidad decidió colaborar en la construcción de la carretera que parte del ramal norte de la vía Durán Tambo hacia Bucay, para completar así la carretera que va de Bucay a Alausí y que restablece la antigua vía construida bajo la Presidencia de Gabriel García Moreno”. Como se ve, de esta manera el plan se extiende a las provincias de la Sierra (Comité, 1952).

Discurso autonomista y sujeto

Una vez presentada la información sobre los movimientos que se produjeron después de la creación del Comité de Vialidad,²⁷ existen los elementos de juicio necesarios para preguntarse por los sujetos que impulsaron la demanda de descentralización. Una característica común a todos esos movimientos, es la demanda de descentralización de las rentas del Estado central para que, instancias provinciales pudieran administrar esos fondos y financiar sistemas viales provinciales.

El sujeto que levanta y defiende esa demanda es, en todos los casos, un sujeto *territorial* y político o cívico-territorial. Generalmente, fueron las gobernaciones, municipios o algún comité cívico integrado por varias instituciones. En el caso de Guayaquil, las provincias del Norte y Manabí, fueron las gobernaciones, municipios y otras organizaciones sociales las que demandaron la descentralización de las rentas, seguidos por otras fuerzas cívicas. Pero el denominador común, fue la territorialidad de estos sujetos. Esto no significa que no hayan participado otro tipo de sectores sociales y organizaciones. Tanto en el caso de Guayaquil, como en el caso del paro de Esmeraldas y, seguramente, también en otros casos, participaron federaciones de trabajadores, las que no actuaban como sujetos clasistas, sino como parte de un movimiento mayor opuesto a un adversario externo a la comunidad territorial movilizada, el Estado central. Precisamente por esto, estos movimientos de descentralización pudieron articular entre sí a diversos sectores de la ciudad, el cantón o la provincia. Los movimientos clasistas quedaron subsumidos bajo una unidad cívico-política mayor.

Además, hay que decir que siempre se trató de movimientos con una fuerte connotación política. De hecho, esos movimientos estuvieron liderados por dirigentes de instituciones políticas, como los concejos municipales, las gobernaciones de provincia e incluso por partidos políticos o consorcios de municipalidades. Esto es importante para comprender cómo se forma y se desarrolla un movimiento regional y provincial. Está claro que la dirección de estos movimientos de descentralización fue política, aunque esto no quiere decir que el *sentido* del movimiento haya sido de carácter político-partidario. La cuestión es en calidad de qué participaba en el movimiento el partido político, cualquiera que este haya sido. En el caso de

27. Estos son los movimientos que se produjeron entre la fecha de expedición del decreto de creación del Comité de Vialidad y agosto de 1946. Seguramente, después de esta última fecha se produjeron todavía más movimientos locales, que nosotros no hemos registrado.

la participación del Partido Liberal, en el movimiento de Guayaquil, lo hizo como *institución guayaquileña, defensora de la descentralización*.

Una de las claves de esos movimientos sociales parece ser, la alta capacidad relativa de sus organizadores para *articular entre sí diversos sectores de la comunidad territorial*. Esto puede verse analizando la composición de esos movimientos. En los mismos participaron autoridades locales como gobernadores y dirigentes de concejos municipales, hasta presidentes de federaciones de trabajadores, pasando por dirigentes y gremios empresariales, dirigentes de universidades y centros de salud, dirigentes y organizaciones de transportistas, comités de damas, dirigentes políticos y la prensa local. Algunos de estos sectores tenían entre sí diferencias más o menos significativas, pero consiguieron unirse en torno a una demanda común formulada contra un adversario externo.

Bibliografía

Ayala Mora, Enrique

2002. *Historia de la Revolución Liberal ecuatoriana* (2.^a ed.). Corporación Editora Nacional. Quito.

CEPAL

1952. *El Desarrollo Económico del Ecuador*. Naciones Unidas. México.

Comité Ejecutivo de Vialidad de la provincia del Guayas

1952. *Siete años de incesante labor: el plan de carreteras, las obras portuarias realizaciones y proyectos*. Guayaquil.

De Certeau, Michel

(1992). "Crear: una práctica de la diferencia". *Descartes*, Vol.7, N° 10, marzo, pp. 49-64. Argentina.

Guerrero Burgos, Rafael

2016. "Movimientos campesinos y reforma agraria en la Costa del Ecuador. En Francisco Rhon y Carlos Pástor (Eds.). *50 años de reforma agraria. Cuestiones pendientes y miradas alternativas*. UASB, Ediciones La Tierra. Quito.

Laclau, Ernesto

2002. *Misticismo, retórica y política*. FCE. México.

Rolando, Carlos

1949. *Historia de la Sociedad Filantrópica del Guayas*. Tipografía de la Sociedad Filantrópica del Guayas. Guayaquil.

Sociedad Filantrópica del Guayas

1937. "Informe del Presidente a la Junta General reunida el 18 de Julio de 1937". Guayaquil. Recuperado de: <<http://sociedadfilantropica.org/>>.

Velasco Ibarra, José

1922. *Obras Completas*. Editorial: Juan Velasco Espinoza. Quito.

Revistas

El Telégrafo, D. E. (17 de agosto de 1944).

El Telégrafo, D. E. (14 de junio de 1944).

El Telégrafo, D. E. (8 de junio de 1945).

El Telégrafo, D. E. (29 de agosto de 1945).

El Telégrafo, D. E. (8 de septiembre de 1945).

El Telégrafo, D. E. (1 de octubre de 1945).

El Telégrafo, D. E. (17 de julio de 1945).

El Telégrafo, D. E. (16 de agosto de 1945).

Documentos

Registro Oficial (25 de agosto de 1945). Ecuador.

Descentralización de la planificación del ordenamiento territorial en Ecuador, 2008-2018

Lorena Vivanco*

Fernando Cordero**

La implementación de las políticas de descentralización en los países de América Latina se ha basado en el ordenamiento de los niveles territoriales de gobierno y gestión pública; y, la descentralización (administrativa, fiscal y política). Ecuador, tiene un modelo de Estado descentralizado y se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Los regímenes especiales no alteran la organización territorial. A partir del 2008, la Constitución obliga a todos los niveles de gobierno descentralizados a planificar sus territorios. El marco legal derivado de la Constitución asigna al gobierno Central y los diferentes niveles de gobierno descentralizados, la competencia de planificar su desarrollo y ordenamiento territorial, a través de los instrumentos previstos en la ley, que buscan viabilizar el régimen de desarrollo y el régimen del buen vivir. El artículo presenta, el reparto competencial de la ordenación del territorio y las políticas sectoriales con incidencia territorial en Ecuador, a partir de la comprensión de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial municipal y los planes de uso y gestión de suelo. Para reconstruir el largo proceso que culmina en la propuesta constitucional del 2008, el análisis parte de una revisión documental y una lectura cruzada y comparativa, de la legislación vinculada a la planificación del ordenamiento territorial durante la última década. Se evidencia y comentan, las múltiples resistencias de los poderes centrales a perder el control de las acciones subnacionales y, la persistencia de las decisiones centrales en temas constitucionalmente asignados a los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos.

Introducción

La relación de Estado y territorio, ha adquirido en el último decenio una importancia creciente en el debate latinoamericano, no solo desde el punto de vista teórico y de investigación, sino también desde una dimensión social, económica, cultural y particularmente política, que involucra algunas cualidades del territorio como: la integralidad (articulación de todos los elementos del territorio y resultado de la interacción de estructuras productivas, estructuras de poder, estructuras sociales y administrativas territoriales), la escalaridad (considera que los fenómenos o hechos territoriales varían según la escala de observación), la diversidad (no todos los territorios de una misma escala presentan las mismas cualidades naturales y culturales, las mismas potencialidades, limitaciones y problemas), y la temporalidad (las estructuras territoriales se explican en función de los procesos históricos para entender, el porqué de las realidades actuales y sus tendencias de cambio); las cuales se expresan en la naturaleza del desarrollo territorial.

* Docente e investigadora de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Cuenca.

** Docente de la Maestría en Ordenación del Territorio, Universidad de Cuenca.

El Estado “está constituido por un conjunto de territorios que operan como un sistema, donde cada territorio genera una serie de procesos económicos, sociales y culturales, que componen una red de relaciones entre los actores sociales que lo habitan.

Desde este contexto, “las condiciones de desarrollo de cada territorio y del conjunto del sistema están afectadas por cómo se estructuran las relaciones entre los grupos de poder local y los grupos de poder central del Estado” (Velas & Isunza, 2008: 1). En esta red de relaciones, el “ámbito nacional está constituido por un sistema de territorios interconectados, donde cada uno tiene procesos endógenos que le afectan e influyen al resto del sistema, a la vez que están siendo perturbados por los otros elementos” (Ibíd, 2008: 1). Más allá de lo anterior:

las políticas territoriales representan enfoques territoriales, visiones integradoras o excluyentes de espacios, actores y dinámicas que promueven la reestructuración progresiva y la adopción de nuevas funciones y demandas con propósitos de relación o integración entre territorios en lo vertical u horizontal, pero siempre con imposiciones de poder generalmente desde arriba del sistema político. Es por ello que en el proceso de configuración de territorios a partir de políticas territoriales suelen darse encuentros y desencuentros con políticas procedentes del territorio mismo, desde actores que pueden ser catalogados como locales. Es el caso de encuentros entre gobiernos municipales con base en políticas que crean articulaciones regionales [...]. (Sosa, 2012: 95).

La planificación territorial u ordenación del territorio, como “una acción planificada y coordinada del Estado en el territorio” (Benabent, 2018: 553), precisa conocer la organización territorial del Estado, como “un agente decisional clave en los procesos de construcción del territorio”.

La construcción del nuevo modelo de descentralización en Ecuador (2008) y el funcionamiento del «sistema nacional de competencias», deben ser entendidos en el marco de la evolución normativa que han atravesado los procesos de descentralización en el país, considerando que no se trata de un concepto meramente jurídico, sino esencialmente político. Aclarando que la “descentralización como política pública o como estrategia de reforma del Estado estuvo ausente de la agenda política hasta la década de los 90” (Bastidas, Burbano & Ortiz, 2017: 22).

La política descentralizadora de los países latinoamericanos tomó fuerza en los años ochenta, asociada al modelo económico neoliberal que requería nuevas estrategias de gestión territorial –governabilidad, gobernanza y competitividad–, especialmente relacionadas con la eficiencia fiscal, la territorialización de los servicios públicos, la descongestión de la administración pública, una mayor gobernabilidad democrática y transparencia en el manejo de bienes y recursos públicos. Para esto, “las políticas de desarrollo regional y de ordenamiento territorial no eran eficaces, razón por la cual se impulsó la política de descentralización territorial” (Massiris, 2012: 76), como una política de Estado, que buscó reforzar la participación de las entidades territoriales sub nacionales en la gestión pública –redistribuir el poder

entre el gobierno central y las entidades territoriales—, especialmente en programas sociales y provisión de servicios públicos, y, con ello, disminuir los desequilibrios territoriales.

Este artículo, tiene por objeto analizar y definir el modelo de descentralización territorial de la planificación del ordenamiento territorial en Ecuador, entre los años 2008 y 2018, partiendo de un breve análisis de la descentración hasta la década de los 90. El análisis se sustenta en una revisión documental y una lectura cruzada y comparativa, de la legislación vinculada a la planificación en el periodo señalado. Para ello analiza y explora el modelo de organización del Estado ecuatoriano y los diferentes territorios que lo conforman, a partir de la Constitución del 2008, mostrándose que se mantiene la fisonomía tradicional de la organización territorial de 1998 y que se desperdició la oportunidad de racionalizar la organización territorial del Estado, aunque se incorporó la creación de las regiones como nivel intermedio de gobierno, sin embargo, tras 10 años de vigencia en la Constitución, su discusión se evalúa como fallida.

Luego, se analiza el reparto competencial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) regionales, provinciales, municipales y parroquiales rurales, profundizando la competencia concurrente de la ordenación del territorio a través del análisis de los objetivos, alcances y contenidos de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial municipales y de los planes de uso y gestión de suelo, que racionalizan las intervenciones de otros niveles de gobierno.

Organización territorial del Estado: una concepción del territorio para planificar

El modelo de organización del Estado ecuatoriano, a través de las 20 constituciones promulgadas, ha tenido algunas tendencias, descentralizadoras y autonomistas, en la historia del país, todas “ligadas a disputas por cuotas de poder político y por distribución de las rentas y presupuesto del Estado” (Castro, 2016: 304).

En la década de los cuarenta y cincuenta, se multiplicaron las autonomías administrativas y sobre todo presupuestarias legalmente establecidas. La administración del cinco veces Presidente de la República, Velasco Ibarra, “estuvo principalmente orientada a lograr una centralización política y administrativa del país” (Pérez, 2001: 25).

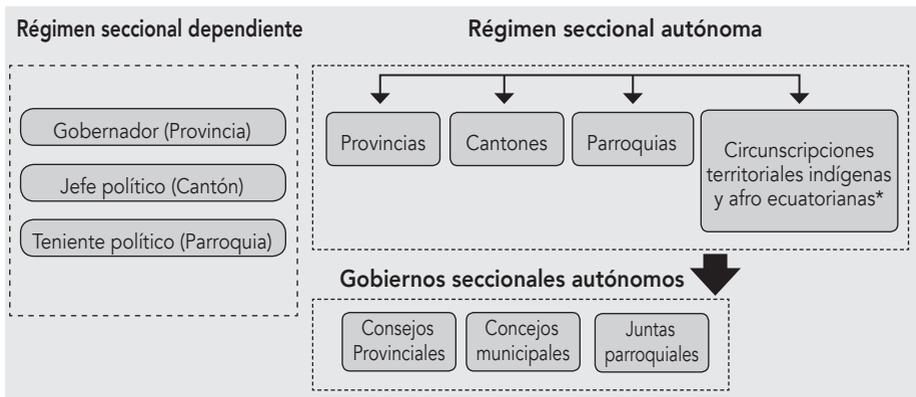
Estas tendencias, se han mantenido hasta la década de los noventa, y se expresan con más claridad en los procesos modernizadores del gobierno de Sixto Durán Ballén (1992 a 1996), con la promulgación de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada (1993), como base jurídica de las privatizaciones e hilo conductor de la creación del Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM), concebido como la delegación del poder político, económico, administrativo o de gestión de los recursos tributarios del gobierno central a los gobiernos seccionales; y, la Ley de Descentralización del Estado y Participación Social (1997), “que intentó llevar a

la práctica la descentralización, sin resultados efectivos, y curiosamente solo en el año 2001, se dicta el Reglamento a la Ley de Descentralización y Participación Social, con lo que se dio un pequeño impulso al proceso descentralizador” (Castro, 2016: 305). Estos procesos, no son ajenos a la Constitución de 1998, en tanto y en cuanto, se establece un modelo para la administración del Estado y su representación política, señalando que:

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. El gobierno central transferirá progresivamente funciones, atribuciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades seccionales autónomas o a otras de carácter regional. Desconcentrará su gestión delegando atribuciones a los funcionarios del régimen seccional dependiente (Constitución, 1998. Artículo 225).

Gráfico 1

Modelo para la administración del Estado ecuatoriano y su representación política



* Regímenes que serán establecidos por la ley, misma que nunca llegó a expedirse.

Fuente: Constitución, 1998.

Elaboración: © Lorena Vivanco Cruz (2017).

Como respuesta, a las tendencias autonomistas, en el año 2001, se expide el Reglamento a la Ley de Descentralización y Participación Social,¹ impulsado por los Consejos Provinciales para avanzar a un régimen autonómico, llegándose a formular inclusive el Proyecto de Ley de Autonomías Provinciales. En adelante hasta el 2006, según Castro los resultados del proceso descentralizador “fueron magros, expresándose más bien como procesos de delegación y desconcentración que al

1. El Reglamento a dicha Ley, fue de carácter “voluntario obligatorio”, o “a la carta” o también “uno a uno” (por tenerse que negociar convenios para transferir cada competencia).

decir de Vedel es «una técnica de organización que consiste en trasladar importantes poderes de decisión a los agentes del poder central ubicados a la cabeza de las diversas circunscripciones administrativas o de los diversos servicios» (Vedel, 1992 citado en Castro, 2016: 305), antes que estrictamente descentralización, pero que en todo caso colocaron el tema en la vitrina política.

Es evidente, que la compleja estructura territorial diseñada en la Constitución de 1998, que se mostraba inadecuada, para un país con escasos recursos y con graves problemas de funcionamiento administrativo, no se simplifica. “Pues resulta evidente que una multiplicación de instancias de gobierno encarece el costo del funcionamiento del Estado y dificulta la gestión pública por la yuxtaposición de administraciones, a las que el ciudadano debe recurrir para resolver sus problemas, los cuales muchas veces acaban colisionando entre sí, y fruto de la descoordinación, no resuelven las necesidades sociales” (Viciano, 2009: 106).

Se resalta que la Constitución de 1978, establecía provincias y cantones; en tanto que la Constitución de 1998 refiere a provincias, cantones, parroquias y circunscripciones territoriales indígenas y afro ecuatorianas; mientras que la Constitución del 2008, incluye las regiones a la estructura territorial de la norma fundamental de 1998.

La división territorial del Estado, a partir de la cual se vertebra la gestión pública hasta antes del 2008, debe considerar el proceso de creación de los cantones, pues en 20 constituciones y 19 periodos interconstitucionales, entre 1830 y 1980, el promedio anual de creación de cantones fue de un cantón cada dos años (0,54 cantones por año), mientras que entre 1980 y 2000 el promedio fue de 5,15 cantones por año. Desde 1980 a 1998, el número de cantones se duplicó. Este crecimiento produjo un indiscriminado proceso de fraccionamiento territorial para el surgimiento de nuevos cantones sin ninguna descentralización (Cordero & Vivanco, 2019).

Sistema de organización territorial vigente en Ecuador desde la expedición de la Constitución de 2008

El nuevo modelo constitucional (2008), concibe al país como un “Estado unitario y descentralizado”, un “Estado constitucional de derechos y justicia social” que implementa “los derechos del buen vivir” como objetivo fundamental de la organización estatal y la figura de la planificación como medio para su obtención.

El establecimiento de este modelo, favorece “la estructuración de una organización territorial que procura eliminar las asimetrías locales” (SENPLADES, 2013: 32), en correspondencia a los principios constitucionales -promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización-, (Constitución, 2008. Artículo 3, numeral 6), que sustentan la organización territorial de los distintos niveles que componen los GAD, así como el ordenamiento territorial.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD), establece que la “organización territorial del Estado ecuatoriano equitativa y solidaria, que compense las situaciones de injusticia y exclusión existentes entre las circunscripciones territoriales” (Artículo 2, literal d), ratifica como uno de sus principios la “equidad interterritorial”, para lo cual “la organización territorial del Estado y la asignación de competencias y recursos garantizarán el desarrollo equilibrado de todos los territorios, la igualdad de oportunidades y el acceso a los servicios públicos” (Artículo 3, literal f).

Correlativamente a ello, la Constitución define el territorio del Ecuador como “una unidad geográfica e histórica de dimensiones naturales, sociales y culturales, legado de nuestros antepasados y pueblos ancestrales. Este territorio comprende el espacio continental y marítimo, las islas adyacentes, el mar territorial, el Archipiélago de Galápagos, el suelo, la plataforma submarina, el subsuelo y el espacio suprayacente continental, insular y marítimo [...]” (Constitución, 2008. Artículo 4).

El Estado ecuatoriano se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones, parroquias rurales. Los regímenes especiales por razones de conservación ambiental, étnica culturales o de población no alteran la organización territorial.

Tabla 1
Modelo de Organización territorial del Estado ecuatoriano, 2008

Territorio y jurisdicciones territoriales	Gobiernos Autónomos Descentralizados –GAD–	Regímenes Especiales					
		Razones de conservación ambiental		Razones de población		Razones étnico culturales	
		Territorio	Gobierno	Territorio	Gobierno	Territorio	Gobierno
Región	Gobiernos regionales - Consejo regional						
Provincia	Gobiernos provinciales Consejo provincial	Territorio insular de Galápagos	Gobierno provincial de Galápagos Consejo de Gobierno especial de la provincia de Galápagos			Territorios indígenas afro ecuatorianos y montubios	Circunscripciones territoriales de pueblos y nacionalidades indígenas, afro ecuatorinas y montubias
Cantón	Gobiernos municipales Concejo municipal			Distrito metropolitano	Gobierno metropolitano Consejo metropolitano		
Parroquias rurales	Gobiernos parroquiales rurales Junta parroquial rural						

Fuente: Constitución, 2008. Artículo 242; COOTAD, 2010. Artículos 10,28; Ley Orgánica de Régimen Especial de la provincia de Galápagos, 2015. Artículo 1.
Elaboración: © Lorena Vivanco Cruz (2017).

A los territorios resultantes de la nueva organización territorial, la norma fundamental añade otros territorios, tales como:

- i) *Territorios de las mancomunidades* –agrupaciones de dos o más regiones, provincias, distritos, cantones o parroquias rurales contiguas–; y, *consorcio* –dos o más GAD del mismo nivel de gobierno que no fueran contiguos–.
- ii) *Territorios Fronterizos* –cantones cuyos territorios se encuentren total o parcialmente dentro de una franja fronteriza de cuarenta kilómetros–.
- iii) *Territorios Amazónicos o Ecosistema Amazónico* –lo integran las provincias amazónicas que forman parte de un ecosistema y de la biodiversidad amazónica–.
- iv) *Territorios de comunidades, comunas,² recintos, barrios y parroquias urbanas* –unidades básicas de participación en los GAD y en el sistema nacional de planificación–.

En relación a los niveles de organización territorial, la Constitución y el COOTAD incorporan a este “modelo de articulación territorial”, la conformación de las regiones, para procurar el “equilibrio interregional, la afinidad histórica y cultural, la complementariedad ecológica y el manejo integrado de las cuencas” (Constitución, 2008. Artículo 244). Esta iniciativa corresponde a los gobiernos provinciales, quienes elaboraran un proyecto de “ley de regionalización” que propondrá la circunscripción territorial de la nueva región y su correspondiente estatuto de autonomía regional. (Constitución, 2008. Artículo 245).

La Carta Magna (2008), estableció a los prefectos de las 23 provincias del país y un régimen especial –Galápagos–, un plazo máximo de ocho años para concluir el proceso de conformación de las regiones autónomas. “Una vez cumplido el plazo [...], las provincias que no hubieren concluido el proceso o no integren ninguna región, se resolverá mediante ley presentada a la Asamblea Nacional, por iniciativa del Presidente de la República” (COOTAD, 2010. Disposición Transitoria Tercera). Sin embargo, antes de cumplirse el plazo previsto, en diciembre de 2015 la Asamblea Nacional, aprobó las Enmiendas Constitucionales, eliminando la Disposición Transitoria Primera numeral 9 de la Constitución «el plazo de ocho años», quedando de esta manera el plazo abierto a la voluntad de los gobiernos provinciales y a la iniciativa del Presidente de la República.

En consonancia a esta lógica territorial, la organización territorial –regiones, provincias, cantones y parroquias rurales, regímenes especiales–, planteada en la Carta Magna y en el COOTAD, “se orienta a la consecución de una progresiva articulación y complementación de los territorios, a los que se les dota de distintos niveles de gobierno” (Espinosa, 2012: 122), en función de su naturaleza jurídica, sede y funciones, que desarrolla la organización territorial del Estado.

2. A estos territorios, se pueden adjudicar algunos subconjuntos de territorios tales como: *territorios ancestrales, territorios de los pueblos en aislamiento voluntario; y, tierras y territorios comunitarios*, (COOTAD, 2010. Artículos 100, 101 y 103).

La Constitución y el COOTAD, con la finalidad de evitar la fragmentación del territorio, definen la organización territorial del Estado ecuatoriano en:

- a) *Regiones*: son circunscripciones territoriales conformadas por dos o más provincias con continuidad territorial. La iniciativa para la conformación de las regiones autónomas corresponde a los gobiernos provinciales, a través de un proyecto de ley que contendrá la declaración de creación y la delimitación de su territorio, y, que será presentado por los prefectos/as al Presidente de la República, quien lo remitirá a la Asamblea Nacional, para el inicio del proceso legislativo. Pero es claro que el Estado no ha priorizado el proceso de regionalización en el país (COOTAD, 2010. Artículos 14,15 y 16).
- b) *Provincias*: son circunscripciones territoriales integradas por los cantones, su creación se realizará mediante un proyecto de ley presentado por el Presidente de la República, la cual contendrá la descripción del territorio que comprende la provincia, sus límites, la designación de la capital provincial, precio al cumplimiento de sus requisitos (COOTAD, 2010. Artículos 17 y 18).
- c) *Cantones*: son circunscripciones territoriales conformadas por parroquias rurales y la cabecera cantonal con sus parroquias urbanas. Su creación se hará mediante un proyecto de Ley presentado por iniciativa del Presidente de la República, que contendrá la descripción del territorio del cantón, sus límites, la designación de la cabecera cantonal y la garantía de cumplimiento de sus requisitos (COOTAD, 2010. Artículos 20 y 21).
- d) *Parroquias rurales*: constituyen circunscripciones territoriales integradas a un cantón a través de ordenanza expedida por el respectivo concejo municipal o metropolitano. Su creación o modificación, corresponde al Concejo municipal o metropolitano, mediante un proyecto de ordenanza contendrá la delimitación territorial y la identificación de la cabecera parroquial, previa a la aprobación de los requisitos correspondientes (COOTAD, 2010. Artículos 24 y 25).

La norma fundamental contempla regímenes especiales, como formas de gobierno y administración del territorio, su conformación en el marco de la organización político administrativa del Estado, da lugar a:

i) *Distritos metropolitanos autónomos*: “establecidos por consideraciones de concentración demográfica y de conurbación, los cuales ejercerán las competencias atribuidas a los gobiernos municipales y las que puedan ser asumidas, con todos los derechos y obligaciones, de los gobiernos provinciales y regionales”. La iniciativa para la conformación de distritos metropolitanos autónomos, corresponde a los gobiernos municipales, para lo cual “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” (Constitución 2008. Artículo 247); (COOTAD, 2010. Artículos 73 y 74).

ii) *Circunscripciones territoriales de Comunidades, Pueblos y Nacionalidades Indígenas, Afroecuatorianas y Montubias*: “establecidos por libre determinación de los pueblos, nacionalidades y comunidades indígenas, afroecuatorianas y montubias, en el marco de sus territorios ancestrales, respetando la organización político

administrativa del Estado, que ejercerán las competencias del nivel de gobierno autónomo correspondiente (Ley Orgánica Reformatoria al COOTAD, 2014. Artículo 10), y se regirán por principios de interculturalidad y plurinacionalidad.

La conformación de las circunscripciones territoriales indígenas o afroecuatorianas, podrán ser de iniciativa de “las parroquias, cantones o provincias conformados mayoritariamente por comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas, afroecuatorianos, montubios o ancestrales”, en el marco del respeto a los derechos colectivos e individuales, se regirá por la Constitución, los instrumentos internacionales y por sus estatutos constitutivos, que deberán contar con el dictamen favorable de la Corte Constitucional previo a la realización de la consulta popular (Constitución, 2008. Artículo 11, 56, 57, 257); (COOTAD, 2010. Artículo 94). En el caso de:

los cantones o provincias, con la decisión ciudadana favorable, los ejecutivos presentarán al Presidente de la República el proyecto de ley para que lo remita a conocimiento y aprobación de la Asamblea Nacional [...]. Si se tratara de dos o más parroquias, los ejecutivos presentarán el proyecto de ordenanza de fusión al alcalde o alcaldesa [...] este presentará dicho proyecto ante el respectivo concejo [...]. La ley u ordenanza de fusión de estas circunscripciones según el caso contendrá su plan de desarrollo debidamente financiado, en concordancia con el Sumak Kawsay [...].

Las circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas o montubias, son equiparables en términos de autonomía política, administrativa y competencia a los gobiernos territoriales correspondientes (parroquias, cantones o provincias). Hasta el 2018, no existe ninguna circunscripción territorial indígena, afroecuatoriana o montubia que se haya constituido, aunque han existido “cuatro iniciativas de municipios y parroquias rurales de las provincias amazónicas que se han presentado en la Corte Constitucional, pero han sido rechazadas por no cumplir el procedimiento adecuado” (Corte Constitucional, 2013a, 2013b, 2014a, 2014b); (Molina, 2015, pp.138).

iii) *La provincia de Galápagos*: “constituye un régimen especial de gobierno en razón de sus particularidades ambientales y por constituir patrimonio natural de la humanidad; su territorio será administrado por un consejo de gobierno en la forma prevista en la Constitución, [...] y de acuerdo a la Ley Orgánica de Régimen Especial de la provincia de Galápagos (COOTAD, 2010. Artículo 104).

Descentralización y reparto competencial de la ordenación del territorio

La construcción del nuevo modelo de descentralización en Ecuador (2008) y el funcionamiento del «sistema nacional de competencias», deben ser entendidos en el marco de la evolución normativa que han atravesado los procesos de descentralización en el país, considerando que no se trata de un concepto meramente jurídico, sino esencialmente político. De manera general en el caso ecuatoriano, Bedón (2012), Bastidas, Burbano & Ortiz (2017), identifican algunos instrumentos

Tabla 2
Creación de regiones, provincias, cantones y parroquias rurales

Requisitos para la creación de regiones, provincias, cantones y parroquias rurales				
Organización del Territorio	Regiones	Provincias	Cantones	Parroquias rurales
Variable				
Población residente	5% de la población nacional.	3% de la población total nacional.	50000 habitantes, de los cuales, al menos 120000 deberán residir en la futura cabecera cantonal. (**)	10000 habitantes, de los cuales por lo menos 2000 deberán estar domiciliados en la cabecera de la nueva parroquia.
Extensión territorial	20000 km2	10000 km2		
Delimitación física del territorio		Información detallada que incluye la descripción de los accidentes geográficos existentes.	Información detallada que incluye la descripción de los accidentes geográficos existentes.	Información detallada que incluye la descripción de los accidentes geográficos existentes, y que no implique conflicto con parroquias existentes.
Subconjuntos que integran el territorio	Los provincias promuevan el proceso de regionalización	Los cantones que promuevan el proceso de provincialización deberán tener al menos 10 años de creación.	La parroquia o parroquias rurales que promuevan el proceso de cantonización deberá tener al menos 10 años de creación.	
Informes del nivel superior	Inicia con las resoluciones adoptadas por los consejos provinciales respectivos.	Informe favorable del gobierno regional y del organismo nacional de planificación.	Informes del gobierno provincial y del organismo nacional de planificación; Informe previo no vinculante de los gobiernos cantonales que se encuentren involucrados.	Informe técnico del gobierno cantonal o distrital correspondiente; Informe técnico favorable emitido por el organismo responsable de los límites internos -Consejo Nacional de Límites Internos (CONALI)-, sobre los límites y requisitos de extensión de la nueva circunscripción; e Informe técnico favorable del organismo responsable de estadísticas y censos, sobre el requisito poblacional.
Participación ciudadana	Consulta Popular en las provincias que formarían la región.	Decisión favorable de la ciudadanía de los cantones que van a conformar la nueva provincia a través de consulta popular. (*)	La decisión favorable de la ciudadanía que va a conformar el nuevo cantón expresada a través de consulta popular.	Cuando la iniciativa sea de la ciudadanía de la parroquia rural, la solicitud deberá estar firmada por al menos el diez por ciento de los ciudadanos de la futura parroquia, mayores de dieciocho años.

normativos entre los cuales se pueden citar los siguientes, con la aclaración que la “descentralización como política pública o como estrategia de reforma del Estado estuvo ausente de la agenda política hasta la década de los 90” (Ibíd., 2017: 20).

a) Ley de Régimen Provincial (1969) y la Ley de Régimen Municipal (1971), b) Creación del Fondo de Desarrollo Seccional (FODESEC), y el Fondo de Desarrollo Provincial (FONDEPRO): los cuales sustituyeron al Fondo Nacional de Parti-

Excepcionalidades	El territorio de la región a conformarse no superara el 20% del total del territorio nacional		La población residente para la creación de cantones ubicados en la franja fronteriza y en las provincias amazónicas será de diez mil habitantes.	En cantones amazónicos y cantones ubicados en la franja fronteriza, para la creación de parroquias rurales se requerirá una población de 2000 hab. En cantones con población indígena afro ecuatoriana y/o montubia, se podrán crear parroquias rurales con un mínimo de 5000 mil habitantes. Dos o más parroquias rurales contiguas de un cantón podrán fusionarse por iniciativa propia, para constituirse en una nueva parroquia rural, para lo que se requerirá contar con el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de las respectivas juntas parroquiales.
-------------------	---	--	--	---

* La consulta popular convocada a solicitud del Presidente de la República, por el Consejo Nacional Electoral, CNE:

** Para determinar el requisito de población se consierará el último censo de población.

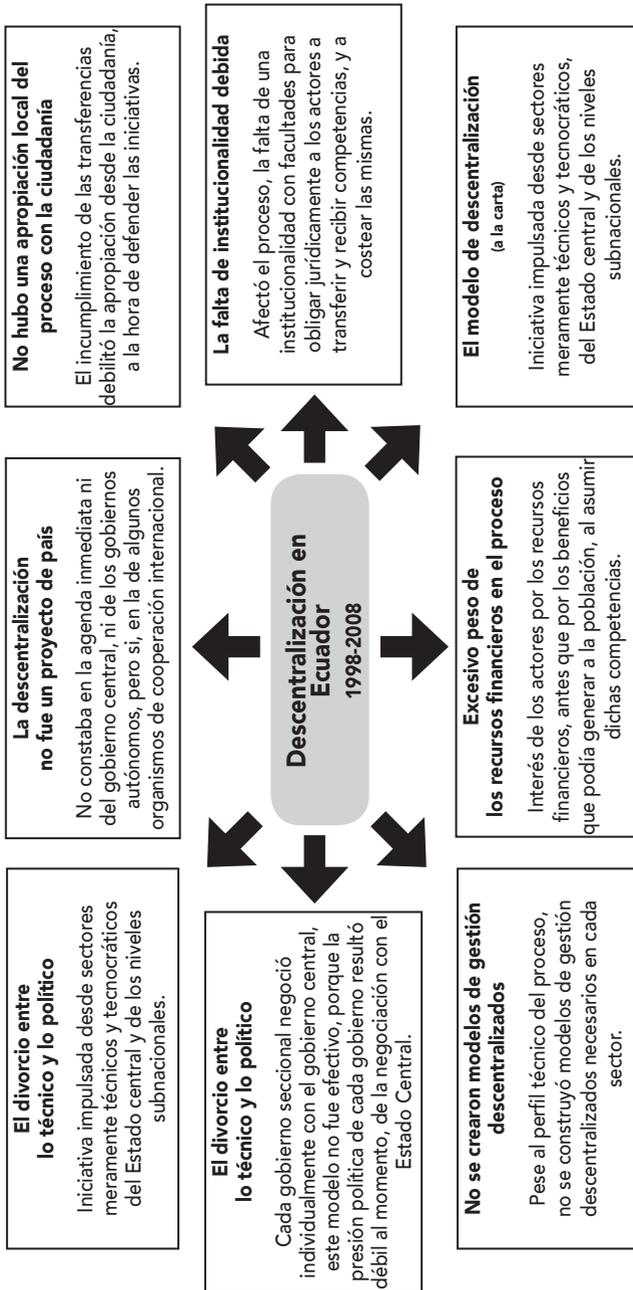
Fuente: COOTAD, 2010. Artículos 15, 19, 22, 23, 26 y 27; Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (201. Artículos 1 y 2).

Elaboración: © Lorena Vivanco Cruz (2017).

cipaciones (FONAPAR) –creado en la década de los setenta–. Quito y Guayaquil absorbían el 50% del FODESEC de forma exclusiva; c) Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la iniciativa privada (1993): crea el Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM), como organismo ejecutor de políticas neoliberales de reducción estatal, y, tuvo por mandato «coordinar, supervisar y controlar los procesos de modernización y descentralización del Estado»; d) Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central para Gobiernos Seccionales (1997): instrumentalizó una reforma constitucional del mismo año y transfirió a los gobiernos subnacionales el 15% de los ingresos permanentes del gobierno central; e) Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social (1997); f) Reformas y Codificación de la Constitución Política de la República (1998), con las reformas constitucionales, «todas las competencias del gobierno central eran descentralizables», exceptuando la política económica y tributaria del Estado, la gestión del endeudamiento externo, la defensa y seguridad nacional y las relaciones internacionales. Ello posibilitó un modelo de “descentralización a la carta” que se caracterizó por la caótica transferencia de competencias, a prefecturas, municipalidades e incluso hacia las denominadas «entidades regionales», pero en todos los casos sin transferencia de recursos económicos. Entre 1998 y el año 2000 emerge en distintas regiones del país -especialmente en la Costa- una demanda por la conformación de autonomías; g) Reformas y Codificación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (2005):

[...] para el caso de municipios, se eleva a nivel de ley orgánica un procedimiento contemplado ya en el Reglamento a la Ley de Descentralización (Registro Oficial 349, 18-jun-2001), que establecía términos perentorios obligatorios para la transferencia de competencias y recursos solicitados, de manera que la descentralización opere obligatoriamente, por el simple paso del tiempo, aun sin la voluntad del go-

Gráfico 2
Nudos críticos de la descentralización durante el periodo 1998 - 2008



Fuente: Bedón, 2012: 196-197.
Elaboración: © Lorena Vivanco Cruz (2017)

bierno central y bajo la pena de destitución de los ministros que incumplen dichos plazos”³ (Bedón, 2012: 192-193), en este caso al Ministro de Economía y Finanzas.

Si vencidos los plazos no se suscribían los convenios de transferencia, las competencias y recursos pasaban por mandato de la ley, automáticamente, al gobierno seccional, en los mismos términos en los que este los solicitó. No obstante, la descentralización no operó, a pesar de haberse iniciado varios procesos, bajo distintas modalidades (en grupo, uno a uno, por bloques, aislados, por sectores, etcétera), y se puede afirmar que no se produjo ninguna experiencia significativa en el que se haya concretado totalmente la transferencia de competencias y recursos, tal como lo disponía el marco jurídico (Bedón, 2012: 193).

El Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM), continúa hasta el año 2008, como la entidad responsable, “de la política nacional de descentralización”. Con el marco jurídico descrito, durante la última década, Bedón (2012), advierte que el país inició procesos de descentralización entre 1998 - 2008, en los que se puede señalar resultados modestos en la mayoría de los casos, tanto por la inejecutabilidad de las competencias, como por la ausencia de recursos financieros que las acompañan.

En esta misma línea de análisis, vale resaltar que la Asamblea Nacional Constituyente de 2007 y 2008 organizó un nuevo proceso de retorno del Estado. En lo tendiente, “a la descentralización y a la organización territorial del territorio, se realizó una descentralización administrativa –vía modelo obligatorio– que además de reorganizar el sistema competencial desordenado del modelo ‘a la carta’, transfirió competencias que todavía no estaban siendo ejercidas por los Gobiernos Autónomos Descentralizados, o en su defecto, las regularizó” (Bastidas, *et al.*, 2017: 22). La nueva secuencia descentralizadora empezó a operar legalmente a partir del 2010, año en que se aprueba el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, que plantean la construcción de un «sistema nacional de competencias» como mecanismo para operar el proceso de descentralización.

-
3. La codificación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, asume que “para solicitar la transferencia de competencias las municipalidades deberán tener capacidad operativa para asumirla. El consejo cantonal respectivo determinará la capacidad operativa para asumir nuevas competencias”. Respecto de las transferencias, establece que las asignaciones que corresponden a las municipalidades, se harán de forma predecible, directa, oportuna y automática. “Así como los recursos para la ejecución de obras públicas, prestación de servicios y realización de actividades inherentes a los diversos ámbitos de su competencia que sean transferidos o delegados a las municipalidades a través del proceso de descentralización.

El retraso por más de diez días de terminado el mes correspondiente, en la transferencia de los recursos que, de conformidad con la Ley de Distribución del 15% del presupuesto del gobierno central, para los gobiernos seccionales, les corresponde a las municipalidades, causará que el funcionario responsable de tal retraso sea sancionado con la destitución del cargo por parte de la correspondiente autoridad nominadora, extendiéndose esta responsabilidad y sanción al Ministro de Economía y Finanzas” (Artículo 17, literal b).

El sistema nacional de competencias y reparto competencial en Ecuador

El modelo tiene como punto de partida la declaración de un «Estado Constitucional de Derechos y Justicia», que se gobierna de manera descentralizada, y que se explica, en el marco de un nuevo escenario técnico y jurídico, que inicia con la asignación de competencias a cada nivel de gobierno.

La descentralización de la gestión del Estado es la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, con los respectivos talentos humanos, financieros, materiales y tecnológicos, desde el Gobierno Central hacia los GAD. Para dar paso a este proceso y, de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución (Artículos 260 y 269), y en el COOTAD (Artículo 117), se conformó el Consejo Nacional de Competencias (CNC), organismo técnico integrado por un delegado permanente del Presidente de la República, un representante de cada nivel de gobierno -regional, provincial, municipal y parroquial rural-, que coordina el proceso de transferencia de competencias desde el gobierno central a los GAD.

El Sistema Nacional de Competencias, definido como “el conjunto de instituciones, planes, políticas, programas y actividades relacionados con el ejercicio de las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno”, cuenta con el Consejo Nacional de Competencias que entre sus funciones debe regular el procedimiento de transferencia de las competencias exclusivas, adicionales; regular la gestión de las competencias concurrentes; asignar competencias residuales; dirimir la superposición de funciones entre los niveles de gobierno; resolver en sede administrativa los conflictos de competencias que surjan entre los distintos niveles de gobierno, entre otras.

Respecto de la clasificación de las materias competenciales, el COOTAD en el Artículo 110, define a los sectores, como “las áreas de intervención y responsabilidad que desarrolla el Estado. Según su organización podrán constituir un sistema sectorial”. Se clasifican en privativos, estratégicos y comunes.

- Son sectores competenciales privativos, entre otros, la defensa nacional; el orden público; las relaciones internacionales; y la política tributaria. Corresponde al Gobierno Central y no son delegables (COOTAD, 2010. Artículo 110).
- Son sectores estratégicos los que tienen una influencia decisiva económica, social, política o ambiental en el país, como la energía, telecomunicaciones, o los recursos naturales no renovables (COOTAD, 2010. Artículo 111). La rectoría y el modelo de gestión son del Gobierno Central. Las demás facultades pueden ser concurrentes.
- Son sectores comunes la ordenación del territorio, la educación, sanidad, vivienda, carreteras, entre otros. Susceptibles de mayor o menor descentralización y desconcentración (COOTAD, 2010. Artículo 112).

Las competencias, “son capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector” (COOTAD, 2010. Artículo 113) y pueden ser:

- Competencias Exclusivas: la titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno de acuerdo con la Constitución y la ley, y la gestión puede realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno. Se requiere autorización del titular de la misma, (COOTAD, 2010. Artículos 114, 126).
- Competencias concurrentes: son aquellas cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno en razón del sector o materia, por lo tanto deben gestionarse obligatoriamente de manera concurrente (COOTAD, 2010. Artículo 115).

Cada competencia comprende un conjunto de facultades -rectoría, planificación, regulación, control y gestión- que son atribuidas a los distintos niveles de gobierno. Según el Artículo 116 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP):

- La rectoría es la capacidad para emitir políticas públicas. La rectoría nacional del ordenamiento territorial será ejercida por el ente rector de la planificación nacional en su calidad de entidad estratégica (LOOTUGS, 2016. Artículo 9).
- La planificación es la capacidad para establecer y articular las políticas, objeti-

Tabla 3
Sistema de reparto competencial en Ecuador

Reparto competencial	Gobierno Central	GAD Regionales	GAD Provinciales	GAD Municipales/ Distritales	GAD Parroquiales Rurales
Planificación Nacional	Art. 261 Art.10, COPFP				
Planificación del Desarrollo	Art. 275	Art. 262	Art. 263	Art. 264	Art. 267
Defensa Nacional	Art. 261				
Zonas Desarrollo Económico Especial	Art.10, COPFP				
Fomentar actividades productivas		Art. 262	Art. 263		Art. 267
Ordenamiento Territorial	Art. 26, COPFP; Art. 9 LOOTUGS	Art. 262	Art. 263	Art. 264	Art. 267
Hábitat	Art. 375	Art. 375	Art. 375	Art. 375	Art. 375
Vivienda	Art. 261 y 375	Art. 375	Art. 375	Art. 375	Art. 375
Uso del suelo (Urbanismo)				Art. 264	
Patrimonio arquitectónico, cultural y natural				Art. 264	
Educación	Art. 261			Art. 264	Art. 267
Salud	Art. 261			Art. 264	Art. 267
Espacios públicos				Art. 264	Art. 267
Infraestructuras varias	Art. 314	Infraestructura regional Art. 262	Infraestructura rural provincial Art. 263	Infraestructura urbana Art. 264	Infraestructura parroquial Art. 267
Puertos y Aeropuertos	Art. 261, 314 y 394				
Tránsito y Transporte público	Art. 394	Art. 262		Art. 264	
Comunicaciones y Telecomunicaciones	Art. 261 y 314				

Áreas naturales protegidas y recursos naturales	Art. 261				
Gestión del riesgo	Art. 261				
Recursos forestales	Art. 261				
Recursos energéticos	Art. 261 y 314				
Recursos hídricos	Art. 261				
Planificación, gestión y aprovechamiento del agua	Art. 318				
Gestionar el ordenamiento de las cuencas hidrográficas		Art. 262			
Gestionar obras en cuencas y microcuencas			Art. 263		
Planificar y construir sistemas de riego	Art.314		Art. 263		
Agua potable	Art.314			Art. 264	
Sanearamiento	Art. 314			Art. 264	
Depuración de vertidos				Art. 264	
Desechos sólidos				Art. 264	
Acceso y uso playas	Art. 375	Art. 375	Art. 375	Art.264 y 375	Art. 375
Acceso y uso riberas de ríos, lagos y lagunas	Art. 375	Art. 375	Art.375	Art. 264 y 375	Art.375
Minería e hidrocarburos	Art. 261				
Materiales áridos y pétreos				Art. 264	
Control de incendios				Art. 264	
Notas:					
- Los artículos citados están establecidos en la Constitución excepto los indicados como Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP); Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS).					
- Los artículos de la Constitución 314, 318, 375 y 394 no son competencias exclusivas, como tampoco el Artículo 10 del COPFP.					

Fuente y Elaboración: Benabent & Vivanco, 2017: 716-717.

vos, estrategias, y acciones. La planificación corresponde concurrentemente a todos los niveles de gobierno.

- La regulación es la capacidad de emitir la normatividad necesaria para el adecuado cumplimiento de la política pública.
- El control es la capacidad para velar por el cumplimiento de objetivos y metas de los planes de desarrollo, de las normas y procedimientos establecidos.
- La gestión es la capacidad para ejecutar, proveer, prestar, administrar y financiar servicios públicos.

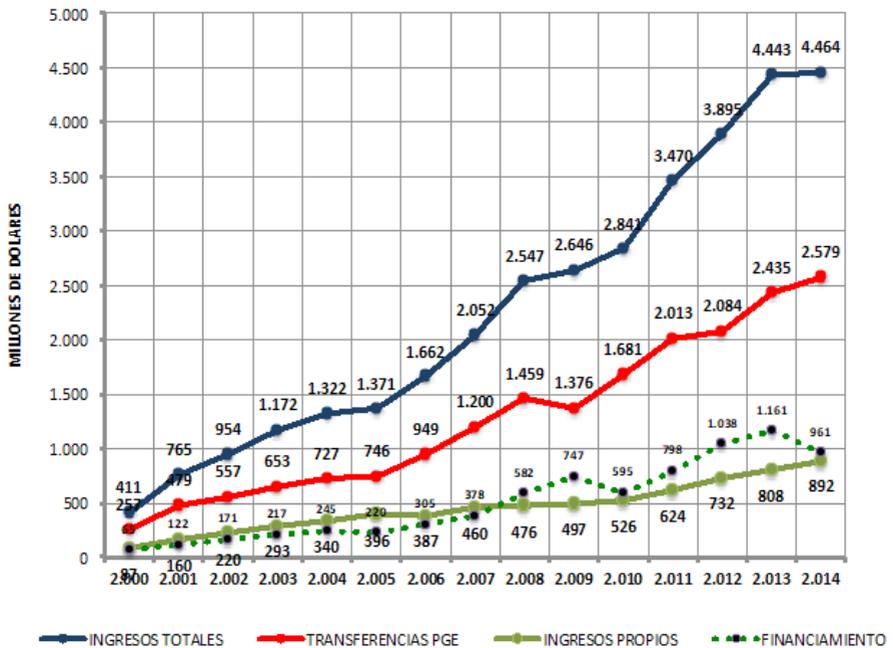
Los artículos 262, 263, 264 y 267 de la Constitución, establecen que cada uno de los GAD (regional, provincial, cantonal y parroquial), tendrá la competencia exclusiva en planificar el desarrollo y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional y de los restantes GAD.

La descentralización de competencias en el ámbito municipal

La descentralización de competencias, especialmente hacia el ámbito municipal, en Ecuador al igual que en el resto de Latinoamérica, no ha estado acompañada de recursos financieros suficientes para atenderlos, lo cual ha afectado la autonomía de los municipios para atender dichas competencias y asumir el liderazgo del desarrollo de su territorio. Particularmente en Ecuador, al estudiar las transferencias recibidas por los GAD cantonales del país, entre el año 2000 y el 2014, en valores nominales, se observa que hay un significativo crecimiento de ellos. En ese período los GAD municipales recibieron 19.194 millones de dólares. De ese monto 14.827 millones de dólares (77,25%), se transfirieron entre 2007 y 2014 y únicamente 4.367 millones de dólares (22,75%), entre el 2000 y 2006.

Si se analiza la situación económica financiera general de los GAD municipales, se infiere que el significativo crecimiento de sus ingresos totales se debe a las transferencias del presupuesto del Estado y al incremento de los ingresos provenientes

Gráfico 3
Ingresos de Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonales (Municipalidades), por tipo y según años (millones de dólares)



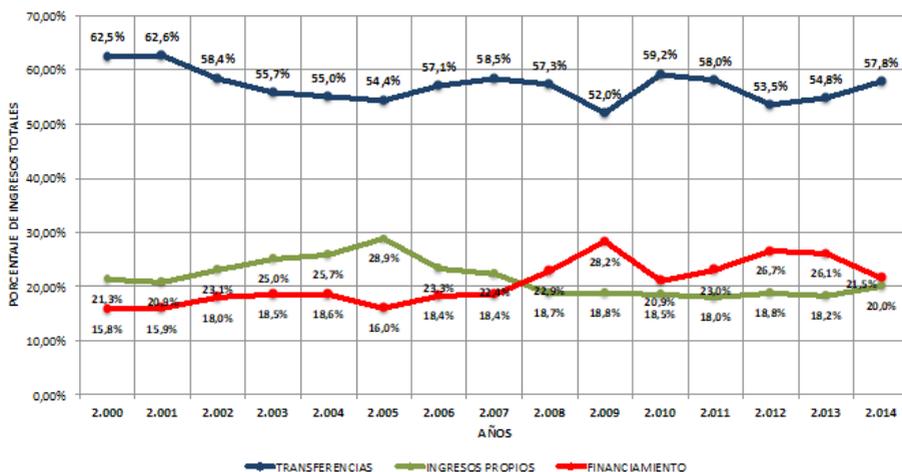
Fuente: Banco del Estado y Ministerio de Finanzas.
 Elaboración: © Fernando Cordero Cueva (2018).

de financiamiento. Los denominados ingresos propios que podrían generarse, en base de la competencia legislativa otorgada en la Constitución,⁴ siguen siendo mínimos y han reducido su peso relativo en el financiamiento del Desarrollo Local, pasando del 21,27% en el año 2000 a 19,99% en el 2014. El año con mayores ingresos propios fue el 2005 con 28,91% de los ingresos totales. Los ingresos de financiamiento se han incrementado desde 15,8% en el año 2000 a 28,23% en el 2008, vuelven a disminuir al 21,52% en el 2014. Vale la pena destacar que en esos ingresos provenientes de fuentes financieras el mayor aporte proviene de saldos de caja y no de crédito público.

El enorme peso relativo de los “saldos de caja” muestra una enorme contradicción ya que dichos saldos no son otra cosa que recursos no usados por las municipalidades, mientras las necesidades básicas insatisfechas se mantienen extremadamente altas, especialmente en las áreas rurales.

La dependencia de las transferencias del gobierno nacional, para el financiamiento municipal en Ecuador, se han mantenido muy altas, casi sin variación entre 2006 y 2017. El gráfico 4, evidencia estas tendencias.

Gráfico 4
Ecuador: Porcentajes de ingresos de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, por tipo de ingreso y según años



Fuente: Banco del Estado y Ministerio de Finanzas.

Elaboración: © Fernando Cordero Cueva (2018).

4. “Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias” (Constitución, 2008: Artículo 240).

Tabla 4
Número de cantones según grupos de porcentajes de dependencia de transferencias gubernamentales

Grupo de porcentaje de dependencias de transferencias	Número de cantones	Porcentaje de cantones	Número acumulado de cantones	Porcentaje acumulado de cantones
25,7 – 30,7%	3	1,4 %	3	1,4 %
+30,7 – 35,7%	3	1,4 %	6	2,7 %
+35,7 – 40,7%	2	0,9 %	8	3,6 %
+40,7 – 45,7%	2	0,9 %	10	4,5 %
+45,7 – 50,7%	10	4,5 %	20	9,0 %
+50,7 – 55,7%	9	4,1 %	29	13,1%
+55,7 – 60,7%	18	8,1 %	47	21,3 %
+60,7 – 65,7%	14	6,3 %	61	27,6 %
+65,7 – 70,7%	27	12,2 %	88	39,8 %
+70,7 – 75,7%	41	18,6 %	129	58,4 %
+75,7 – 80,7 %	39	17,6 %	168	76,0 %
+80,7 – 85,7 %	25	11,3 %	193	87,3 %
+85,7 – 90,7%	18	8,1%	211	95,5 %
+90,7 – 95,7%	10	4,5 %	221	100,00%
Totales	221	100 %		

Fuente: Banco del Estado y Ministerio de Finanzas.
 Elaboración: © Fernando Cordero Cueva (2018).

Por grupos de cantones, la situación es más dramática ya que únicamente un 9% de cantones tienen ingresos propios mayores que las transferencias que reciben del presupuesto del Estado, mientras el restante 91% depende en más del 50% de esas transferencias. En este segundo grupo hay 133 cantones (60,1%), que dependen de las transferencias del Presupuesto General del Estado en más del 70% de sus ingresos totales y 28 municipios (12,6%), que dependen en más del 85% 10 cantones (4,5%), dependen en más del 90% de las asignaciones establecidas en el presupuesto general del Estado.

La competencia sobre la ordenación del territorio en Ecuador, 2008 - 2018

En Ecuador, desde 2008 el marco normativo para la planificación y el ordenamiento territorial está establecido en la Constitución y en las leyes orgánicas derivadas de ella: COOTAD; COPFP; LOOTUGS; Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales (LOTRTA); Código Orgánico del Ambiente (COA); entre otras.

Gráfico 5
Marco constitucional y legal para el ordenamiento territorial
y el planeamiento urbanístico, uso y gestión de suelo



Elaboración: © Fernando Cordero Cueva & Lorena Vivanco (2018).

La Constitución establece que «la planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados» a los cuales les dota de «competencias exclusivas», reservando la posibilidad de gestiones concurrentes en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad, entre distintos niveles de gobierno.

Si bien todos los GAD tienen competencias para el ordenamiento territorial, la Constitución y la LOOTUGS apuestan por un modelo de ordenamiento territorial que se concreta y visibiliza en los planes municipales. Esto, en esencia constituye una apuesta por la descentralización que se expresa normativamente en los siguientes mandatos: “Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural; Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón; Planificar, construir y mantener la vialidad urbana; Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley; Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras; Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal; Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley; Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines; Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales; Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la ley; Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas de ríos, lagos y lagunas;

Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras; Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios; Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias” (Constitución, 2008. Artículo 264).

Muchas veces se pretende eludir o restar estas competencias exclusivas otorgadas por la Constitución ecuatoriana a los GAD municipales, en nombre de la *Rectoría*. Al respecto, es importante señalar que el COOTAD, para evitar interesadas confusiones y arbitrarias interpretaciones establece que: “las facultades son atribuciones para el ejercicio de una competencia por parte de un nivel de gobierno” (COOTAD, 2010. Artículo 116).

Cuando existen competencias exclusivas en varios niveles de gobierno, es indispensable tener presente lo que el COOTAD señala sobre la facultad de *Rectoría*, que no es otra cosa que:

[...] la capacidad para emitir políticas públicas que orientan las acciones para el logro de los objetivos y metas del desarrollo; así como para definir sistemas, áreas y proyectos estratégicos de interés público, en función de su importancia económica, social, política o ambiental [...]. Los gobiernos autónomos descentralizados también ejercerán esta facultad en el ámbito de sus competencias exclusivas y en sus respectivos territorios bajo el principio de unidad nacional (COOTAD, 2010. Artículo 116).

No es cierto entonces lo que sostienen los «centralistas» y «los despistados» al decir que la *Rectoría* es únicamente una facultad del Gobierno Central y particularmente de los ministerios. El Artículo 116 del COOTAD, aclara que los GAD cantonales ejercerán la *Rectoría*, en las competencias exclusivas municipales previstas en la Constitución, al igual que los gobiernos provinciales y parroquiales rurales en sus competencias exclusivas y en sus territorios.

Dicho de otro modo, los GAD municipales tienen la *Rectoría* en las 14 competencias exclusivas establecidas en el Artículo 264 de la Constitución y deben usar esa facultad para emitir políticas públicas que orienten las acciones, para el logro de los objetivos y metas del desarrollo cantonal.

Por eso, no se entiende que a pesar de que la LOOTUGS dispone a las municipalidades clasificar el suelo en urbano y rural, hacer lo que siempre han hecho, establecer cuál es el territorio o los territorios urbanos de cada cantón; y, siendo que esta es una facultad estrictamente municipal que permite definir lo que llamamos “perímetros urbanos”, lamentablemente la Ley Orgánica de Tierras y Territorios Ancestrales, en el Artículo seis subordina esta competencia municipal a decisiones administrativas del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG):

[...] La determinación del suelo rural de expansión urbana se realizará en función de las previsiones de crecimiento demográfico, productivo y socioeconómico del cantón o distrito metropolitano, y se ajustará a la viabilidad de la dotación de los sistemas

públicos de soporte definidos en el plan de uso y gestión de suelo, así como a las políticas de protección del suelo rural establecidas por la autoridad agraria o ambiental nacional competente. Con el fin de garantizar la soberanía alimentaria, no se definirá como suelo urbano o rural de expansión urbana aquel que sea identificado como de alto valor agroprodutivo por parte de la autoridad agraria nacional, salvo que exista una autorización expresa de la misma (LOOTUGS, 2016. Artículo 19).

El MAG está llamado a preocuparse de la soberanía alimentaria, la producción de la tierra, la clasificación del suelo potencialmente productivo, la generación de información sobre el uso actual del suelo rural y la definición de los usos potenciales, técnicamente recomendados para el futuro, en base a los estudios normalmente exigidos para este propósito. Corresponde en cambio a las municipalidades, establecer autónomamente las regulaciones del uso y ocupación del suelo urbano y rural, observando la información, los resultados de los estudios y las políticas nacionales que emita el ente rector. Es decir, el ejercicio de esta competencia, no supone «pedir» autorización alguna, sino acatar la Constitución.

Instrumentos para la ordenación del territorio

La competencia concurrente del ordenamiento territorial, se efectiviza en los instrumentos de planificación previstos en el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, entonces conceptualmente es un acierto el que se hayan unido los procesos de planificación del desarrollo con aquellos de ordenamiento territorial, ya que es evidente que la gran mayoría de expresiones del desarrollo y los desequilibrios e inequidades sociales, se expresan en el territorio. “El considerar a la ciudad como la proyección de la sociedad en el espacio es, al mismo tiempo, un punto de partida indispensable y una afirmación demasiado elemental” (Castells, 1974: 141).

Formular en un solo proceso de planificación un Plan de Desarrollo o actualizarlo y su correspondiente Plan de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, es coherente con la propia concepción de “Buen Vivir” que subyace en la constitución ecuatoriana y que no es otra cosa que, una propuesta de *desarrollo alternativo* para enfrentar los problemas y consecuencias negativas, derivadas del actual sistema económico y político mundial y nacional, que ha extendido la pobreza, multiplicado las desigualdades, incrementado los desastres ambientales, la inseguridad la exclusión y los desequilibrios territoriales en una especie de modelo de crecimiento «sin fin» guiado por las «leyes del mercado».

El Buen Vivir en la Constitución ecuatoriana es una propuesta seria y responsable frente a ese crecimiento canceroso. Imagina un crecimiento coherente, con fines, que planifique la eliminación de la pobreza y proponga nuevas formas de creación y distribución de la riqueza social. Un crecimiento que dé al mercado su propio rol, pero explore nuevas formas de la economía, que hoy subyacen en nuestras sociedades; y, que asigna nuevos roles al Estado para el mejor aprovechamiento de los recursos estratégicos y la regulación de ese «poder de mercado» que pretende con frecuencia confundir su papel (Cordero Cueva, 2017).

Se plantea el Buen Vivir como un modelo de desarrollo social; esto es un crecimiento que busca el equilibrio del hombre con la naturaleza y consigo mismo. Un equilibrio entre los hombres, para reducir las desigualdades económicas y sociales y propiciar la integración a la vida económica y social de los sectores más desvalidos. Un equilibrio entre las comunidades de hombres que privilegien la solidaridad y complementariedad que conduce hacia la paz y el bienestar. En ese contexto y considerando que todo desarrollo social se expresa en el territorio y que hoy en Ecuador más del 70% de ciudadanos viven en ciudades, es indispensable “articular las aspiraciones a un desarrollo más justo y equitativo a nuevos paradigmas en las relaciones con la naturaleza, con el territorio y entre ciudadanos” (Cordero Cueva, 2019), y propender a la aplicación de:

a. Plan de desarrollo para elevar el nivel y las condiciones de vida

Un plan de desarrollo es un instrumento de gestión pública destinado a impulsar y conducir el desarrollo social en un determinado territorio. En Ecuador, en función de la organización territorial establecida en la Constitución se detalla al menos de los siguientes planes de desarrollo: nacional, regional, provincial, cantonal y parroquial. Si al desarrollo social lo entendemos como un proceso, permanente y progresivo, que busca elevar el nivel y condiciones de vida de todos los habitantes de un territorio, un Plan de Desarrollo corresponde a la prefiguración y planificación de ese cambio, teniendo presente que nuestra sociedad se caracteriza por significativas inequidades que marcan enormes diferencias entre las oportunidades para acceder a bienes y servicios y por ende termina generando una sociedad heterogénea y desigual; y,

b. Plan de ordenamiento territorial

El ordenamiento territorial, debe entenderse como “la proyección en el espacio de las políticas social, cultural, ambiental y económica de una sociedad” (Gómez, 1993: 1). En concordancia con el modelo de desarrollo adoptado o con el Buen Vivir

[...] el modelo territorial, expresión visible de una sociedad, cristalización de los conflictos que en ella se dan, cuya evolución no es sino el reflejo del cambio en la escala de valores sociales. De forma paralela la ordenación territorial, cuyo origen responde a un intento de integrar la planificación socioeconómica con la física, procura la consecución de la estructura espacial adecuada para un desarrollo eficaz y equitativo de la política económica, social, cultural y ambiental de la sociedad. Trata de superar la parcialidad del enfoque temático en la planificación sectorial y la reducida escala espacial en el planeamiento municipal (Gómez, 1993: 1).

El Ordenamiento Territorial un método planificado de solución y prevención de los problemas en relación con los desequilibrios territoriales, con la ocupación y uso desordenado del territorio y con las externalidades que provoca el espontáneo crecimiento económico, respecto de los cuales, los mecanismos de mercado resul-

tan insuficientes, parte de la idea de que, como todo sistema, el territorial requiere elementos de control y regulación, papel que cubre el sistema de planificación y gestión implicados en el proceso de ordenación territorial. Para ello los planes de ordenación territorial utilizan dos tipos de instrumentos en sus determinaciones: a) La normativa, orientada, prioritariamente pero no exclusivamente, a mantener lo de positivo de la situación actual y a prevenir los problemas futuros. b) El programa de actuaciones dirigido fundamentalmente a aprovechar las oportunidades y a corregir los problemas actuales.

La LOOTUGS aprobada en 2016 está destinada a “fijar los principios y reglas generales que rigen el ejercicio de las competencias de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo urbano y rural, y su relación con otras que incidan significativamente sobre el territorio o lo ocupen, para que se articulen eficazmente, promuevan el desarrollo equitativo y equilibrado del territorio y propicien el ejercicio del derecho a la ciudad, al hábitat seguro y saludable, a la vivienda adecuada y digna, en cumplimiento de la función social y ambiental de la propiedad e impulsando un desarrollo urbano inclusivo e integrador para el Buen Vivir de las personas, en concordancia con las competencias de los diferentes niveles de gobierno” (LOOTUGS, 2016. Artículo 1).

El ámbito de aplicación de la LOOTUGS, rige a todo ejercicio de “planificación del desarrollo, ordenamiento territorial, planeamiento y actuación urbanística, obras, instalaciones y actividades que ocupen el territorio o incidan significativamente sobre él, realizadas por el Gobierno Central, los Gobiernos Autónomos Descentralizados y otras personas jurídicas públicas o mixtas en el marco de sus competencias, así como por personas naturales o jurídicas privadas” (LOOTUGS, 2016. Artículo 2).

La Ley define al Ordenamiento Territorial, como “el proceso y resultado de organizar espacial y funcionalmente las actividades y recursos en el territorio, para viabilizar la aplicación y concreción de políticas públicas democráticas y participativas y facilitar el logro de los objetivos de desarrollo” y sus objetivos son:

- a) La utilización racional y sostenible de los recursos del territorio
- b) La protección del patrimonio natural y cultural del territorio.
- c) La regulación de las intervenciones en el territorio: normas que orienten la formulación y ejecución de políticas públicas (LOOTUGS, 2016. Artículos 9 y 10).

La planificación de la ordenación territorial constará en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los GAD, es obligatorio para todos los niveles de gobierno. Y, la rectoría nacional la ejerce el ente rector de la planificación nacional en su calidad de entidad estratégica –SENPLADES–.⁵

Los Planes de Ordenamiento Territorial Cantonal, son los que racionalizarán las intervenciones en el territorio de los otros niveles de gobierno y por ende su alcan-

5. La SENPLADES, fue sustituida por la Secretaria Técnica Planifica Ecuador, entidad adscrita a la Presidencia de la República.

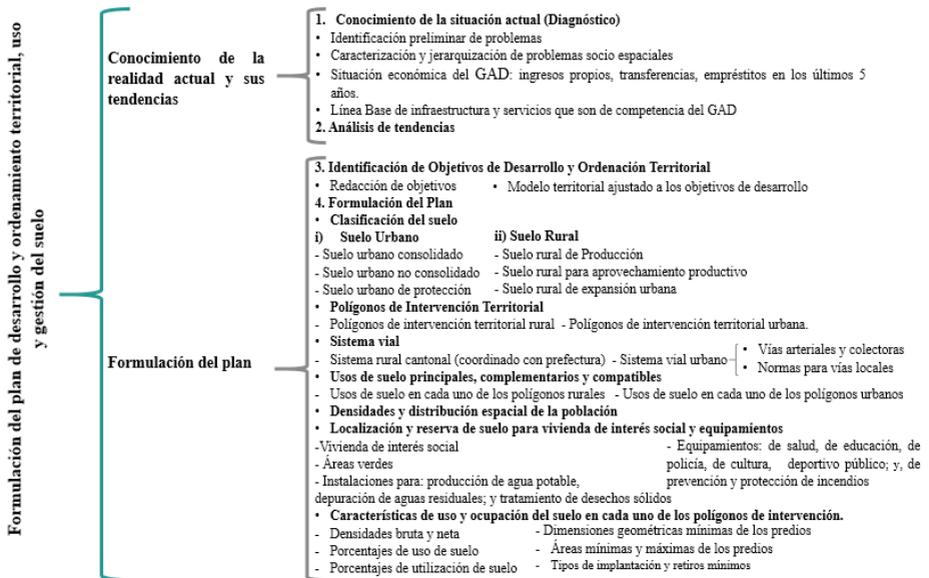
ce y contenido debe servir de base para la coordinación con todos los otros niveles de gobierno. Entonces, por su alcance el componente de ordenamiento territorial, es una competencia de todos los niveles de gobierno; y, el uso y gestión de suelo, es una competencia exclusiva de los GAD municipales.

La ley establece que “los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos contendrán un plan de uso y gestión de suelo que incorporará los componentes estructurante y urbanístico” (LOOTUGS, 2016. Artículo 27).

Los planes de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo cantonal, entendidos como procesos, deberían cubrir, al menos, los contenidos descritos en el Gráfico 6. Adicional a estos contenidos el Plan de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, debe identificar polígonos de intervención que requieren Planes Complementarios o Planes Especiales y programación de su formulación, a corto y mediano plazo; y, definir una ordenanza que apruebe el Plan de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo.

La importancia del proceso de formulación/actualización de los PDOT y PUGS, de los municipios y distritos metropolitanos, se sustenta en que este nivel de gobierno, “racionaliza las intervenciones en el territorio de los otros niveles de gobierno” (LOOTUGS, 2016. Artículo 11). De otro lado, debe considerarse que los PDOT

Gráfico 6
Contenidos mínimos del Plan de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo



vinculan a la administración pública y son orientativos para los demás sectores, exceptuando los planes de uso y gestión de suelo y sus planes complementarios, que son vinculantes y de obligatorio cumplimiento para las personas naturales o jurídicas públicas, privadas o mixtas.

Consideraciones finales

El modelo de descentralización territorial de la planificación del ordenamiento territorial en Ecuador, entre los años 2008 y 2018, muestra pocos avances esenciales de la descentralización. Existen, más bien, fuertes resistencias de los poderes centrales a perder el control de las acciones regionales y locales y, concomitantemente, a dar autonomía a los diferentes niveles de gobierno regional, provincial, cantonal y parroquial, manteniendo principalmente la dependencia económica de los municipios hacia el Estado Central, lo cual ha impedido un avance relevante en la autonomía, principalmente de los municipios del país. Se evidencia también, las múltiples resistencias de los poderes centrales a perder el control de las acciones subnacionales y, la persistencia de las decisiones centrales en temas constitucionalmente asignados a los gobiernos autónomos descentralizados. Persisten las decisiones sectoriales sobre las políticas públicas relativas al uso y ocupación del territorio. Estas actitudes “centralistas”, han impedido un avance relevante en la autonomía de los gobiernos provinciales, cantonales y parroquiales manteniéndose el centralismo asfixiante que padece la mayoría de los países latinoamericanos. En este sentido, es evidente el dominio de las decisiones nacionales sobre las regionales y locales, y de las sectoriales sobre las territoriales.

Bibliografía

- Bastidas, Cristina; Burbano de Lara, Agustín y Ortiz, Santiago
2017. *Balance de la Descentralización en el Ecuador: 1998-2016*. GIZ. Quito.
- Bedón Tamayo, Gustavo
2012. *Descentralización y sistema nacional de competencias en el nuevo ordenamiento jurídico ecuatoriano en Nueva organización territorial y el nuevo modelo de descentralización en el Ecuador*. Corporación Estudios y Publicaciones. Quito.
- Castro, Carlos
2016. “El Estado constitucional y los gobiernos autónomos descentralizados”. Ponencia. IX Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación territorial. Universidad de Cuenca. Cuenca.
- 2012. “El marco jurídico básico del ordenamiento territorial ecuatoriano”. Tesis de grado. Universidad Técnica Particular de Loja. Cuenca.
- Castells, Manuel
1974. *La Cuestión Urbana*. Siglo XXI. Madrid.
- Cordero Cueva, Fernando
2019. “Nueva oportunidad para la descentralización”. En: *Sin Tiempo*. Recuperado de: <https://bit.ly/33b7zbP>.

Espinosa, Sebastián

2012. "La organización territorial y gobierno a la luz de la Constitución de la República y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)". *La nueva organización territorial y el nuevo modelo de descentralización en el Ecuador*, Marco Morales Tobar, (Coord.). Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito.

Benabent, Manuel

2018. "Review of the book Territorios y Estados: Elementos para la coordinación de las políticas de Ordenación del Territorio en el siglo XXI". En: *Farinós Dasí, J. (Coord.). Reseña. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*. N° 78, pp. 551-554. Recuperado de: <<https://bit.ly/2KIPqvB>>.

Benabent, Manuel & Vivanco, Lorena

2017. "El ordenamiento territorial y el urbanismo en el Ecuador y su articulación competencial". En: *Revista Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*. N°194. Vol. XLIX. pp. 716-717. España.

Gómez, Domingo

1993. *Ordenación del territorio Una aproximación desde el Medio Físico*. Instituto Tecnológico Geominero de España. Recuperado de: <<https://bit.ly/2QGjoUC>>.

Massiris Cabeza, Ángel

2012. *Gestión territorial y desarrollo. Hacia una política de desarrollo territorial sostenible en América Latina*. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Tunja-Bogotá.

Molina, Ana Isabel

2015. "Las relaciones intergubernamentales en la descentralización de Ecuador". Tesis maestría. Universidad Complutense de Madrid. Madrid. Recuperado de: <<https://eprints.ucm.es/34468/>>.

Pérez, Efraín

2001. *Descentralizaciones y Autonomías*. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito. SENPLADES

2013. *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017*. Quito.

Sosa Velásquez, Mario

2012. ¿Cómo entender el territorio? *Colección Documentos para el debate y la formación*, N° 4. Cara Parens-Universidad Rafael Landívar. Guatemala. Recuperado de: <https://bit.ly/2rgs8X9>.

Velas, Apolinar & Isunza, Alma

2008. *La hegemonía en el poder y desarrollo territorial*. *Revista Pueblos y Fronteras digital*, N° 6, diciembre-mayo, pp. 1-36. Universidad Nacional Autónoma de México. Distrito Federal, México.

Viciano, Roberto

2009. *Algunas consideraciones sobre la organización territorial del Estado en la Nueva Constitución del Ecuador*. Corporación Editora Nacional. Quito.

Documentación

Asamblea Nacional

2015. *Constitución de la República del Ecuador. Incluye las reformas aprobadas en el Referéndum y Consulta Popular de 7 de mayo de 2011 y las Enmiendas Constitucionales publicadas en el*: Registro Oficial N° 653 del 21 de diciembre de 2015.

——— 2010. *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Registro Oficial N° 303.

——— 2010: *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*. Registro Oficial N° 306.

——— 2016. *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo*. Registro Oficial N° 790.

Decreto Legislativo 000, Registro Oficial N° 1 de 1 de Agosto de 1998. “Constitución Política de la República de Ecuador”, 1998. Recuperado de: <<https://bit.ly/2qw1ZDI>>.

Economía Política de la Descentralización y de la Recentralización (1986 – 2016)¹

Darío I. Restrepo*

Camilo A. Peña**

El artículo recorre 30 años de la historia reciente de Colombia (1986-2016); con el fin de ofrecer un análisis de economía política, de la descentralización y la actual recentralización.

La gran revolución descentralista, en Colombia, data de finales de la década de los ochenta del siglo pasado, inscrita en un proceso de reconocimiento de los liderazgos territoriales. La “insurgencia de las provincias”, cambió el mapa electoral colombiano, así como el diseño especial de una parte de la administración pública. A inicios del siglo XXI, las fuerzas que usufructúan de las estructuras centralizadas del Estado, recuperan su fuerza (relacionados con el auge de los commodities). En lo posterior, luego del Acuerdo de Paz con los insurgentes de las FARC, estos demandan una atención territorial del Estado. Estos dos importantes acontecimientos sirven para evaluar si la descentralización se beneficia y puede apoyar el crecimiento económico, y dos, si puede contribuir a la superación definitiva de las causas estructurales de la violencia política en Colombia.

El proceso descentralizador colombiano fue uno de los más completos de América Latina. Desde finales de los 90, siglo XX, el proceso descentralista perdió velocidad y profundidad. El centralismo está de vuelta.

Introducción

El proceso de descentralización contemporáneo en Colombia comienza dentro del Estado unitario interventor y como una de sus estrategias para extender las instituciones nacionales y las estrategias de desarrollo centralizadas sobre más territorios. En 1983, por medio de la Ley 14, se fortalecieron los fiscos departamentales, que complementaban estrategias de financiación de infraestructuras urbanas, fondos de desarrollo territorial, así como la construcción de hospitales y de universidades regionales. Sin embargo, tanto los académicos como los políticos y la opinión pública en general, identifican las reformas de finales de los ochenta como aquellas que lograron una inflexión al centralismo político, fiscal y administrativo, a favor de las entidades territoriales. Mientras en los años setenta y principios

1. Versión ajustada para esta publicación del capítulo de libro: Restrepo, D. y Peña, C. (2018). “Economía política de la descentralización y de la recentralización (1986 – 2016)”. *La cuestión territorial a debate: España y Colombia*. Estupiñán Achury, L., Moreno González, G. y Montiel Márquez, A. (Coords.). Universidad Libre, Bogotá.

* Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas en la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá. indamail@gmail.com

** Economista y candidato a magister en Ciencias Económicas a la Facultad de Ciencias Económicas en la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá. caopenaga@unal.edu.co

de los ochenta se avanzó en la descentralización fiscal, de las instituciones y de los mecanismos de financiamiento de infraestructuras y de políticas de desarrollo económico territorial, *la gran revolución descentralista* de finales de los ochenta, se inscribió en un proceso de reconocimiento de liderazgos políticos y sociales territoriales, así como en una gran descentralización de recursos, instituciones y competencias de política social.

La insurgencia de las provincias (Fals Borda, 1988), cambió en la década del noventa el mapa electoral colombiano, el diseño espacial de una buena parte de la administración pública, la ejecución de la política social y las estrategias de lucha contra la pobreza. A inicios del Siglo XXI, las fuerzas que usufructúan de las estructuras centralizadas del Estado cobran revancha y recuperan recursos, competencias y liderazgo político, apalancados en una doble urgencia: un desbalance de las cuentas fiscales nacionales y el escalamiento de la confrontación armada con las insurgencias. En la segunda década del nuevo siglo, un acuerdo de paz con la principal guerrilla abre de nuevo la agenda de la *cuestión territorial*, como estrategia para superar la guerra política (Castro, 2002). Insertar la base guerrillera a la legalidad, combatir los cultivos agrarios ilegales (coca, marihuana, amapola), y las bandas delincuenciales, que campean en las provincias y campos, demandan una nueva ola de extensión territorial del Estado, de las inversiones públicas y privadas y el reconocimiento de más actores sociales y políticos territoriales.

Este trabajo recorre 30 años de la historia reciente de Colombia, desde 1986 al 2016, con el fin de ofrecer un análisis de economía política, primero de la descentralización, y luego de la recentralización.

Los impactos de la descentralización

Entre 1986 y 1991, se adoptaron una serie de reformas políticas, administrativas y fiscales que sacudieron la estructura centralista del Estado colombiano. Tres grandes fuerzas coincidieron en la presión sobre la centenaria arquitectura concentrada y centralizada del Estado unitario (Restrepo Botero, 2015); por una parte, incisivos movimientos cívicos desde las periferias y los márgenes territoriales externos al desarrollo económico general y a la extensión de las instituciones del Estado (Santana Rodríguez, 1986), reclamos socio-territoriales que se articularon alrededor del acceso a políticas sociales de calidad, a oportunidades de generación de ingresos y a la incidencia popular en las decisiones de la administración y del Gobierno local. Por otra parte, los políticos de las provincias, tanto de las movilizadas como de aquellas situadas en las entrañas circundantes del poder, incrementaron la presión por un mayor reconocimiento de la importancia estratégica de estas en la conformación de las mayorías políticas del Frente Nacional (Castro, 1986, 1987). Las maquinarias locales del bipartidismo liberal-conservador garantizaban la fidelidad del electorado, mientras administraban escasos presupuestos y servicios desbordados por las demandas ciudadanas. Finalmente, y de manera menos vistosa para la sociedad y los políticos, la tecnocracia neoliberal se casó con un proceso de rediseño descentralizado del Estado que facilitara la privatización de empresas

públicas locales, la flexibilización del mercado laboral, el aumento de la cobertura territorial de los mercados financieros y la conversión misma de la administración pública en promotoras de los mercados privados (Restrepo, 2001).

La descentralización política

Tres son los componentes básicos del proceso de descentralización en Colombia, cada uno de los cuales produce efectos complejos que se retroalimentan: la descentralización política, la administrativa y la fiscal. La descentralización política se realiza mediante la elección directa de los alcaldes a partir de 1988 y de los gobernadores a partir de 1992, alcaldes que eran nombrados por los gobernadores, los cuales a su vez lo eran por el Presidente de la República. La subordinación del sistema político local por las mayorías nacionales del centralismo se resquebraja, al generarse una *apertura del mapa electoral por abajo*. Decenas de movimientos políticos locales se crean para competir por el “poder local” (Gaitán & Moreno, 1991), unos como expresión directa de los movimientos políticos populares de los setenta y ochenta, otros ligados a caciques electorales tradicionales, otros más ligados a redes empresariales enmarañadas directamente con el control de la administración territorial y, unos últimos, originados en la expresión político administrativa de las mafias y de un naciente movimiento paramilitar. Para acceder al control de la administración local, las maquinarias electorales, tradicionales y nuevas, se atomizan como producto directo de la ruptura de la necesaria inscripción de las redes políticas locales en alguna estructura partidaria nacional liberal o conservadora.

Con la elección de los mandatarios locales el sistema político colombiano pasa del bipartidismo al multipartidismo y, con ello, del férreo control de las estructuras nacionales de los partidos tradicionales por las “casas políticas”, ligadas a las grandes familias del poder político nacional² al empoderamiento de los políticos locales. En virtud de la *desnacionalización de los partidos tradicionales* (Leiras, 2009) y de la apertura política, en la tercera elección de alcaldes en 1992 más del 29% de las alcaldías fueron ganadas por los partidos no tradicionales. Desde la periferia hacia el centro el fenómeno se extendió al punto de que en el año 2002, y por primera vez en 163 años de vida republicana, la mayoría del congreso nacional ya no militaba en el partido liberal ni en el conservador. *El Frente Nacional había muerto* y el Gobierno central debió constituirse a partir de una miríada de partidos pequeños y medianos, los cuales se crearon a través de nuevas alianzas entre las maquinarias que controlaban el Estado, los presupuestos y las políticas nacionales y las fuerzas territoriales empoderadas y emergentes.

Una de las reacciones más lamentables que produjo el derrumbe del bipartidismo fue la conformación de grupos armados, las más de las veces ligados al narcotráfico, para cerrar mediante la violencia la apertura del pluralismo político que

2. 40 familias han gobernado a Colombia desde la independencia, entre las principales ‘casas políticas’ están: Ospina, Gómez, Pastrana, López, Lleras, Santos, Valencia, Mosquera y Uribe.

desató la elección de alcaldes (Restrepo Botero, 2015; Romero, 2003). El partido político Unión Patriótica, nacido en el año 1985 como consecuencia de los diálogos entre el gobierno del presidente Belisario Betancur (1982-1986) y la guerrilla de las FARC, fue prácticamente exterminado (Romero Ospina, 2011).

Luego de 30 años de la primera elección directa de alcaldes, el sistema político colombiano sigue relativamente descentralizado y sin estabilizar un nuevo orden de control partidista en el nivel territorial y nacional. El dilema entre la guerra y la paz mueve pendularmente a la mayoría de votantes cada cuatro años y, con ellos, a la clase política que el gobierno de turno logra reunir en mayoría parlamentaria, a través de la participación en el presupuesto nacional. El Frente Nacional se acabó y con ello se generó una dispersión de partidos nacionales y territoriales. Sin embargo, la participación en el presupuesto general de la nación y, en particular, fondos específicos sobre los cuales los parlamentarios asignan en sus regiones, permiten al presidente de turno asegurar las mayorías ocasionales alrededor de su gobierno.³

Tabla 1
Oferta electoral presidencial

Presidente	Periodo	Oferta electoral
Julio César Turbay Ayala	1978 - 1982	Confrontación armada a la insurgencia y "Estatuto de Seguridad".
Belisario Betancur Cuartas	1982 - 1986	Negociación política del conflicto armado, diálogo con la protesta social y "Apertura Democrática".
Virgilio Barco Vargas	1986 - 1990	La institucionalización de la paz: cierre de diálogos con la insurgencia y los movimientos sociales.
César Gaviria Trujillo	1990 - 1994	Participación de exguerrilleros en la Asamblea Constituyente y en el gobierno nacional.
Ernesto Samper Pizano	1994 - 1998	Paz y "corazón social a la apertura".
Andrés Pastrana Arango	1998 - 2002	Diálogos de paz con la guerrilla de las FARC.
Álvaro Uribe Vélez	2002 - 2006 2006 - 2010	Confrontación total a las guerrillas y "Seguridad Democrática".
Juan Manuel Santos	2010 - 2014 2014 - 2018	Continuar la confrontación armada; acto seguido cambio a diálogos de paz con las guerrillas de las FARC y el ELN.
Iván Duque Márquez	2018 - 2022	Freno y ajuste a los Acuerdos de Paz

Fuente: Elaboración propia.

3. Desde 1968, el Poder Ejecutivo se apropió del equilibrio y de la orientación global del presupuesto general de la nación, a cambio de lo cual compensó al Congreso, primero, con auxilios parlamentarios y, segundo, con fondos de cofinanciación, cupos indicativos y otros recursos de incidencia parlamentaria directa sobre el presupuesto y la burocracia nacional y territorial.

La descentralización administrativa

En virtud de la descentralización administrativa se transfiere un conjunto de políticas sociales del nivel central del Estado a los niveles territoriales, repartiendo competencias exclusivas y concurrentes entre la nación, los departamentos y los municipios. Las normas de 1986-87 establecían un paquete de catorce competencias transferidas y dejaban la puerta abierta para que los Gobiernos locales asumieran otras tareas. A partir de la Ley 60 de 1993, el campo de la descentralización de políticas administrativas se fue cerrando y especializando; la salud pública, la educación primaria, secundaria y técnica, así como el sector de agua potable y saneamiento básico, concentraron cada vez más los desarrollos normativos sobre la repartición de funciones descentralizadas. Los otros sectores de política social, como cultura, recreación y deporte y desarrollo comunitario, no contaron con leyes de descentralización generales, sometidas a criterios y modelos de gestión estandarizados.

Mientras la nación se desprendía de las competencias y abandonaba muchas de sus ejecutorias sectoriales transferidas hacia abajo, reforzaba su función rectora, entendida ésta como un control normativo y de gestión sobre las políticas descentralizadas. Se generó así una tensión permanente entre descentralización administrativa con centralismo estratégico, la cual puede calificarse de descentralización centralizada (Restrepo Botero, 2006), o de descentralización sin autonomía (Trujillo, 2017). A través de este proceso, se impulsó una profunda transformación en la arquitectura espacial de las instituciones. El centro se privó por un tiempo de funciones de ejecución de políticas, por lo que reestructuró sus burocracias y presupuestos parcialmente, mientras en los departamentos y municipios se fortalecieron las secretarías de las ramas respectivas. La descentralización de la salud, la educación, el agua potable y el saneamiento básico dieron lugar a una gran creación institucional en los cimientos municipales del Estado, más que en los departamentos, y en las zonas urbanas, más que en las rurales.

De igual manera, se crearon miles de organizaciones de la sociedad civil con la esperanza de incidir y ejecutar parte de las políticas descentralizadas, con el ánimo de participar en las instancias y mecanismos de participación abiertos por las administraciones municipales. Empresas consultoras, universidades, centros de investigación, empresas privadas, organizaciones populares, así como de profesionales, la cooperación internacional, los filántropos y hasta organizaciones eclesiósticas construyeron experticia en las normas, instituciones, políticas, instancias y mecanismos de las nuevas competencias locales. La descentralización administrativa, literalmente, fue propulsora de una gran transformación en las formas de organización social, en las temáticas que concentraron su atención, en los intereses creados y promocionados, en las estrategias de la acción colectiva e incluso en los campos del conocimiento producido por diversas expresiones de los sectores sociales.

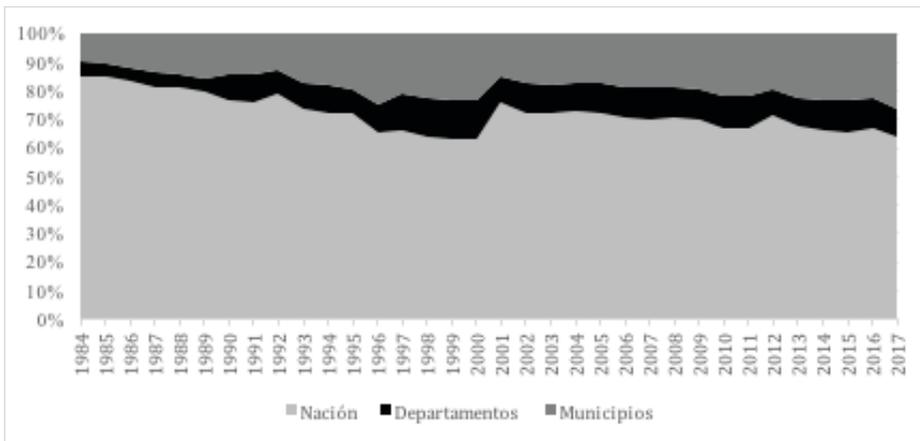
Desde la Ley 10 de 1990, que reorganizó el sistema nacional de salud, y con mayor claridad y profundidad desde la Ley 100 de 1993, que creó el Sistema de

Seguridad Social, la descentralización administrativa fue un poderoso dispositivo para la privatización de las empresas y funciones otrora estatales. El municipio, a nombre del Estado, debía garantizar el acceso a las políticas sociales y a los servicios públicos, pero las leyes y directrices sectoriales direccionaron para que la ejecución de las políticas se realizara a través de empresas privadas, con o sin ánimo de lucro. La ‘tercerización de los contratos’ es el término técnico dado a la ejecución de las políticas públicas sin funcionarios públicos, por medio de los contratos con los particulares, lo cual permite la intervención estatal sobre la sociedad sin crear condiciones de agremiación y sindicalización de trabajadores, de la misma manera permite el incremento sustancial del gasto público social como palanca para la creación de empresas privadas, así como para la conversión de las organizaciones sociales, populares y de profesionales, en empresas que competirán en el mercado de los contratos públicos.

La descentralización fiscal

En virtud de la descentralización fiscal se generó una importante inflexión en la concentración del gasto público, pues los niveles territoriales pasaron de administrar cerca del 10% del gasto a más del 30% del mismo.

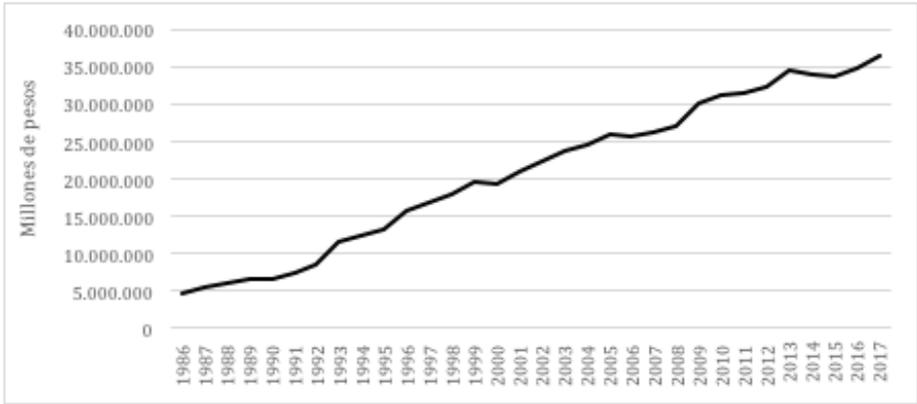
Gráfico 1
Composición del gasto público por nivel de gobierno. 1984 – 2017



Fuente: Cálculos propios con base en información del DNP.

De mano del gran gasto social descentralizado se disminuyó el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, en particular en los temas de política social descentralizadas. A treinta años de iniciado el sistema de transferencias las coberturas de política social se acercan al 100% más en las áreas urbanas que en las rurales,

Gráfico 2
Transferencias de la nación a las entidades territoriales. 1986 - 2017



Nota: Los datos se presentan en precios constantes de 2017.
 Fuente: Ministerio de Hacienda.

y con mayores coberturas en las ciudades importantes, que en los municipios de categoría 6, es decir, aquellos con población menor a 10.000 habitantes o con un bajo recaudo de ingresos propios.⁴ El sistema de asignación ha privilegiado la cobertura de los servicios sociales más que la calidad en la educación y el real acceso a servicios de salud oportunos y preventivos de las enfermedades.

Tabla 2
Metas y logros. Ley 1176 de 2007

Sector	Punto de Partida (2006)	Meta Esperada al 2010	Logros al 2016
Educación	90,1%	100,0%	94,6%
Salud	73,0%	100,0%	94,6%
Acueducto	Urbano: 97,4%	Total: 92,6%	Total: 89,9%
	Rural: 68,6%		
Alcantarillado	Urbano: 90,2%	Total: 87,2%	Total: 77%
	Rural: 60,1%		

Fuente: Bonet, Pérez & Ayala (2016) y Encuesta de Calidad de Vida 2016.

4. Es decir, con ingresos corrientes de libre destinación menores a 15.000 salarios mínimos mensuales vigentes

De varias maneras se ha financiado la bolsa por transferir, lo cual no solo modificó los montos totales, sino que revela y provoca transformaciones en el sistema político. En el comienzo del proceso, la Ley 12 de 1986 estipuló la transferencia escalonada en ocho años de hasta el 50% del Impuesto al Valor Agregado (IVA), impuesto para ese entonces, del mayor crecimiento. Con ello se expresó, sin ambigüedad, la intención de compartir cuantiosas sumas entre niveles territoriales, además de crear las condiciones para que el aumento paulatino de las finanzas estatales a través del IVA fuera compartido. La Carta Política adoptada como resultado del proceso constituyente de 1991, y el Acto Legislativo 01 de 1993, cambiaron la base a repartir por el 46.5% de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN). Este fue el momento cumbre del cuestionamiento a la estructura concentradora y centralizadora de los recursos estatales, en la medida en que los ICN se comportan como un corcho en el agua; si la actividad económica general crece, suben y si la actividad se contrae, bajan. De tal manera que atar las transferencias a los ICN expresó un pacto federativo dentro del Estado unitario descentralizado que caracterizó la Carta Política de 1991. La riqueza o la pobreza del país serían compartidas entre niveles de gobierno; casi por mitad entre el centro y las periferias.

En el año 1999, la crisis económica internacional golpeó la economía nacional como pocas veces en su historia: el Producto Interno Bruto (PIB), se contrajo en 4.2% en un momento en que el déficit fiscal central era del 10% del PIB y la deuda total del Gobierno nacional en porcentaje del PIB creció en un 50%. Salir de esta 'tormenta perfecta' implicó la ruptura del pacto federativo, supuestamente de manera transitoria, mediante la modificación de los artículos 356 y 357 de la Constitución, con el objetivo de que el crecimiento de las transferencias dependiera del crecimiento de los ICN de los últimos cuatro años, en vez de que representaran un porcentaje fijo del mismo. Adicionalmente, se creó un régimen de transición durante los años 2002 a 2008, años en los cuales las transferencias crecerían en un monto inferior al crecimiento de la economía; tal régimen de transición fue prolongado hasta el año 2016. La consecuencia inmediata fue el freno a la tasa de participación de las transferencias ante cualquier indicador: el PIB, los ICN, el presupuesto nacional o el gasto público social. No obstante, más allá de un monto general, al Acto Legislativo 01 del 2001 y la Ley 715 del mismo año, desprenden de manera parcial la financiación general de las entidades territoriales, dependiendo de la suerte general de la economía; frenando la ola descentralizadora iniciada en 1986. Desde entonces, el péndulo se balancea hacia una recentralización, primero fiscal, luego administrativa y finalmente política.

En la financiación territorial, las transferencias se complementan principalmente con el Sistema General de Regalías. En el año 2015 el Sistema General de Participaciones representó el 3.8% del PIB, el de Regalías fue del 1.75% y entre los dos cubrían cerca del 50% de los ingresos de las entidades territoriales, ascendiendo a 43 billones de pesos de entonces. Las regalías existen desde 1905, cuando la nación decidió compartir los recursos generados por la explotación de hidrocarburos con las entidades territoriales. Legalmente las regalías se justifican como

Gráfico 3
 Transferencias territoriales como porcentaje de los ICN. 1986-2017



Fuente: Cálculos propios con base en información del Ministerio de Hacienda.

compensación por la actividad minero-energética; por lo tanto, los departamentos y municipios productores eran los principales receptores de este impuesto especial; ocho departamentos, que albergan el 17% de la población, recibieron el 80% de estos recursos durante el periodo 1995–2010. A partir de la creación del Sistema General de Regalías en el año 2011, los territorios productores reciben por asignaciones directas el 10% de los recursos; el resto son esparcidos cual mermelada⁵ por toda la tostada del territorio nacional; cambio que se justificó a nombre de la equidad territorial en el reparto.

Dos grandes causas explican la creación del Sistema General de Regalías. Por una parte, el boom de los *commodities* entre el año 2003 y el 2014, en virtud del cual aumentaron considerablemente los precios y los volúmenes de bienes primarios exportados tales como los hidrocarburos y los minerales. Por otra parte, el botín de las regalías fue la compensación que el Gobierno Nacional debió ceder ante las demandas territoriales, a las que se les había amputado los porcentajes de participación en el sistema de transferencias fiscales en los años 2001 (gobierno de Andrés Pastrana Arango), y 2007 (gobierno de Álvaro Uribe Vélez). Sin embargo, existe una gran diferencia entre los dos sistemas, en la medida en que los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), están garantizados por la Constitución Nacional y atados al presupuesto nacional, mientras que los recursos del Sistema General de Regalías dependen de los precios internacionales y de los

5. “Repartir la mermelada por toda la tostada” fue la frase con la cual el Ministro de Hacienda en el año 2011, Juan Carlos Echeverry, explicó el objetivo del Sistema General de Regalías; frase que luego se convertiría en el adjetivo general con el cual se descalifica la práctica de repartir recursos entre la clase política para que apoye prioridades del ejecutivo nacional.

volúmenes de exportación, ambas variables exógenas y aleatorias, que no pueden fundar un derecho constitucional ni legal que establezca un total de recursos.

Lo anterior parece darle la razón a la tesis que afirma que un aumento en los recursos, “una coyuntura fiscal laxa” en el decir de los economistas, facilita las presiones por mayor descentralización, mientras que las contracciones fiscales, y en particular los desequilibrios de las cuentas nacionales, crean escenarios propicios para revertir los montos fiscales transferidos, así como para recortar los grados de autonomía dentro de la descentralización (López Murcia, 2017).

La economía política de la recentralización

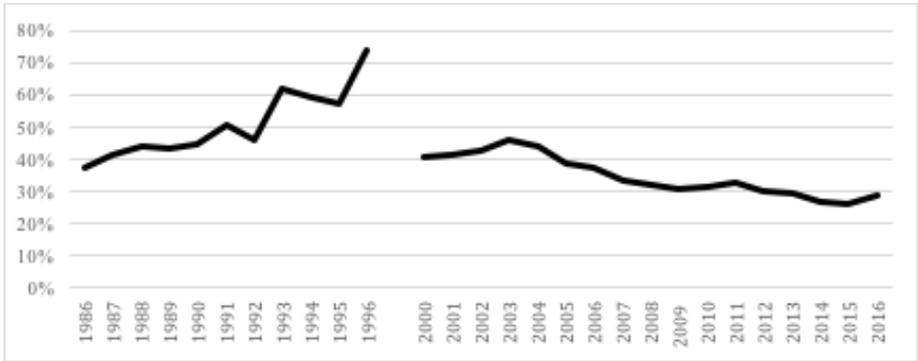
Recentralización y pérdida del protagonismo estratégico de los mandatarios y comunidades locales

La contracción de los porcentajes de la descentralización fiscal fue más que un freno a la financiación de la salud y la educación pública, así como a los programas de agua potable y saneamiento básico. Varios efectos económicos y políticos produjo el recorte fiscal. A nombre de la defensa de los intereses de la descentralización y de las provincias, el entonces senador Álvaro Uribe Vélez se opuso en el año 2001 a la reforma transitoria a la Constitución que separó las transferencias de los ICN. En el año 2007, siendo ya presidente por segundo periodo consecutivo (2002- 2006 / 2006-2010), la economía estaba recuperada y crecía a niveles del 7% anual, mientras que el déficit fiscal estaba en 5% del PIB. Sin embargo, ya no había vuelta atrás; el gobierno de Uribe tramitó un nuevo Acto Legislativo para prolongar el periodo de transición cuyo plazo vencía en el año 2008, acentuando con ello la pérdida de participación de las entidades territoriales en los ICN. De esta manera, se profundizó el apocamiento de la importancia política de los gobiernos y comunidades locales en la consecución de objetivos de desarrollo institucional, de las políticas sociales y de la planeación territorial.

Recentralización y presidencialización del gasto social

La tuerca había girado, lo que se justificó por una urgencia de restauración del equilibrio fiscal nacional (Bonet *et al.*, 2016), contribuyó a la recentralización de recursos en el Estado central. Con base en ellos, directamente desde la presidencia de la República se fortalecieron varios programas de focalización de la población calificada de vulnerable, muchos de los cuales ejecutaban proyectos y políticas ya descentralizadas, desde el área de la salud y la educación, hasta la alimentación escolar y el desarrollo comunitario. En virtud de la recentralización fiscal, la tecnocracia central –a través de los aparatos estatales y las burocracias– en alianza con los políticos de proyección nacional, le arrebataron recursos y protagonismo a los políticos, funcionarios y comunidades locales, en la asignación del gasto público social. Durante el recorte de las transferencias, se incrementó el gasto público social, es decir, se generó una substitución de la descentralización de la política social por su recentralización o, dicho de otra manera, de los líderes políticos y sociales locales, a la tecnocracia y políticos que controlan *la nación*.

Gráfico 4
Participación de las transferencias territoriales
en el gasto social del Presupuesto General de la Nación. 1986 2016



Fuente: Cálculos propios con base en información del Ministerio de Hacienda y DNP.

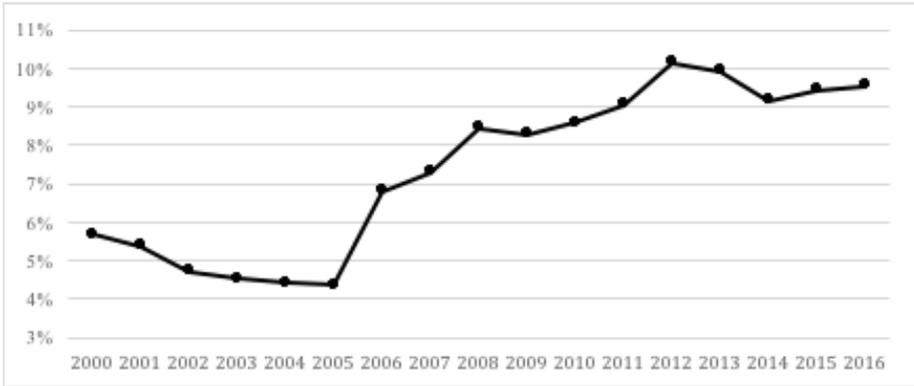
Adviértase que no tiene las mismas consecuencias políticas el gasto descentralizado que el recentralizado. Por una parte, la recuperación del liderazgo central se hace mediante agencias presidenciales, con lo cual el prestigio y construcción de fidelidades políticas favorece de manera considerable a la figura del presidente de la república, por sobre los gobernadores y alcaldes. La romería de mandatarios locales en las agencias centrales, con el fin de gestionar recursos para sus conciudadanos, es una muestra del disciplinamiento político que logran los programas presidenciales nacionales de política social sobre los liderazgos territoriales.

La apertura de la brecha entre los dos tipos de transferencias (las nacionales y las del sistema general de particiones), demuestran la importancia del Gobierno nacional en la adjudicación directa del gasto público en los territorios, es decir, la recentralización. Mientras que el SGP está inscrito en la Constitución y normado por múltiples leyes, las demás transferencias nacionales (que representaron el 8% de los ICN para el año 2018) dependen de la decisión de los funcionarios de turno y de las relaciones de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Recentralización y retroceso de una cultura de los derechos

De los programas presidenciales y de la intromisión directa del presidente en la asignación de la inversión pública en los territorios se nutre una *cultura del reparto*, conducida con criterios aleatorios, cambiantes, poco transparentes, no sometidos al debate público con los mandatarios y comunidades locales (Restrepo, 2016). Los recursos recentralizados no se distribuyen a todas las entidades territoriales a través de leyes que contienen criterios ciertos, conocidos y permanentes, sino que incrementan la inestabilidad de criterios de asignación según los directores de

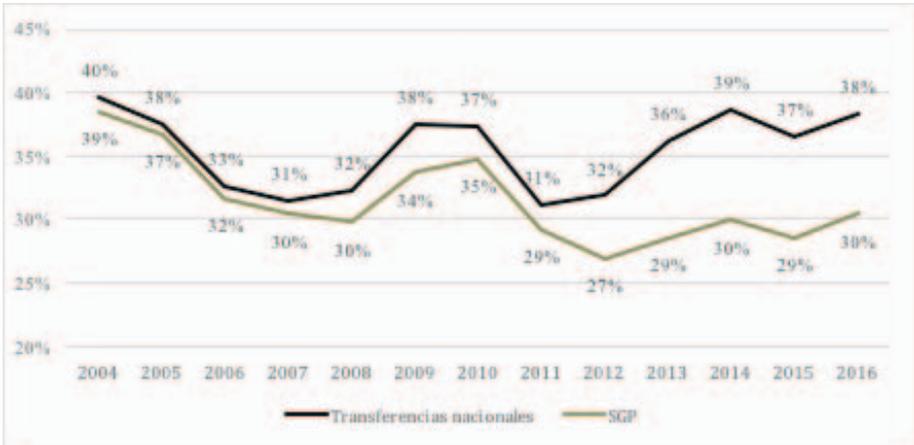
Gráfico 5
Presidencialización del gasto social. 2000 - 2016



Nota: Hace referencia al gasto público que depende de la Presidencia de la República en proporción al Gasto Público Social Total.

Fuente: Cálculos propios con base en información del Ministerio de Hacienda.

Gráfico 6
Transferencias nacionales y Sistema General de Participaciones como porcentaje de los ICN 2004-2016



Fuente: Transparencia por Colombia (2018).

turno y el uso por redes de compadrazgo burocrático-políticos, los cuales exigen a los beneficiarios desde fidelidad electoral, hasta participación en los contratos.

Es propio de la ‘focalización de beneficiarios’ de la política social poner el énfasis en las necesidades individuales de los pobladores e incluso organizar la in-

tervención desde carencias específicas de las personas, de tal manera que no se privilegien planes de intervención territoriales o para grupos poblacionales de características similares. La ausencia de un enfoque con base en derechos colectivos incrementa, por una parte, la subordinación del beneficiario respecto del benefactor, fortaleciendo las redes clientelistas y, por otra parte, amputa la acción y fuerza colectiva de los pobladores en sus gestiones de organización, representación y superación de las condiciones de vulnerabilidad. Para acceder a la política social debe demostrarse ser merecedor de la asistencia, con lo cual se alimenta una cultura asistencialista, contraria a la cultura de los derechos colectivos.

En conclusión, la recentralización alimenta el presidencialismo, la arbitrariedad, la inestabilidad de las políticas, su opacidad, el clientelismo y una cultura de los asistidos.

Transferencias fiscales y equidad

¿Es la descentralización fiscal una estrategia de lucha contra la pobreza?

En la medida en que se descentraliza principalmente la financiación de la política pública de salud, la educación primaria, secundaria y técnica, así como el agua potable y el saneamiento básico, la lucha contra la pobreza ha sido asociada con este gasto territorial; lo cual es una verdad a medias. En la medida en que el gasto social se ha difuminado socioterritorialmente, en mayor grado que en la época previa al proceso de descentralización, más personas han accedido a los bienes meritorios fundamentales. Los guarismos de las coberturas alcanzadas así lo atestiguan (Véase tabla 2). Sin embargo, también se advirtieron mayores logros en las zonas urbanas respecto de las rurales y en las grandes urbes más que en las pequeñas.

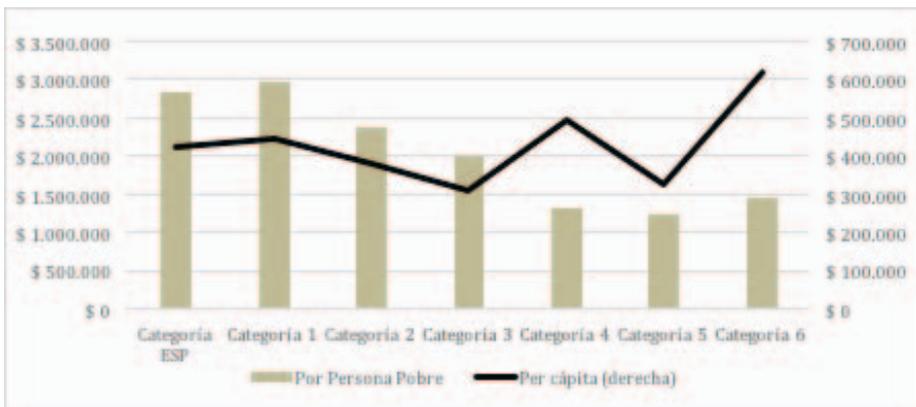
El gasto público descentralizado aumenta las posibilidades sociales de acceso a los más pobres, pero él solo no lo garantiza, en la medida en que existen barreras normativas y geográficas para que así sea. Por ejemplo, en salud el desarrollo institucional ha sido considerable, así como masiva la construcción de hospitales, clínicas y consultorios, logrando una importante extensión de la malla de servicios; unos pagados con los recursos públicos descentralizados directamente, otros ejecutados por las Empresas Prestadoras de Salud (EPS), con los recursos estatales recibidos para ese propósito y, finalmente, mediante financiación privada.

Pero como saben los economistas, una es la oferta, otra la demanda, y estas pueden no coincidir. La principal barrera para el goce efectivo de los derechos de acceso a la salud proviene de los arreglos institucionales mismos, en la medida en que las empresas (EPS), que intermedian los recursos del régimen subsidiado en salud para los más pobres, obtienen su lucro de la diferencia entre el pago por pobre recibido por el Estado y los costos de la atención, lo que genera un incentivo estructural para retrasar las citas, postergar los exámenes especializados, negar los medicamentos e interrumpir los procesos de atención, obligando a los pacientes

a recurrir a figuras como la tutela.⁶ Los usuarios han debido acudir a este instrumento de manera desmesurada y creciente, al punto que al principio del sistema, en 1995, se presentaron 7,25 tutelas por cada 10.000 habitantes, lo cual se incrementó a un promedio de 127 tutelas en el año 2015 (Defensoría del Pueblo de Colombia, 2016).

Entre las principales barreras de acceso a la atención en salud están la geográfica, es decir, la distancia entre los centros de salud y los usuarios (Martínez, 2012), así como los obstáculos para recibir atención fuera del municipio donde está registrado el asegurado, o por centros, puestos, hospitales y clínicas que no pertenecen a la red de la compañía aseguradora. Las barreras de acceso constituyen serios obstáculos a la oportunidad y calidad de los servicios, al punto de que contradicen el derecho a la salud sobre el cual está teóricamente cimentado el sistema subsidiado en salud (Hernández Álvarez, 2017). De esta manera, a pesar de que la descentralización fiscal asegura recursos importantes para la salud, el mecanismo privilegiado de acceso de los pobres a los servicios a través del régimen del seguro subsidiado levanta serios obstáculos de acceso, oportunidad, calidad, continuidad y pertinencia de la atención.

Gráfico 7
Distribución del SGP según categoría de municipios. 2015



Nota: Las categorías de municipios, definidas en la Ley 617 de 2000, asignan una categoría fiscal a cada municipio a partir de su población y del nivel de ingresos propios. En la actualidad, el 90% de los municipios pertenece a la categoría 6.

Fuente: Cálculos propios con base en información del DNP y Contaduría General de la Nación.

6. La tutela es un recurso jurídico amparado en la Constitución, que permite a cualquier persona defender sus derechos fundamentales, tales como salud, dignidad, igualdad, libre desarrollo de la personalidad, paz, etcétera.

Una inquietud mayor cuestiona la relación entre la descentralización fiscal y la pobreza. A pesar del elevado número de variables utilizadas para la distribución territorial del SGP, 42 en total, que eleva la complejidad del sistema y dificulta la tarea de distribución (Zapata & Concha, 2016), el resultado final se inclina a favor de los municipios con mayor cantidad de población, y no por la cantidad de pobres.

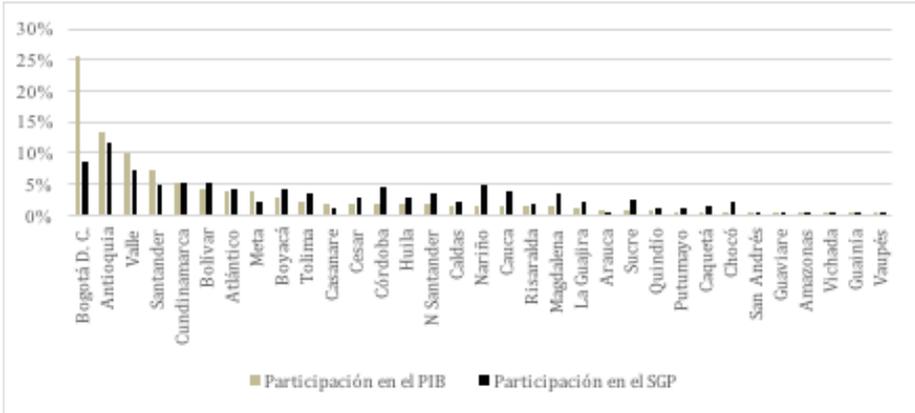
Esta es una de las razones por las cuales, en paralelo a la descentralización fiscal de la política social, se han generalizado los programas y masificado los recursos de focalización para pobres y poblaciones vulnerables. La licitación de los proyectos permite asignar los recursos más directamente a través del sector privado, involucrado en el mercado de los pobres, de tal forma que evitan de manera más segura ‘los costos de transacción’, que conllevan los recursos intermediados por la clase política, las burocracias y las organizaciones sociales locales.

¿La descentralización fiscal combate las disparidades en el desarrollo económico?

En la Asamblea Nacional Constituyente que sesionó en 1991, se discutió por iniciativa de representantes de la región cultural y geográfica del Caribe (9 departamentos de un total de 32), la descentralización de la política económica, con el fin de dotar a los Gobiernos territoriales de autonomía en asuntos comerciales internacionales, así como de capacidad fiscal y normativa para articular la inversión pública general de la nación en sus territorios. Los constituyentes y funcionarios del gobierno que representaban una visión más ortodoxa de la economía se opusieron a tal iniciativa por dos razones: en primer lugar, porque no querían que un incipiente *cuasi Estado regional* asumiera las funciones de un Estado central en retirada de la planeación del desarrollo y se negaban a que cuasi parlamentos regionales direccionaran las decisiones de asignación privada de los inversionistas nacionales e internacionales; en segundo lugar, porque temían perder el control general de la política económica manejada con criterios ortodoxos, debido a que la regionalización de parte de la política económica (tributaria, comercial, crediticia y externa) podía “descuadernar el país”,⁷ es decir, romper el equilibrio entre elites sectoriales y territoriales garantizado desde el centro del poder estatal. El temor era mayúsculo precisamente por el incremento de las tensiones inducidas por el cambio en el modelo de acumulación, el cual transitaba desde el “modelo de industrialización por sustitución de importaciones dirigido por el Estado” a un modelo de “crecimiento hacia fuera conducido por el sector privado trasnacional” (Misas Arango, 2002, 2016; Ocampo & Bértola, 2013).

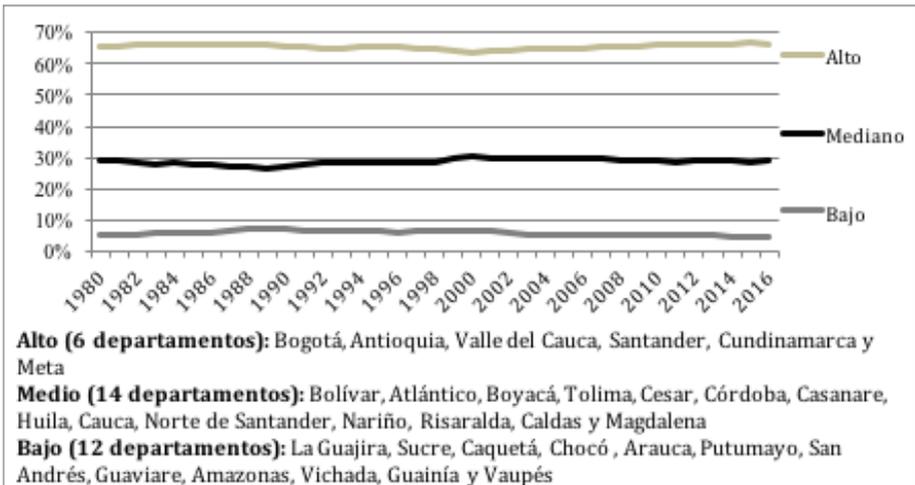
7. En Colombia la frase “descuadernar el país” se originó como crítica a los federalistas por los unitarios centralistas y suele usarse en cada ocasión en la que una reforma distribuye socio territorialmente el poder concentrado y centralizado en *la nación*.

Gráfico 8
Participación en el SGP y en el PIB. 2005 - 2015



Nota: La participación departamental del SGP tiene en cuenta los recursos de gobernaciones y alcaldías.
Fuente: Cálculos propios con base en información del DNP y DANE.

Gráfico 9
Evolución participación del PIB departamental por grupos de departamentos



Fuente: Cálculos propios con base en información del DANE.

La demanda de las élites de la costa caribe, de los movimientos sociales periféricos, de las organizaciones campesinas y de las comunidades étnicas no convergió en una articulación con fuerza suficiente para obligar estrategias territoriales de

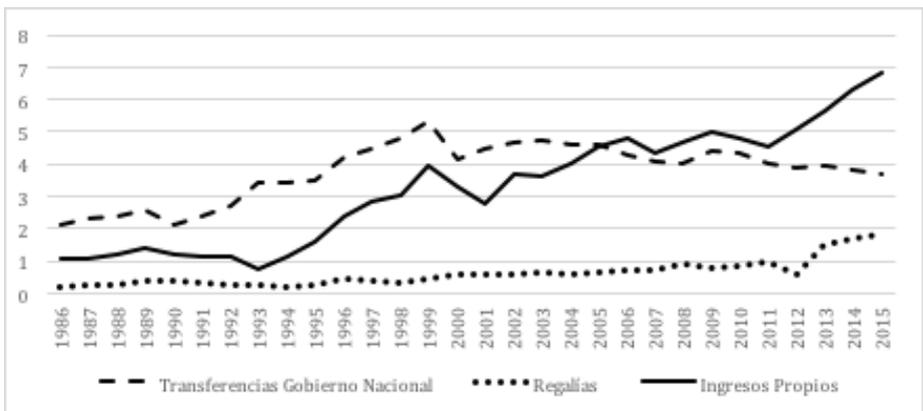
desarrollo económico. Lo máximo que se obtuvo en la Carta Política de 1991 fue la promesa de una futura Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, la cual conformaría entidades territoriales autónomas, con capacidad de conducir un manejo económico y político estratégico de los territorios. La ley se expidió en el año 2011, una vez revertido el ímpetu descentralista y autonomista, por lo cual no pasó de reiterar normas precedentes sobre el principio de asociatividad entre entidades territoriales.

El proceso de descentralización nació privado de toda pretensión de intervenir sobre las relaciones económicas entre regiones, reducir las brechas en el desarrollo o, incluso, descentralizar oportunidades de desarrollo en una concepción más liberal de incentivos económicos propiciados por el Estado (Uribe-Echavarría, 1998). El campo de intervención de la descentralización administrativa fue el de ciertas políticas sociales, y el destino de la descentralización fiscal fue el financiamiento de tales políticas, así como parcialmente los costos de las administraciones y burocracias locales. El contraste entre los territorios receptores de las transferencias y el tamaño de su economía constata el reforzamiento de la concentración de la financiación territorial allí donde más desarrollo relativo existe. De otra parte, se aprecia una estabilidad a largo plazo en la distribución de los grados de desarrollo entre los departamentos, la cual tuvo una inflexión durante la bonanza de los *commodities* mineros, energéticos y de las plantaciones, a favor de los departamentos en los que se desarrollan estas actividades de enclave.

¿Quién financia la descentralización fiscal?

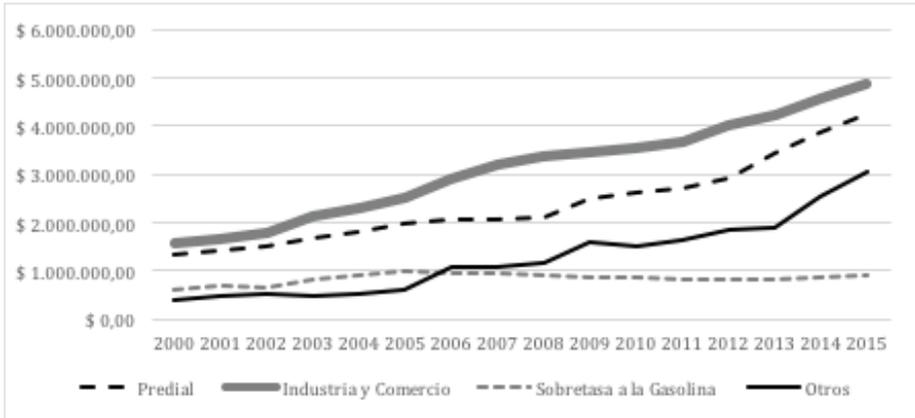
La ortodoxia internacional y sus representantes criollos, temían que una transferencia de recursos de la nación a las entidades territoriales, que no hubieran sido

Gráfico 10
Ingresos entidades territoriales en porcentaje del PIB, 1986-2016



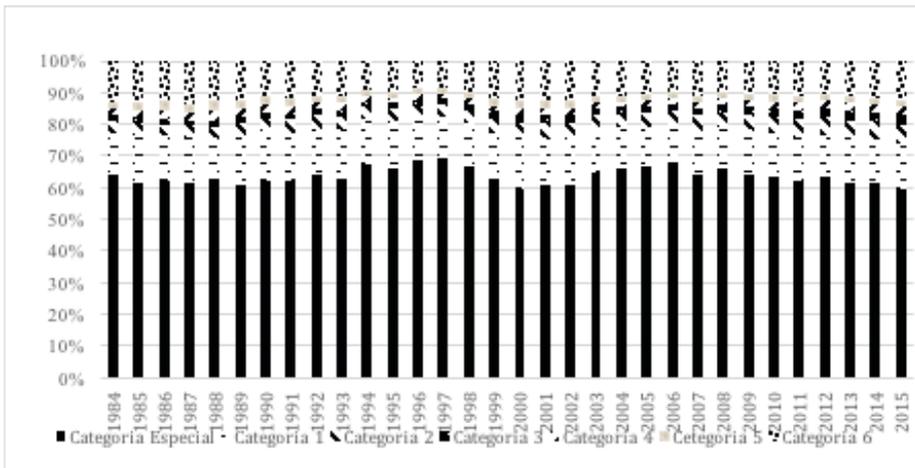
Fuente: Cálculos propios con base en información del DNP.

Gráfico 11
Recaudo tributario municipal. 2000 - 2015



Fuente: Cálculos propios con base en información del DNP.

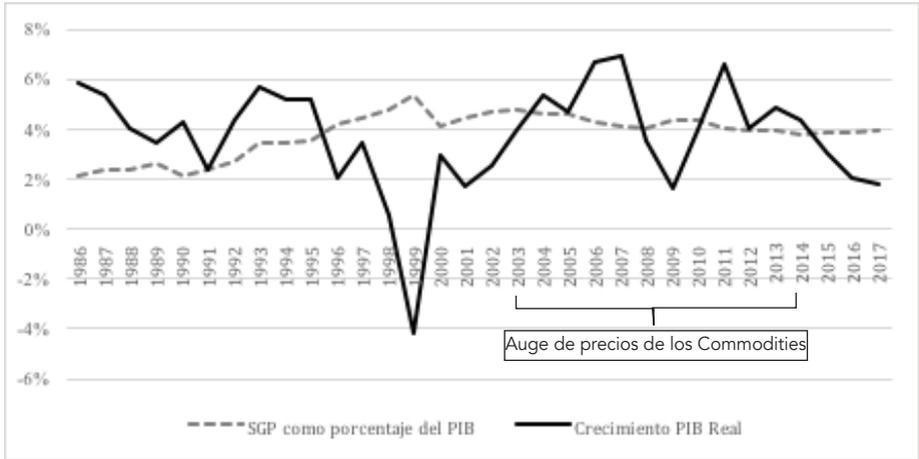
Gráfico 12
Ingresos propios municipales por categoría de municipios. 1984 - 2015



Fuente: Cálculos propios con base en información del DNP y Contaduría General de la Nación

generados por el esfuerzo de los habitantes locales, no podía si no desestimular el cobro de impuestos y tarifas en los municipios y departamentos (Wiesner Durán, 1992). La ortodoxia leyó las transferencias como la *exportación de un impuesto* producido a nivel nacional y *regalado* a otros niveles territoriales. Por lo tanto, se

Gráfico 13
SGP como porcentaje del PIB y crecimiento del PIB. 1986 - 2017



Fuente: Cálculos propios con base en información del Ministerio de Hacienda y DNP.

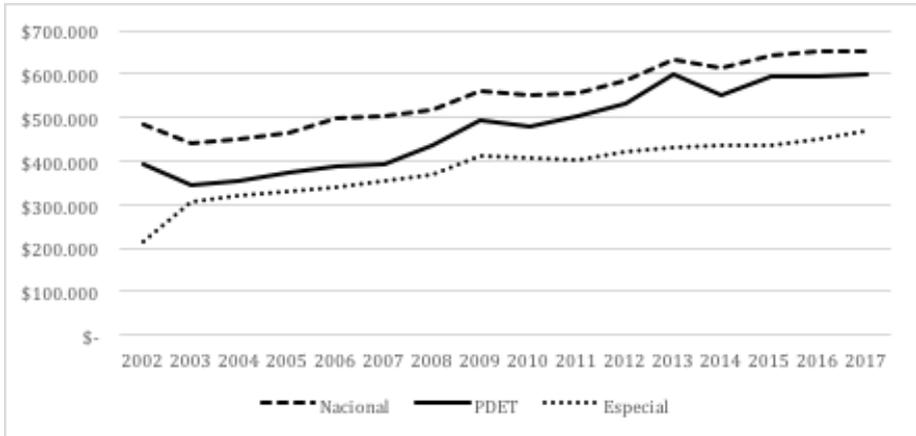
opusieron sin éxito a las transferencias incondicionadas y automáticas, puesto que esos derechos de financiación de la política social básica, alcanzados por los movimientos sociales y los representantes de las provincias a través de la descentralización fiscal, introducirían una rigidez en el presupuesto nacional y un estímulo a la pereza fiscal local.

El segundo temor era la pereza fiscal local, es decir, la carencia de incentivo a un esfuerzo de los pobladores locales en pagar mayores tributos y tarifas al recibir cuantiosos y crecientes recursos desde la nación. Tal cosa nunca sucedió y, por el contrario, el crecimiento de las transferencias de la nación estuvo acompañado desde un comienzo por un crecimiento de los ingresos locales propios (Bonet-Morón, Pérez-Valbuena & Montero-Mestre, 2018; Zapata, 2016).

No solo el recaudo local crece a pesar de las transferencias, sino que las sustituye de manera creciente a través del tiempo. Es decir que, respecto del total de los ingresos de departamentos y municipios, las transferencias disminuyen de manera consistente, mientras el esfuerzo propio aumenta su participación. De esta manera se estructura un doble efecto: por una parte, una recentralización del gasto social y, por otra, una financiación cada vez mayor de la política social descentralizada por los territorios.

La estructura de los recaudos territoriales arroja dos importantes enseñanzas de economía política. El impuesto de industria y comercio es el más dinámico, lo cual atestigua un éxito del esfuerzo estatal por formalizar el mundo empresarial y, por ende, aumentar los recaudos. Sin embargo, al mismo tiempo subsiste una inequidad dentro del sector de los negocios privados, en la medida en que los

Gráfico 14
Promedio de recursos municipales del SGP per cápita



Fuente: Cálculos propios con base en información del DANE y DNP.

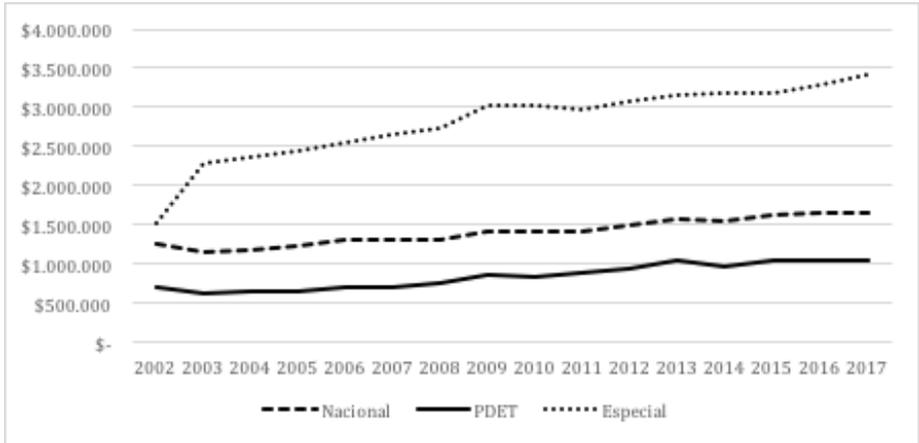
empresarios formalizados sostienen las finanzas locales, mientras los informales no contribuyen de igual manera al mismo fin. El segundo impuesto más dinámico es el predial: aquí una vez más se configura una inequidad, en la medida en que los propietarios de los predios urbanos están más ampliamente censados, mientras las propiedades ubicadas en zonas rurales y en municipios con condiciones más precarias, tienen catastros más desactualizados y, por lo tanto, sus propiedades contribuyen en menor medida a las finanzas territoriales.

Desarrollo (o pobreza) y guerra (o paz) con descentralización (o recentralización)

En este apartado se relacionan las tendencias de la descentralización fiscal con dos grandes acontecimientos, uno de origen económico y el otro político. Desde el campo económico se contrasta el crecimiento del PIB, jalonado por el ciclo del boom de los *commodities* (2003-2014), con las transferencias. Desde el campo político se contrastan las transferencias con dos periodos marcadamente distintos. Por una parte, el de los dos gobiernos de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006 / 2006-2010), caracterizados por una estrategia de guerra total contra la insurgencia guerrillera y, por la otra, los dos periodos consecutivos de Juan Manuel Santos (2010-2014 / 2014-2018), quien emprendió y concluyó una negociación política del conflicto armado con la guerrilla de las FARC-EP.

Se aprecia claramente en la gráfica que, durante el periodo del boom de los *commodities*, la participación del Sistema General de Participaciones en el PIB descendió; así la República de Colombia se hizo más rica, cobró más impuestos,

Gráfico 15
Promedio de recursos municipales del SGP por pobre



Fuente: Cálculos propios con base en información del DANE y DNP.

generó más empleos formales e informales, aumentó el gasto público general y el social en particular, pero no aprovechó para compartir de manera más equitativa la riqueza entre los territorios que conforman la nación. Más aún, la disminución del porcentaje del SGP respecto del PIB cuando este subió de manera considerable, contrasta con la disminución del porcentaje del SGP cuando el PIB descendió en 1998-99 y años siguientes. Se concluye, entonces, que no solo se rompió el pacto federativo de 1986-1991, sino que las finanzas territoriales son el colchón de salvamento de los desequilibrios fiscales nacionales, los cuales una vez recuperados y en ascenso no se comparten solidariamente con los territorios. Queda así comprobado que la descentralización fiscal no es un instrumento para el logro de una mayor equidad interregional, ni para la repartición de oportunidades de desarrollo y bienestar entre los territorios de la nación.

Ahora bien, tampoco se corrobora un sesgo positivo de las transferencias a favor de los municipios considerados los más vulnerables y azotados por condiciones que generan el caldo de cultivo de las confrontaciones armadas. La combinación álgida entre la pobreza, la violencia, la precariedad institucional y la presencia de economías ilícitas, dio lugar a la selección de 170 municipios que concentrarían la intervención en el posconflicto, una vez realizados de manera participativa Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Ni el promedio de los recursos per cápita de las transferencias son mayores en dichos municipios que en el resto del país, ni tampoco se les entrega más recursos por pobre, sino incluso menos que en otros territorios. Se concluye, entonces, que el proceso de descentralización fiscal no tiene una orientación que atienda la particular precariedad y urgencia de

inversiones en los territorios en los que la violencia, la inseguridad, la ilegalidad y la pobreza atrapan a la población en un ciclo sin fin.

Un sistema de compensación adecuado permitiría mejorar las condiciones sociales y económicas de los territorios que han estado al margen de desarrollo económico formal, dotando a la población de más y mejores servicios públicos y cerrándole la puerta al conflicto como la única oportunidad de supervivencia. La falta de compensación del SGP, y en general del proceso descentralizador, es una de las razones que explican el conflicto reciente y la existencia de 170 municipios que tienen que ser focalizados en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz.

Conclusiones

El proceso de descentralización colombiano fue uno de los más completos de América Latina, gracias a la sincronía entre sus tres dimensiones: política, administrativa y fiscal. Permitió abrir el sistema político y generar nuevos movimientos políticos, creando el sistema más pluralista y competitivo desde la independencia nacional entre 1819 y 1821. La confrontación por “el poder local” se tiñó de sangre, a raíz del auge de las guerrillas de izquierda y de la contrainsurgencia paramilitar en la primera década de la descentralización. La arquitectura institucional centralizada emprendió una inflexión importante mediante la extensión de los cimientos municipales del Estado, a la vez que se generó una mayor difusión territorial del gasto público, en particular del gasto en la política social.

Desde finales de la década del 90 el proceso descentralista perdió velocidad y profundidad. La intensidad de las confrontaciones armadas y el equilibrio macroeconómico fueron los dos caballos de Troya utilizados para reversar el proceso, reconcentrar recursos, limitar la autonomía local y recortar competencias. Después de 30 años la descentralización política sigue salvaguardada, aunque no son marginales las fuerzas que quisieran someter la apertura electoral y el pluralismo político local, a las agendas, aparatos y dinámicas de los poderes que se reproducen a partir del control sobre el Estado central.

El centralismo inveterado está de vuelta, a la cabeza del cual la figura presidencial y su aparato ejecutivo, mantienen el equilibrio a través de las negociaciones con las fuerzas políticas y territoriales que se expresan en el Congreso de la República. El gran crecimiento jalonado por el auge exportador de materias primas minero-energéticas y agroindustriales, de principios de este siglo, no conmovió de manera sensible la lógica del reparto diferencial entre poderes socio-territoriales. Las políticas de desarrollo económico territorial diferenciadas siguen siendo una asignatura pendiente. El desarrollo más allá del centro es potestad de las fuerzas centrales. Mientras tanto, el gran instrumento de financiación descentralizada del gasto público social no ha privilegiado los territorios con mayor pobreza relativa e índices de precariedad institucional. La profundidad y extensión de la violencia, así como la mancha de los cultivos agropecuarios ilícitos (marihuana, coca y amapola), son el resultado trágico de una doble miopía: la concentración territorial de las

oportunidades de desarrollo económico y la carencia de políticas de bienestar para la población con mayor vulnerabilidad de sus derechos ciudadanos y políticos.

Bibliografía

- Bonet-Morón, Jaime, Pérez-Valbuena, Gerson & Montero-Mestre, Jorge
2018. "Las finanzas públicas territoriales en Colombia : dos décadas de cambios". *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana*. N° 267, mayo, pp.1-51. Banco de la República, CEER. Cartagena.
- Bonet-Morón, Jaime, Pérez-Valbuena, Gerson & Ayala-García, Jhorland.
2016. "Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia". *Sistemas de transferencias subnacionales: lecciones para una reforma en Colombia*. Banco de la República. Bogotá.
- Castro, Jaime
1986. *Elección popular de alcaldes*. Oveja Negra. Bogotá.
——— 1987. *Respuesta democrática al desafío guerrillero*. Oveja Negra. Bogotá.
——— 2002. *La cuestión territorial*. Oveja Negra. Bogotá.
- Defensoría del Pueblo de Colombia
2016. *La tutela y los derechos a la salud y a la seguridad social 2015*. Defensoría del Pueblo, 10ª Edición. Bogotá.
- Fals Borda, Orlando y otros
1988. *La insurgencia de las provincias. hacia un nuevo ordenamiento territorial para Colombia*. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia, Siglo XXI. Bogotá.
- Gaitán, Pilar & Moreno, Carlos
1991. *Poder Local. Realidad y utopía de la descentralización en Colombia*. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia, Tercer Mundo. Bogotá.
- Hernández Álvarez, Mario
2017. Consecuencias de la Cobertura Universal de Salud en Colombia. *Soberanía Sanitaria*. Año 1, N° 3, diciembre, pp. 56-60. San Martín.
- Leiras, Marcelo
2009. "Los procesos de descentralización y la nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina". *Política y gobierno*. Vol. XVII, N° 2, enero, pp. 205-241. México.
- López Murcia, Julián
2017. *Recentralization and its causes: Colombia, 1994 2014*. Thesis. University of Oxford.
- Martínez, Felix
2012. Barreras geográficas y equidad en el acceso a los servicios de salud en el Distrito Capital. En *Inequidad en Salud en Bogotá. Convocatoria para la Acción Colectiva*.
- Misas Arango, Gabriel
2002. *La Ruptura de los 90. Del gradualismo al colapso*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- Misas Arango, Gabriel
2016. "El lapso 1990-2010: una nueva coalición en el campo del poder". *Macroecono-*

mía y bienestar. *Política Económica y Distribución del Ingreso en Colombia*. 2 ed. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

Ocampo, José & Bértola, Luis

2013. *El desarrollo económico de América Latina desde la Independencia*. FCE. México.

Restrepo Botero, Darío

2001. El mito de Sísifo o veinte años de pujanza descentralizadora. *Desarrollo económico y social en Colombia. Siglo XX*. Misas, Gabriel (Ed.). Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

——— 2006. “Economía política de las estructuras espaciales del Estado en Colombia”. *Historias de descentralización. Transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo. América Latina, Europa y EUA*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

——— 2015. *Procesos de Descentralización en Bolivia y Colombia, 1980 - 2005. Una propuesta de economía política espacial comparada*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

——— 2016. De la cultura del reparto a la descentralización de las oportunidades de desarrollo en el posconflicto. *Diseños institucionales para la gestión territorial de la paz*. Barberena, Viviana y Restrepo, Darío I. (Eds.). Series Rutas para la Paz. Fundación Konrad Adenauer Stiftung. Bogotá.

Romero, Mauricio

2003. *Paramilitares y Autodefensas, 1982-2003*. Planeta. Bogotá.

Romero Ospina, Roberto

2011. *Unión Patriótica: expedientes contra el olvido*. Centro de Memoria, Paz y Reconciliación, Alcaldía Mayor de Bogotá. Bogotá.

Santana Rodríguez, Pedro

1986. Crisis municipal: movimientos sociales y reforma política en Colombia. *Revista Foro*, N° 1, pp. 4-15. Bogotá.

Transparencia por Colombia.

2018. *Descentralización para el Gobierno Abierto*.

Trujillo, Augusto

2017. “La autonomía territorial, una respuesta a la trampa de la unidad política”.

Uribe-Echavarría, Francisco

1998. *Región: punto de fuga. Encuentros y desencuentros*. Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo-CIDER, Universidad de los Andes. Bogotá.

Wiesner Durán, Eduardo

1992. *Colombia: descentralización y federalismo fiscal*. Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación. Bogotá.

Zapata, Juan

2016. Finanzas municipales en Colombia: buen desempeño pero se mantienen las desigualdades. *Economía Colombiana*. Edición N° 347, septiembre-diciembre, pp. 31-40. Bogotá.

Zapata, Juan & Concha, Tomás

2016. Una reflexión para mejorar la eficiencia en la asignación de las transferencias intergubernamentales en Colombia. En: *Sistemas de transferencias subnacionales: lecciones para una reforma*. Banco de la República. Bogotá.

La descentralización fuera del centro: Debates sobre la autonomía territorial en Bolivia (2005-2019)

Eduardo Córdova*

A partir de momentos importantes de la historia boliviana, en los que la regionalización y descentralización supusieron debates y actividades políticas, en los últimos años la presión y posiciones reivindicativas de los departamentos amazónicos, conocidos como la “Media Luna”, dan cuenta en un país profundamente heterogéneo, con la presencia prominente de grupos indígenas y pueblos originarios, ya sea para paliar las demandas sociales o por iniciativa de los partidos en el poder, se promulgaron leyes tendientes a la descongestión administrativa, en algunos de estos, como la Ley de Participación de 1994, se buscó propiciar la participación de los habitantes, vía los municipios. Esto se implantó como modelo, en la Constitución de 2009. La definición constitucional que caracteriza a Bolivia, como Estado Plurinacional, lo que sin embargo no es una condición de existencia para las autonomías indígenas. El régimen autonómico, puede afirmarse, continúa en proceso de diseño, aunque, al momento la demanda de autonomía “dejó de ser parte de la política urgente” del país.

Introducción

La descentralización, bajo la figura del regionalismo, es parte medular de la historia boliviana. Tal fue su importancia que se llegó a afirmar que es *la parte medular*:

[...] el regionalismo constituye la contradicción principal de la sociedad boliviana, y mientras no se resuelva, el país no podrá consolidar su institucionalidad ni emprender acciones eficaces para desarrollarse. Además, seguirá viviendo en constante riesgo de repetir la guerra civil de 1899 para señalar una nueva capital de la República que, a la vez, sea la sede de los tres poderes del Estado (Roca, 2009:72; Roca, 1999:39).

Según esta interpretación, más que la lucha de clases, la lucha entre regiones habría constituido el vórtice de las disputas sociopolíticas y económicas en el país. Si bien ambas luchas podrían entenderse como parte del desarrollo del capitalismo a escala global (por tanto, de la lucha de clases), la importancia del regionalismo es indudable, considerando la fragmentación geográfica y etnolingüística del país (Gallup *et al.*, 2003) y la constitución y consolidación de élites regionales desde el siglo XIX.

El centralismo reafirmado después de la guerra civil “federalista” de 1899 y también en el periodo revolucionario inaugurado en 1952, enfrentó demandas

* CEPLAG-UMSS-Ciudadanía.

regionales de redistribución del poder que surgieron en varios momentos y confluyeron, en el último periodo, en el establecimiento de autonomías departamentales, que se combinan ahora con las autonomías municipales, regionales e indígenas originarias campesinas. Aquí se presenta un recuento de algunos hitos importantes en las demandas de descentralización en Bolivia, las respuestas desde el Estado y la situación actual de la gestión descentralizada.

La descentralización y los procesos de descentralización

Se suele asumir que una organización estatal de varios niveles permite aprovechar las ventajas de las actuaciones en gran escala y en pequeña escala (y suele citarse a Montesquieu como exponente de esta idea). Descentralizar sería entonces un imperativo de eficacia de las políticas públicas. Pero un Estado organizado en varios niveles también puede caer en los vicios y problemas de las pequeñas y grandes escalas y de la descoordinación (Treisman, 2007:270). La descentralización sería una apuesta sin garantía de éxito para las políticas. Podría de hecho ser contraproducente para la gestión: “el sistema centralizado puede ser inflexible y aun autocrático, pero por lo menos está clara la responsabilidad de las políticas” (Peters, 1999:262); o: “en la base, la descentralización [...] causa problemas porque crea múltiples puntos de autoridad para la toma de decisiones” (Hammond y Miller, 1985: 22). Es decir, los procesos de descentralización no siempre apuntan a las mejoras en la gestión en sí misma sino también a los “efectos secundarios” en relación con los sujetos sociopolíticos. La gestión no es el único criterio de descentralización; también convergen criterios políticos y económicos:

La descentralización política refiere a procesos en los cuales el poder de la toma de decisiones políticas y algunas funciones son transferidas de un nivel de gobierno a otro inferior [...] La descentralización administrativa significa la transferencia de un número de tareas y funciones de oficinas centrales a niveles de administración inferiores [...] Finalmente, la descentralización económica significa el intento de trasladar actividades industriales y otras actividades económicas a las regiones (Loughlin, 2007:296).

El componente político, se expresaría en “la distribución de poder a niveles inferiores en una jerarquía territorial, sin considerar si la jerarquía es de gobiernos en un Estado o de entidades dentro de una organización de gran escala” (Smith, 1985:1), o, con mayor brevedad, “la división real de poderes” (Maass, 1959). La descentralización es un asunto eminentemente político. No se trata solamente de competencias que se transfieren de un nivel del Estado a otro o de recursos que se administrarán local o regionalmente. Esta determinación política es crucial si se examinan las demandas de descentralización y el actual régimen autonómico vigente en Bolivia.

La descentralización fue parte de las demandas de democratización al cerrarse el periodo de las dictaduras. Se suele recordar que en 1982, en momentos previos a la restauración de la democracia, un dirigente cívico del departamento de Santa Cruz publicó en un periódico la Constitución Política del Estado, que incluía la posibilidad de la descentralización administrativa a nivel departamental. Era una demanda palmaria de descentralización y simultáneamente una demanda tácita de democratización.

Con el retorno a la democracia, se planteó la demanda de descentralización sobre todo desde el departamento de Santa Cruz. Las respuestas desde el Estado dieron privilegio a nivel municipal. La Ley Orgánica de Municipalidades (1985), intentó hacer operativa la afirmación de la autonomía municipal, incluida en la Constitución de 1967, definiendo gobiernos con alcaldes, concejos e incluyendo un conjunto de atribuciones y recursos. El concejo (en conjunto), tenía en esta ley atribuciones legislativas, fiscalizadoras y de refrendación hacia el órgano ejecutivo. Los miembros del órgano deliberante (concejales o munícipes cuyo número era variable según el tamaño de la población del municipio), debían ser elegidos por sufragio popular en procesos en los que los partidos presentaban su candidatura en listas cerradas. Las atribuciones del alcalde quedaron definidas por su carácter político, ejecutivo y administrativo; se trataba fundamentalmente del cumplimiento de las normas emitidas por el concejo y de dar cuenta de ello al mismo concejo.

Las concepciones de descentralización como transferencia de las decisiones sobre la provisión de bienes públicos, primaron hasta antes de 1994, sin enfatizar sobre las relaciones de poder subyacentes (por ejemplo, Finot, 2003); las referencias de la descentralización se enfocaban a nivel departamental. La discusión también enfatizaba la organización del Estado y su eficacia. Desde antes de la recuperación de la democracia, empezaron a plantearse decenas de propuestas de descentralización a nivel departamental bajo la figura del acercamiento de las instancias estatales a la población. La descentralización que se encontraba en la agenda pública privilegiaba ese nivel. Un proyecto apoyado por el Banco Mundial (EMSO-Regional), había aportado a una propuesta de ley de descentralización a nivel departamental que fue discutida y aprobada en el senado del periodo 1989-1993, como consecuencia de un acuerdo entre partidos políticos. En 1993, el cambio de legislatura y las orientaciones del nuevo gobierno cerraron la viabilidad de esa propuesta.

Algunos autores reconocen que los procesos de descentralización pueden frenar el cambio en las políticas (Treisman, 2007: xiii). Uno de los cambios frenados por la descentralización (a nivel municipal) en Bolivia, fue precisamente la descentralización (a nivel departamental). El periodo iniciado con la aprobación de la Ley de Participación Popular en 1994, desplazó el énfasis a los municipios. Se estableció la división de todo el país en municipios territoriales (anteriormente los municipios cubrían solamente áreas urbanas delimitadas por sendas leyes), y se eliminaron las corporaciones de desarrollo departamental. La participación

popular fue presentada como “el modelo boliviano de descentralización”; privilegiaba el nivel central y el nivel municipal, sin considerar en la práctica el nivel *meso*. El énfasis en los elementos técnicos soslayó la consideración de los sujetos que habían planteado anteriormente la descentralización hacia la escala departamental. Algunos estudiosos que habían propuesto reformas descentralizadoras para el ámbito departamental, “se convirtieron” al municipalismo. De modo sintomático, el financiamiento no ejecutado del proyecto EMSO, dedicado a descentralizar la administración hacia los departamentos, fue utilizado para el diseño de la reforma municipal.

Durante este periodo municipalista, en julio de 1995 se promulgó la Ley de Descentralización Administrativa. Fue una respuesta a las demandas de las organizaciones cívicas departamentales. Estableció las atribuciones de los prefectos, autoridades ejecutivas designadas por el presidente de la república, cuya gestión debía desarrollarse al lado de cuerpos consultivos llamados Consejos Departamentales, conformados por “consejeros” elegidos por los Concejos Municipales de cada departamento. La descentralización administrativa “centralizaba” las atribuciones departamentales en los prefectos. El diseño de la ley fue realizado sin participación de los departamentos. Aun las propuestas de reglamentación que se plantearon desde los departamentos fueron omitidas a favor de una norma única válida para todo el país.

El modelo de descentralización encarnado en la municipalización consiguió postergar pero no detener las demandas de descentralización departamental. El “proceso de cambio” a inicios de siglo, sería también el de resurgimiento de la demanda en términos de autonomía departamental. Este periodo tuvo sus hitos principales en la *guerra del agua* en la ciudad de Cochabamba (entre 1999 y 2000, cuando la población movilizada logró la reversión de un contrato de privatización del servicio de agua potable y la modificación de la Ley de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario), y la *guerra del gas* (septiembre-octubre de 2003, tras las movilizaciones contra la venta de gas natural a través de Chile y la represión militar que dejó cerca de setenta muertos, por lo cual renunció el presidente Gonzalo Sánchez de Lozada y asumió el mando del país el vicepresidente, Carlos Mesa). El nuevo gobierno se hizo cargo de implementar la “agenda de octubre”, que consistió en la modificación de la legislación sobre los hidrocarburos a partir de los resultados de un referéndum (que no estaba prevista en la Constitución), y la convocatoria de una asamblea constituyente (tampoco incluida como posibilidad en la Constitución).

En enero de 2005 una serie de movilizaciones cívicas en Santa Cruz impusieron al gobierno de Mesa el compromiso de un referéndum sobre autonomías departamentales y la elección directa de prefectos, cuya designación hasta entonces había sido prerrogativa presidencial. La “agenda de enero” se oponía entonces a la “agenda de octubre”; se enfrentaban las propuestas de autonomía departamental y de Asamblea Constituyente. Como contrapeso de los movimientos populares, campesinos e indígenas del occidente del país, aparecían los movi-

mientos cívicos del oriente, agrupados en torno a la demanda de autonomía y con hegemonía de las organizaciones corporativas empresariales.

El inevitable proceso de cambio pareció enfrentar la alternativa entre la Asamblea Constituyente, propuesta por los movimientos populares insurgentes (campesinos, indígenas, vecinos de la ciudad de El Alto), y el referéndum sobre autonomías departamentales, reclamado por movimientos cívicos hegemonizados por organizaciones empresariales. La idea del cambio “total” –económico, estatal, social– era respondida por la idea de un cambio estatal que impediría otros cambios dentro de las regiones. Sobre todo a partir de 2006 y alrededor del proceso de la Asamblea Constituyente, se establecería un proceso de movilización competitiva. La resolución de la Asamblea tuvo que superar varios escollos: el bloqueo de las deliberaciones; la aprobación del proyecto de constitución en condiciones procedimentales por lo menos controvertibles; la aparición de los estatutos autonómicos como propuestas institucionales alternativas a la nueva constitución, legitimadas por referendos departamentales realizados sin respaldo legal; un referéndum de revocatoria de mandato, que determinó la salida del prefecto de Cochabamba; una escalada de violencia cívica que incluyó una masacre (o enfrentamientos), en el departamento de Pando; movilizaciones a favor y en contra del gobierno y de la oposición.

En diciembre de 2005, se realizaron elecciones generales. El vencedor por mayoría absoluta fue el Movimiento Al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos, MAS-IPSP, de Evo Morales. El mismo día se realizó la “selección” por voto popular de los prefectos departamentales. El acuerdo, como otros acuerdos políticos en el país, superaba un momento conflictivo pero incubaba otros. La elección popular de los prefectos (introducida mediante la Ley interpretativa N° 3090, de julio de 2005), inauguró un nuevo campo de conflicto político que no se restringía al proceso electoral en sí mismo; se ampliaba a la relación entre los niveles de gobierno y modificaba las instancias del Estado a escala regional. La elección *solamente* de los prefectos dejaba interrogantes sobre las relaciones intergubernamentales y sobre el carácter democrático de la decisión, en tanto que la legitimidad se concentraba en el prefecto (los miembros del Consejo Departamental no fueron elegidos en votación universal).

En julio de 2006, se realizaron las elecciones de representantes para la Asamblea Constituyente. En la misma jornada electoral, se celebró el referéndum sobre autonomías departamentales. El referéndum tuvo como resultado un *No* mayoritario en cinco departamentos (los departamentos del occidente: Chuquisaca, La Paz, Cochabamba, Oruro y Potosí), y el *Sí* en los cuatro restantes (Tarija, Santa Cruz, Beni y Pando, donde predominan las tierras bajas). La tabla 1 presenta las cifras del referéndum.

Los prefectos de los departamentos de Tarija, Santa Cruz, Beni y Pando y los comités cívicos, fueron la vanguardia de la demanda de autonomía departamental y de la oposición frente al gobierno y a la Asamblea Constituyente durante todo el proceso de deliberaciones y de formulación de la nueva Constitución.

Tabla 1
Resultados del referéndum sobre autonomías departamentales, 2006

Departamento	Sí	No	Válidos	Blancos	Nulos	Emitidos	Inscritos	Participación
Chuquisaca	59.557	98.135	157.692	9.951	8.391	176.034	211.170	83,4
La Paz	256.664	709.848	966.512	33.205	32.108	1.031.825	1.191.901	86,6
Cochabamba	194.461	331.600	526.061	19.957	21.791	567.809	662.219	85,7
Oruro	39.486	121.564	161.050	7.796	6.013	174.859	201.267	86,9
Potosí	51.886	141.141	193.027	15.694	12.002	220.723	275.281	80,2
Tarija	82.972	53.498	136.470	6.999	5.077	148.546	179.165	82,9
Santa Cruz	466.826	189.622	656.448	19.957	15.782	692.187	838.846	82,5
Beni	74.059	26.247	100.306	3.369	2.107	105.782	128.836	82,1
Pando	11.401	8.362	19.763	440	356	20.559	24.691	83,3
Bolivia	1.237.312	1.680.017	2.917.329	117.368	103.627	3.138.324	3.713.376	84,5

Fuente: TSE.

Inaugurada en agosto de 2006 en la ciudad de Sucre, la Asamblea sufrió repetidamente el bloqueo de la oposición (sobre todo por movilizaciones regionalistas que demandaban el reconocimiento de Sucre como capital constitucional y sede de gobierno), y no pudo redactar el proyecto de Constitución en el año que la convocatoria había señalado. Tras una ampliación hasta diciembre de 2007, entregó al ejecutivo un proyecto que los opositores cuestionaron debido al procedimiento de su aprobación (fuera de la ciudad establecida, con el boicot del principal partido de oposición). Simultáneamente en los departamentos de la “Media Luna”, se presentaron proyectos de estatuto autonómico (incompatibles con la Constitución vigente y con las discusiones sobre la autonomía en la Asamblea) impulsados por los movimientos cívicos. Meses después serían sometidos a referéndums departamentales.

Durante casi todo el año 2008 se impuso la incertidumbre sobre la suerte del proyecto de Constitución y sobre la incompatibilidad con los estatutos propuestos en los departamentos de la “Media Luna”. Se llevaron a cabo los referéndums en los cuatro departamentos autonomistas, al margen de las leyes vigentes y sin respaldo de la Corte Nacional Electoral. Los cuatro resultaron en un *Sí* mayoritario. El referéndum constituyente no pudo convocarse hasta octubre de ese año, en que un acuerdo de los partidos con representación parlamentaria modificó el proyecto emitido por la Asamblea. La Constitución fue aprobada por voto popular, en enero de 2009 y, en febrero fue promulgada por el presidente Morales. Las primeras elecciones generales bajo la nueva Constitución se realizaron en diciembre de 2009. Evo Morales fue reelecto. Su partido, el Movimiento Al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos, MAS-IPSP, consiguió dos tercios de las bancas en la nueva Asamblea Legislativa Plurinacional.

En concomitancia con esas elecciones, se realizaron referéndums en los cinco departamentos en los que en 2006 había ganado el *No* a la autonomía departamental. La tabla 2 presenta los resultados.

Con los resultados del nuevo referéndum, todos los departamentos accedían a la autonomía. Aunque cuatro de ellos tenían ya proyectos de estatuto, era necesario establecer una ruta institucional para todos.

Tabla 2
Resultados del Referéndum sobre autonomías departamentales, 2009

Departamentos	Sí	No	Válidos	Nulos	Blancos	Emitidos	Inscritos	Participación
Chuquisaca	193.853	35.213	229.066	10.879	13.786	253.731	267.701	94,8
La Paz	1.049.144	288.749	1.337.893	34.604	56.582	1.429.079	1.481.037	96,5
Cochabamba	657.319	160.831	818.150	31.032	37.406	886.588	922.618	96,1
Oruro	165.331	53.103	218.434	6.698	12.596	237.728	249.780	95,2
Potosí	249.606	56.096	305.702	14.881	22.897	343.480	361.895	94,9

Fuente: TSE.

El Régimen Autonómico

Una de las marcas más notorias de la última década, es la promoción y la adopción constitucional de la noción de *Estado Plurinacional*, presentada por contraste y oposición con el *Estado Republicano*, *Oligárquico* y *Neoliberal* que habría estado vigente antes del proceso constituyente. La Constitución Política del Estado, promulgada a principios de 2009, establece que “Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías”. En términos del constitucionalismo español, es un Estado *compuesto*. Su estructura es notablemente más compleja y exigente para las políticas públicas que la del periodo en que rigió la anterior Constitución (con un desplazamiento *del ejercicio centralizado del poder hacia la idea de compartir el poder*), y que la de otros países del continente. La división política se basa en tres niveles: *departamentos*, que se dividen en *provincias* que a su vez se dividen en *municipios*. También se reconocen los *territorios indígenas originarios campesinos*, que podrían corresponder a municipios, distritos municipales o regiones constituidas por varios municipios.

Existen varios niveles de autonomía territorial; corresponden a los departamentos, los municipios, los territorios indígenas originarios campesinos y las regiones (las regiones se conforman a partir de municipios o provincias de un mismo departamento). Las provincias no tienen autoridades ni gobiernos autónomos (aunque sí representantes en los legislativos departamentales). Hay dos criterios de autonomía que se yuxtaponen: la autonomía propiamente territorial

(la departamental es el principal ejemplo) y, la autonomía cultural (connotada de manera implícita en la autonomía indígena originaria campesina). Las autonomías deben armonizar el ejercicio de un complicado catálogo de competencias (privativas, exclusivas, concurrentes y compartidas). Los gobiernos autónomos tienen la misma capacidad de crear leyes (solo la región carece de capacidad legislativa).

Más allá de establecer uno o más niveles de administración, los alcances potenciales de las autonomías afectan la manera en que se distribuye el poder, lo cual se vincula inextricablemente con la continuidad de la democracia en una sociedad heterogénea y segmentada como la boliviana y, también, con la existencia de élites locales que pueden asumir y disputar el poder del nivel descentralizado y disputar el contenido y los alcances de la descentralización más allá de *sus niveles respectivos*. El reconocimiento de las autonomías indígenas, regionales y departamentales en la nueva Constitución Política del Estado, expresa simultáneamente una opción frente a las exclusiones -tanto los indígenas como los departamentos habrían sido excluidos- y por compartir el poder, ejercido anteriormente por una élite centralista.

Se combinan en el modelo de democracia elementos representativos, participativos, directos y comunitarios, lo que las leyes electorales denominan: *democracia intercultural*. La retórica oficial enfatiza una pretendida superación de la república a favor del Estado Plurinacional, aunque el texto de la Constitución continúa refiriéndose a la república. No es posible asumir que se dio una ruptura excluyente entre la “república” y el “Estado Plurinacional”. El Estado Plurinacional está en construcción. Intenta romper con ese Estado que pretende desmontar pero; inevitablemente *parte de que los materiales con que se construye son herencias forzosas del colonialismo, la República, la Revolución Nacional y el neoliberalismo*.

En el conjunto de leyes estructurales que debían aprobarse en la primera legislatura de la nueva Constitución, sobresalía la Ley Marco de Autonomías y Descentralización. Promulgada en julio de 2010, la ley profundiza y precisa las competencias constitucionales de cada nivel autonómico. Una de las críticas sobre esta ley es que centraliza la definición de algunas competencias, ya que no incluye la concurrencia entre niveles subnacionales (la concurrencia necesitaría *siempre* del nivel central). También profundiza en la igualdad jerárquica entre entidades autónomas. La definición de la autonomía no puede hacerse en singular; en los hechos es una definición de *las* autonomías o del régimen de autonomías. Las autonomías determinan una compleja *policentricidad* de la producción de leyes.

La legislación boliviana define la autonomía en términos de entidades territoriales y no de sujetos constituidos históricamente. En la mayor parte de los casos, es una característica del Estado y no de la sociedad. Otro elemento que distingue el modo de Estado en Bolivia, es el hecho de que las autonomías apuntan a ser la regla (y no una excepción, tal como sucede en otros países). Así, existen

gobiernos autónomos a nivel local (por la vía del municipio o de la autonomía indígena), y *meso* (por la autonomía departamental), con competencias similares para todos los casos del mismo nivel. Formalmente todos los gobiernos departamentales y todos los gobiernos municipales son *igualmente autónomos*, a pesar de que las demandas de descentralización fueron diferentes en cada departamento, y de que la tensión entre regionalismo y centralismo no afectó a todos de manera similar.

La apuesta por la instauración de varios niveles autonómicos responde a la idea de *compartir el poder entre* entidades territoriales subnacionales. La plasmación institucional de esta aspiración se encuentra principalmente en la Constitución y en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Báñez” (Ley N° 031, de 19 de julio de 2010), que plantea la finalidad del régimen de autonomías en términos de “distribuir las funciones político-administrativas del Estado”:

I. El régimen de autonomías tiene como fin distribuir las funciones político-administrativas del Estado de manera equilibrada y sostenible en el territorio para la efectiva participación de las ciudadanas y ciudadanos en la toma de decisiones, la profundización de la democracia y la satisfacción de las necesidades colectivas y del desarrollo socioeconómico integral del país (Art. 7.I).

El Estado y el Estado de las Autonomías

La densidad estatal

Al margen de la discusión sobre la ruptura efectiva con las anteriores fases del Estado, se constata que el Estado se fortaleció en los tres últimos lustros. La descentralización y las autonomías sirvieron para el fortalecimiento del *poder infraestructural* del Estado, su “capacidad de penetrar la sociedad efectivamente y de implementar logísticamente decisiones políticas”, más que de su *poder despótico*, o “el rango de acciones que el gobernante y su equipo tienen capacidad de intentar implementar, sin negociaciones rutinarias e institucionalizadas, con grupos de la sociedad civil” (Mann, 1986: 169-170).

Se suele asumir que una de las características distintivas del Estado boliviano es su debilidad, fragmentación e insuficiencia en el ejercicio de la soberanía. Un informe publicado hace poco más de una década, enfatizaba que se trataba de un “Estado con huecos”, porque su cobertura del territorio nacional era irregular y dependía de negociaciones con actores locales y regionales (PNUD Bolivia, 2007). Además, el Estado no había logrado articular un mercado interno vigoroso ni una esfera pública capaz de abarcar la diversidad social. Durante los últimos años sobre todo, se observó un esfuerzo de fortalecimiento del Estado en la promoción del Estado Plurinacional. En las propuestas del gobierno actual, el Estado aspiraría a expresar y apropiarse de la diversidad social. Así, el sujeto de la plurinacionalidad ya no sería solamente de la sociedad diversa sino sobre

todo del Estado: “(l)a nueva CPE dice que somos un Estado Plurinacional, esa es la primera diferencia con la antigua Constitución que, con la reforma del año 1993, también reconocía la diversidad de culturas y de idiomas, pero definía a la sociedad como pluricultural y no al Estado” (García, 2009: 7).

El Índice de Densidad Estatal permite apreciar el crecimiento del poder infraestructural del Estado en las escalas subnacionales. Fue trabajado como parte del *Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2009*. Mide los bienes y servicios que brinda el Estado a la sociedad en términos de acceso a la salud (número de médicos por cada 10.000 habitantes); educación (alumnos de 12 a 16 años en secundaria sobre el total de población de ese rango de edad); saneamiento (conexiones de agua y desagüe); electricidad, e identidad y ciudadanía (número de personas con documento de identidad) (PNUD Perú, 2010: 30). Si bien su aplicación no puede ser similar en países con más elevada proporción de prestación privada de servicios, permite ver la cobertura de bienestar que disfruta la población.

Un estudio reciente sobre los servicios en Bolivia, en el que se utilizó datos de los Censos de 2001 y 2012 y de información del Ministerio de Salud (Just Quiles, 2017), muestra los puntajes a nivel departamental, en el que se observa cómo en menos de una década el incremento a nivel nacional alcanzó una décima en una escala de 0 a 1, incluyendo todos los departamentos. En el gráfico 1 se observa dichas cifras.

Para el uso de este índice en el caso de Bolivia, se omitió la tenencia de documentos de identidad, por la carencia de información completa y comparable para el año 1992 (Just Quiles, 2017: 81). En 1992, la población no inscrita en el registro cívico alcanzaba a 606.034 personas (7,3% del total de 8.274.325).¹ En 2012, alcanzaba el 1,8% (179.919 sobre 10.059.856) y la población sin cédula de identidad 20,4% 89 (2.052.483) (INE, 2013: 25). En el periodo entre los censos, la proporción de población no registrada se redujo en más de 5% del total.

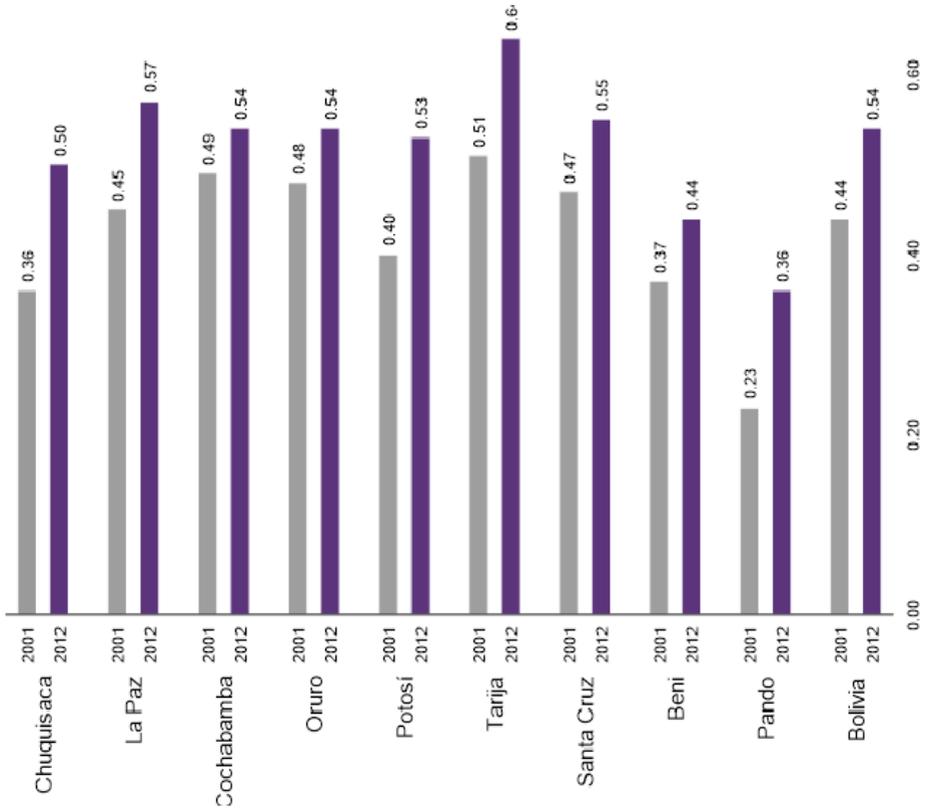
El Índice de Densidad Estatal a escala departamental y la inscripción en el registro, expresan el crecimiento del poder infraestructural del Estado, de su capacidad de controlar a la población, más allá de su capacidad de tomar decisiones y de responder a las demandas de la población en la ejecución de políticas.

La pérdida de importancia de las autonomías

Hasta 2016, existió un Ministerio de Autonomías, en general ejercido por alguna persona proveniente del Departamento de Santa Cruz. El nombramiento parecía intentar conjurar la animadversión de la élite cruceña en relación con el proyecto gubernamental de autonomías. En 2017, la composición del Poder

1. Recuperado de: <ine.gob.bo>.

Gráfico 1
 Índice de Densidad Estatal



Fuente: Just Quiles (2017: 99). Elaboración Propia.

Ejecutivo redujo el número de ministerios y el de Autonomías se convirtió en un viceministerio dependiente del Ministerio de Justicia.

La “degradación” de la autonomía (que obligó a modificar la Ley Marco, que se refería al ministerio), expresa la pérdida de importancia de las autonomías en los debates políticos. No se mantuvo siquiera como un referente simbólico para aliviar posibles tensiones entre el gobierno y el Departamento de Santa Cruz. Esto se hizo más claro cuando el viceministro tuvo que renunciar por supuestamente parcializarse con Santa Cruz, su departamento de origen, en una disputa sobre la ubicación de un campo gasífero. El viceministro que lo reemplazó no es originario de Santa Cruz.

Esta pérdida de importancia connota también que las autonomías pasaron a ser parte de la normalidad de la gestión pública y que no pueden ser ya tomadas

como causa de movilización o de conflicto. La sombra que proyectó la “Media Luna” de los departamentos autonomistas, sobre la unidad del país durante el proceso de la Asamblea Constituyente se disolvió en los procesos de administración.

Las autonomías departamentales

La Constitución promulgada en febrero de 2009, dio formalmente marcha al proceso de institucionalización de la autonomía en todos los departamentos. En julio de 2010 la aprobación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, propició otro paso en este proceso estableciendo especificaciones no desarrolladas por la Constitución.

A partir de la definición inicial de autonomía, la Ley Marco especifica la función de la autonomía departamental en: “impulsar el desarrollo económico, productivo y social en [la] jurisdicción” (Art. 8. 2). La autonomía es definida *inicialmente* como la cualidad gubernativa de una entidad territorial:

Autonomía.- Es la cualidad gubernativa que adquiere una entidad territorial de acuerdo a las condiciones y procedimientos establecidos en la Constitución Política del Estado y la presente Ley, que implica la igualdad jerárquica o de rango constitucional entre entidades territoriales autónomas, la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos y el ejercicio de facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva por sus órganos de gobierno autónomo, en el ámbito de su jurisdicción territorial y de las competencias y atribuciones establecidas por la Constitución Política del Estado y la ley. La autonomía regional no goza de la facultad legislativa (Art. 6. II).

Más allá de la formulación, las leyes bolivianas relacionadas con la autonomía departamental coinciden con definiciones más amplias de la autonomía territorial centradas en dos elementos básicos. En primer lugar, no existe representación de los gobiernos departamentales en el nivel central (pese a que sí hay un determinado número de senadurías y diputaciones para cada departamento en la Asamblea Legislativa Plurinacional que se asignan por sufragio universal en elecciones **generales**).² Segundo, los cuerpos legislativos departamentales pueden legislar sobre ciertas materias enumeradas desde el nivel central, que retiene

2. Aquí existe una diferencia frente al modelo español, que en esto se aparta del tipo ideal puro de la autonomía territorial, ya que en España la Cámara de Senadores tiene algunos miembros elegidos por las asambleas legislativas o los órganos colegiados superiores de las comunidades autónomas. En Bolivia, la Cámara de Senadores también es territorial pero la elección se hace por sufragio universal y no intervienen los gobiernos departamentales. Una tipología propuesta en la última década (Suksi, 2011), va del federalismo puro (representación de los estados en una cámara legislativa territorial y competencias residuales para los estados), a la autonomía territorial pura (legislativo unicameral sin representación de los gobiernos subnacionales y competencias residuales para el nivel central). Bolivia se ubicaría más cerca de este tipo ideal pese a la existencia de un legislativo bicameral.

las llamadas competencias residuales. En el fondo, “las entidades subnacionales no poseen ninguna soberanía original: son entidades creadas y definidas constitucionalmente con competencias que les son transferidas desde el [nivel de] gobierno central” (Suksi, 2011: 130).

De acuerdo con la Ley Marco, la entrada en vigencia de los estatutos autonómicos departamentales debía ser diferente para los departamentos que accedieron a la autonomía en el Referéndum de julio de 2006, y los que lo hicieron en el de diciembre de 2009. Para estos últimos, el estatuto debía formularse con participación social; luego debía darse su aprobación en las asambleas departamentales; inmediatamente el control de constitucionalidad en el Tribunal Constitucional Plurinacional y después el referéndum “de salida”.

En el caso de los departamentos autonomistas, se tomaron en cuenta los estatutos aprobados por los referéndums que no fueron reconocidos oficialmente. Esos estatutos debían expurgar sus artículos inconstitucionales y ajustarse a la Constitución, sin necesidad de nuevos referéndums para aprobarlos (debía ser suficiente una mayoría calificada de dos tercios del total de los miembros de las asambleas departamentales como paso previo al control de constitucionalidad; Art. 61 de la Ley Marco). El contenido de esos estatutos fue parcialmente legitimado desde que las leyes y reglamentos electorales, aplicados en las elecciones subnacionales de 2010 y 2015, definieran la composición de los ejecutivos y legislativos departamentales de acuerdo con esas prescripciones. En general (hay variaciones en función del departamento), los gobiernos departamentales están conformados por un gobernador y una asamblea compuesta por asambleístas elegidos por votación popular por provincia y por tamaño de población, a la manera de los diputados de la Asamblea Legislativa Plurinacional, en circunscripciones departamentales plurinominales y uninominales, dentro de cada departamento.

En la actualidad, tres departamentos cuentan con estatutos de gobierno autónomo aprobados y en funcionamiento. Se trata de Tarija, Santa Cruz y Pando, que junto al Beni promovieron la demanda de autonomía departamental al inicio del “proceso de cambio”. En el caso del Beni, el estatuto fue ajustado a la Constitución por la Asamblea Departamental y está pendiente de dictamen del Tribunal Supremo Electoral.

La adecuación de los estatutos a la Constitución, especialmente en el caso de Santa Cruz, expresa también que la autonomía ya no está en el centro de los debates políticos. Hasta 2012, sobre todo, la élite política cruceña defendía la integridad de su estatuto y veía la adecuación a la Constitución como una derrota o como una concesión espuria del centralismo, un peso del que los legisladores departamentales no deseaban hacerse cargo.

En los departamentos del occidente, se formularon los estatutos autonómicos que fueron refrendados por el Tribunal Constitucional Plurinacional, sometidos a Referéndum el 20 de septiembre de 2015. En ese momento ya había empezado la discusión de la reelección indefinida del presidente Morales. Afectados por la

Tabla 3
Resultados del Referéndum sobre autonomías departamentales, 2009

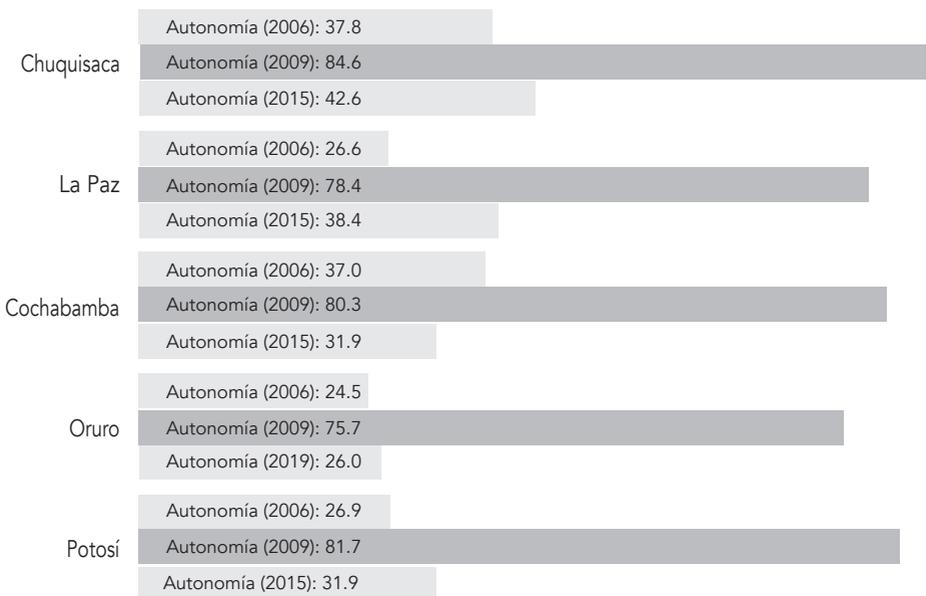
Departamento	Sí	No	Válidos	Blancos	Nulos	Emitidos	Inscritos habilitados
Chuquisaca	99.819	134.652	234.471	5.917	18.057	258.286	324.587
Cochabamba	335.464	537.706	873.170	17.910	57.930	949.010	1.137.872
La Paz	425.605	906.759	1.332.364	30.159	88.885	1.451.408	1.693.483
Oruro	59.119	168.443	227.562	5.800	14.064	247.426	297.217
Potosí	93.705	199.823	293.528	8.278	21.546	322.592	408.131

Fuente: TSE.

crítica contra el gobierno nacional, los resultados fueron negativos en los cinco departamentos.

El proceso autonómico en estos departamentos quedó trunco. Los gobiernos departamentales funcionan de acuerdo con las prescripciones generales incluidas

Gráfico 2
Porcentaje de votación por el Sí en el Referéndum sobre autonomías (2006 y 2009) y Estatutos Autonómicos (2015)



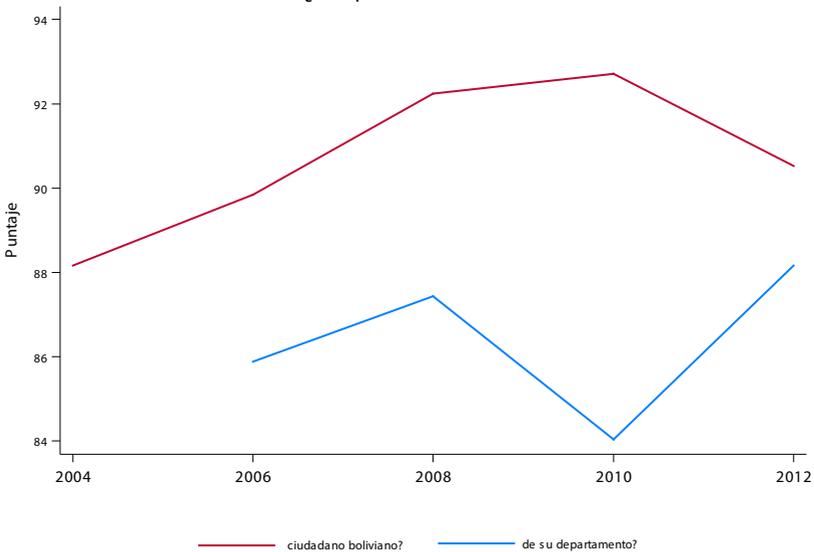
Fuente: Tribunal Supremo Electoral. Elaboración Propia.

en la Ley Marco. La población no mantuvo un interés constante sobre el tema, tal como se observa en el Gráfico N° 2. El interés estuvo en función del contexto político más que en función del establecimiento de autonomías como tal.

Este interés y la toma de posición en relación con las autonomías departamentales varió posteriormente en todos los departamentos, incluidos los autonomistas. De hecho, la identificación con el departamento, que había subido para el año 2008, en que se enfrentaban sordamente los proyectos de constitución y de estatutos autonómicos, bajó en el periodo posterior a la aprobación de la actual Constitución.

Gráfico 3.

¿En qué medida se siente...

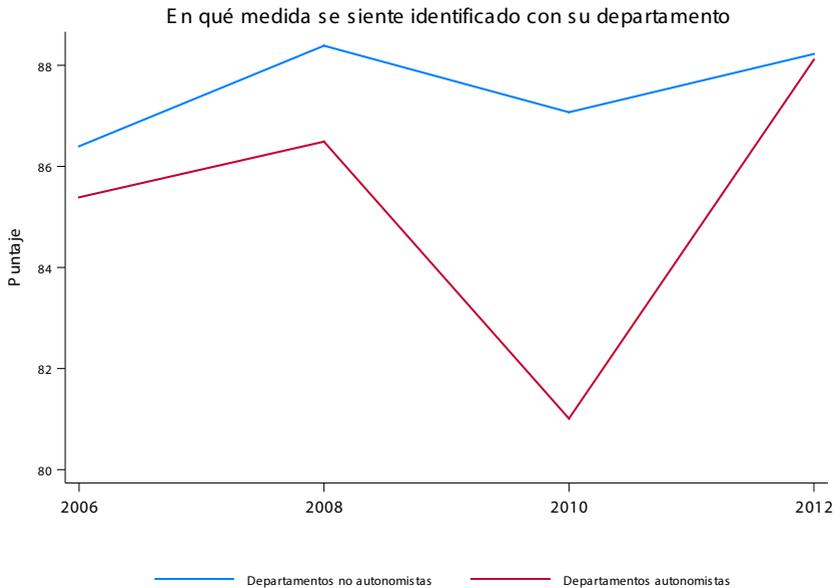


Fuente: LAPOP.

El descenso mayor se dio en los departamentos de Tarija, Santa Cruz, Beni y Pando, los que habían abanderado el proceso autonómico, en lo que parecía ser un periodo de alivio después de la tensión que se generó en el desarrollo de la Asamblea Constituyente.

La identificación con el departamento llegó en 2012 a niveles similares en todos los departamentos del país. Estos cambios expresan la oscilación de la importancia de la confrontación regional en la política. En todo caso, pasados los años, la demanda de descentralización departamental y la implementación del régimen autonómico abandonaron el lugar central que ocupaban al inicio del “proceso de cambio” liderado por el presidente Morales.

Gráfico 4



Fuente: LAPOP.

Las autonomías regionales

La menos codificada de las autonomías, la que menos definición tiene en sus competencias, es la autonomía regional. A diferencia de los departamentos o los municipios, las regiones corresponden a áreas previamente no definidas en la legislación. Mientras los municipios y los departamentos *deben* tener gobiernos autónomos, las regiones *pueden* ser creadas desde el nivel central (regiones no autonómicas sino “estratégicas” como, por ejemplo, la potencial macrorregión de la Amazonia) o “desde abajo”, *accediendo* a la autonomía regional, juntando a varios municipios, adoptando la base de una provincia o una mancomunidad municipal, definiendo el territorio de un pueblo indígena originario campesino o el área de una metrópoli, sin superar en ningún caso los límites interdepartamentales. La Ley Marco de Autonomías y Descentralización establece:

La autonomía regional es aquella que se constituye por la voluntad de las ciudadanas y los ciudadanos de una región para la planificación y gestión de su desarrollo integral, de acuerdo a la Constitución Política del Estado y la presente Ley. La autonomía regional consiste en la elección de sus autoridades y el ejercicio de las facultades

normativa administrativa, fiscalizadora, reglamentaria y ejecutiva respecto a las competencias que le sean conferidas por norma expresa (Art. 37).

A diferencia de los concejos municipales o las asambleas departamentales, las asambleas regionales *no tienen facultades legislativas* sino deliberativas y de fiscalización y control. No está establecido de antemano que los órganos ejecutivos regionales sean elegidos directamente por la ciudadanía -tal como sí lo son los gobernadores y alcaldes- sino por la Asamblea. La función de la autonomía regional es: “promover el desarrollo económico y social en su jurisdicción mediante la reglamentación de las políticas públicas departamentales en la región en el marco de las competencias transferidas con la aprobación de 2/3 de la Asamblea Departamental” (Ley Marco de Autonomías y Descentralización, Art. 4.8).

II. Una vez constituida la autonomía regional, podrá ejercer también las competencias que le sean delegadas o transferidas tanto por el nivel central del Estado como por las entidades territoriales que conforman la autonomía regional.

III. El gobierno autónomo regional pedirá la transferencia de competencias que correspondan a las exclusivas departamentales. Las competencias conferidas inmediatamente a la región no podrán ser menores a las que hasta entonces hayan estado ejerciendo las subprefecturas o sus substitutos, e incluirán el traspaso de los recursos económicos necesarios, los bienes e instalaciones provinciales correspondientes.

IV. El alcance de la facultad normativo-administrativa de la asamblea regional es normar sobre las competencias que le sean delegadas o transferidas por el nivel central del Estado o las entidades territoriales autónomas (CPE, Art 301).

Las autonomías regionales no disponen de recursos tributarios. Entre los no tributarios, pueden establecer tasas y contribuciones especiales en función de una ley del nivel central. En cuanto a los recursos propios, dependen de las competencias que se transfieran o deleguen al gobierno regional. Al igual que los otros niveles, pueden recibir donaciones e ingresos similares. No reciben transferencias del gobierno central (coparticipación tributaria o Impuesto Directo a los Hidrocarburos), pero sí de regalías departamentales en función de leyes departamentales específicas y de ingresos que les otorguen las entidades autónomas (municipios, específicamente), que las conforman.

Actualmente existen dos regiones autónomas constituidas, la región del Gran Chaco, en el Departamento de Tarija, y la Región Metropolitana Kanata, en Cochabamba. La región del Gran Chaco corresponde a los tres municipios de la provincia Gran Chaco: Villamontes, Caraparí y Yacuiba.

La creación de la región del Gran Chaco, responde principalmente a dos circunstancias. La primera tiene que ver con la iniciativa ya antigua (principios de los años ochenta, en el momento del retorno a la democracia), de creación del Departamento del Gran Chaco, que incluiría potencialmente a municipios de cinco provincias de los departamentos de Chuquisaca, Tarija y Santa Cruz, frente

al centralismo de las tres capitales departamentales. La segunda circunstancia, más contemporánea, tiene que ver con que los yacimientos de hidrocarburos más importantes están precisamente en la Provincia Gran Chaco. La Ley de Hidrocarburos (Ley 3038 de 29 de abril de 2005), otorga a la provincia el 45% del 11% de regalías por la producción de hidrocarburos.

El 6 de diciembre de 2009, en concomitancia con las elecciones generales y los referéndums de autonomía departamental, se realizó el referéndum de acceso a la autonomía regional en las tres provincias. Resultó en una respuesta afirmativa en 80,45% de los votos válidos (60.006 de los 65.191 votos emitidos). El gobierno departamental de Tarija le delegó competencias en varias materias y alrededor de esas competencias se formuló el estatuto de autonomía del gobierno regional. En el estatuto se prevé la existencia de un órgano ejecutivo conformado por ejecutivos de desarrollo de los municipios de Villamontes y Caraparí y otro regional y una asamblea compuesta por miembros elegidos por voto en las tres provincias; los tres pueblos indígenas de la provincia tienen representación en función de normas y procedimientos propios.

La autonomía regional continúa en definición. Así, ya en julio de 2019 se promulgó la Ley 1198, de Modificación de la Ley Marco de Autonomías, definiendo competencias y atribuciones para el gobierno regional, cuyo desempeño había sido limitado desde su puesta en funcionamiento (por ley transitoria de 2017).

La región de Kanata es la primera región metropolitana del país. Fue constituida formalmente por Ley Nacional en 2014 (Ley 533, de Creación de la Región Metropolitana Kanata, de 27 de mayo de 2014). Agrupa a siete municipios de la conurbación de Cochabamba (Sacaba, Cochabamba, Colcapirhua, Quillacollo, Tiquipaya, Vinto y Sipe Sipe). La creación fue posible porque los siete gobiernos municipales y el gobierno departamental correspondían al Movimiento Al Socialismo, a diferencia de lo que sucedía en las áreas metropolitanas de La Paz y Santa Cruz.

La región metropolitana no tiene atribuciones legislativas sino de coordinación y planificación. Su principal órgano de decisión es el Consejo Metropolitano, conformado por la representación de la gobernación de Cochabamba y los municipios de la conurbación (el gobernador y los siete alcaldes). Cuenta con una Secretaría Metropolitana encargada de brindar apoyo técnico al Consejo.

Desde finales de 2018 se empezó a formular la Estrategia de Desarrollo Integral Metropolitana, a partir de la posible convergencia de los planes municipales y la consulta con entidades sectoriales. La adopción de un nuevo Sistema de Planificación Integral del Estado (Ley 777), definió nuevas modalidades e instrumentos de planificación, que fueron asimilados de maneras diversas y hasta contradictorias por las diversas entidades autónomas. Así, los “enfoques políticos” de los municipios que conforman la región de Kanata no derivan en intereses ni proyectos metropolitanos compartidos porque sus contenidos no son compatibles.

Las autonomías indígenas originarias campesinas

La autonomía indígena originaria campesina es presentada como el epítome del Estado Plurinacional. En ella se materializarían la plurinacionalidad, el régimen autonómico, la democracia intercultural y el *vivir bien*. Tal como afirmó un ministro de Autonomías, “en eso consiste el Estado Plurinacional” (Carlos Romero en A. García, 2018: 143). La autonomía indígena constituiría el ámbito de ejercicio de la “libre determinación” y la democracia comunitaria. Se basa en el reconocimiento de los pueblos indígenas en la Constitución:

Artículo 2. Dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a esta Constitución y la ley.

La autonomía indígena es la incorporación de los pueblos indígenas en la institucionalidad estatal (A. García, 2018), no una expresión de la autonomía de los pueblos o de la sociedad en general frente al Estado. En el desarrollo de la Asamblea Constituyente, se asumió que “libre determinación” era una expresión menos radical (menos evocativa de los peligros de secesión), que “autodeterminación”, en consonancia con las propuestas de los pueblos indígenas de otros países latinoamericanos (especialmente de México, con el zapatismo), aunque en discusiones en otros contextos no tienen diferencia. En cuanto a la democracia comunitaria, la propia Constitución la restringe a “la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, entre otros, conforme a la Ley” (Art. 11.II), lo cual deja fuera el ejercicio de la justicia comunitaria o la toma de decisiones que no tengan que ver de manera directa con el nombramiento de autoridades y representantes.

Se trató de estudiar los alcances de la autonomía indígena con la idea forzada de que necesitan de un Estado Plurinacional para existir y que el Estado necesita de autonomías indígenas para ser plurinacional. Formular esta dependencia mutua connota *pensar la autonomía como regla* y no como excepción; pero está en función de los alcances de la autonomía y de la idea de “plurinación” que se asuman. De hecho, existen Estados con autonomías territoriales y culturales que no se caracterizan como “plurinacionales” (es decir que el Estado plurinacional no es una condición de la existencia de las autonomías indígenas).

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización señala el objetivo de la autonomía indígena originaria en “impulsar el desarrollo integral como naciones y pueblos, así como la gestión de su territorio” (Ley 031, art. 8.1). Hay tres formas en que puede constituirse: *mediante la conversión de un municipio, mediante la conformación de una región y a partir de un territorio indígena reconocido como propiedad colectiva según la legislación agraria.*

Estas determinaciones territoriales impiden de hecho la existencia de autonomías *en tanto que naciones*, porque la “existencia precolonial” es también la *existencia previa a los límites subnacionales que la Constitución reconoce y no se pueden cambiar*. Así, por ejemplo, existen grupos guaraníes que se reconocen como parte de la Asamblea del Pueblo Guaraní en tres departamentos (Chuquisaca, Tarija y Santa Cruz), y no hay posibilidades de *una autonomía del pueblo guaraní* sino de municipios o zonas o capitanías guaraníes dentro de municipios o, en el caso extremo, de regiones guaraníes dentro de cada uno de los tres departamentos.

Junto con las autonomías regionales, la autonomía indígena es uno de los aspectos que menos avances tuvo hasta ahora. Al momento de entrar en vigencia la Constitución, existían 190 territorios indígenas originarios campesinos con títulos reconocidos por la normativa agraria (Fundación Tierra, 2011). Poco después, tal como registró el Censo de 2012, había 230 municipios con más de 50% de su población autoidentificada como indígena (208 de ellos con más de 60%). Sin embargo, de esa cantidad potencial de procesos de establecimiento de autonomías indígenas originarias campesinas, solamente se iniciaron 23 y apenas tres autonomías están en funcionamiento.

Además de que hay pocos procesos iniciados, algunos se truncaron por decisión de los mismos pueblos indígenas. En 2009, por ejemplo, en concomitancia con las elecciones generales, se realizaron los primeros referéndums de conversión de municipios en autonomías en once municipios. El *Sí* ganó en diez de ellos. En el municipio orureño de Curahuara de Carangas venció el *No* debido a problemas de difusión y desconfianza entre algunos dirigentes y las autoridades municipales. Parte de la población suponía que la autonomía era un proyecto exclusivo de las autoridades. Otros casos de rechazo de la población durante procesos ya iniciados se dieron en los referéndums sobre los estatutos indígenas en 2015, en los que la población de tres municipios (Huacaya y Mojocoya, en Chuquisaca, y Totorá Marka, en Oruro), votó mayoritariamente por el *No* frente a documentos que el Tribunal Constitucional había certificado como constitucionales.

Uno de los motivos por el cual los municipios mayoritariamente indígenas y los territorios indígenas, no hayan optado por buscar la autonomía es la dificultad del trámite, que incluye dos referéndums (el primero promovido por un mínimo de 30% del electorado local), y “peregrinaciones” por ministerios y tribunales:

- 1) el Órgano Ejecutivo emite certificados de territorio ancestral y de viabilidad gubernativa de los pueblos indígenas demandantes de la AIOC; 2) el Órgano Electoral Plurinacional administra (y/o supervisa según sea la vía de entrada) los referendos de acceso a la AIOC y de aprobación del estatuto autonómico, además de supervisar la conformación del órgano deliberativo que elabora y aprueba el estatuto; 3) el Órgano Judicial emite la declaración de constitucionalidad del estatuto; 4) el Órgano Legislativo sanciona la ley de creación de unidad territorial, si la vía de acceso es por TIOC.

Tabla 4
Procesos de autonomía indígena originaria campesina (2009-2019)

Vía	Estado	Caso	Departamento
Conversión de municipio	En vigencia	Uru Chipaya Charagua Iyambae	Oruro Santa Cruz
	En proceso	Machareti Jesús de Machaca Salinas de García	Chuquisaca La Paz Oruro
		Mendoza Gutiérrez Lagunillas Urubichá	Santa Cruz
		Proceso detenido	Tarabuco Charazani Curahuara de Carangas Pampa Aullagas Chayanta
	Con estatutos rechazados por referéndum	Huacaya Mojochoya Totorá Marka	Chuquisaca Oruro
Territorio indígena	En vigencia	Raqaypampa	Cochabamba
	En proceso	Yuaracaré Corque Marka Jatun Ayllu Yura Lomerío Territorio Indígena Multiétnico I, TIM I Cavineño	Cochabamba Oruro Potosí Santa Cruz Beni

Fuente: TSE. Elaboración Propia.

En suma, dos referendos (“de entrada y de salida”), más una cantidad de requisitos y pasos que deben cumplir los pueblos indígenas para acceder a la AIOC (García, 2018: 47).

La autoidentificación indígena no se traduce automáticamente en la búsqueda de la autonomía en los términos planteados por la Constitución y en los canales tortuosos establecidos por la normativa. Las características de partida (entre ellas, la existencia de algunos arreglos informales a escala municipal, en los que las decisiones de las organizaciones indígenas se articulaban con la institucionalidad estatal), los continuos obstáculos burocráticos y en el fondo la inadecuación entre la ruta institucional y las formas de decisión (y ambigüedad), de las comunidades, desincentivaron la opción por las autonomías (Plata y Cameron, 2017).

El caso más interesante de autonomía indígena es el de Charagua Iyambae. Ubicado en la provincia Cordillera, de Santa Cruz, el municipio de Charagua, hoy Charagua Iyambae (*Iyambae*, “sin dueño”), es el más grande del país. Su po-

blación indígena no es homogénea. Existen cuatro capitanías o zonas guaraníes: Alto Isoso, Bajo Isoso (que incluyen a grupos *isoseños*, constituidos principalmente a partir de indígenas chanés guarinizados), Charagua Norte y Parapitiguasu (que incluyen a grupos *ava*, conocidos como “chiriguanos”, y *simbas*, en menor medida). Anteriormente la zona del Isoso estaba unificada en una sola capitanía, la Capitanía del Alto y Bajo Isoso, una de las dos capitanías grandes que mantuvieron vigencia hasta este siglo (la otra es Kaipependi-Kaarovaicho, en el Municipio de Gutiérrez de la misma provincia Cordillera del Departamento de Santa Cruz). Parapitiguasu, antes conocida como Charagua Sur, se conformó en parte por la reconstitución de comunidades a partir de la liberación de indígenas cautivos en haciendas a fines del siglo XX). Además existen dos distritos no indígenas (Estación Charagua y Charagua Pueblo), una colonia menonita y un cuartel del ejército. Las relaciones entre los *isoseños* y los *ava* no fueron tradicionalmente armónicas.

De acuerdo con los datos del Censo de 2012, la proporción de personas auto-identificadas como guaraníes en Charagua es de 53,2%. Los habitantes de cuatro o más años que tienen al guaraní como lengua materna llegan al 32,9% (el español es lengua materna del 40,8%; de, 21,7%, otros idiomas extranjeros). Se trata de un porcentaje muy pequeño frente a los de otros municipios que optaron por la conversión en autonomías indígenas (en Uru Chipaya, por ejemplo, el porcentaje de autoidentificados como uru chipayas es de 83,2% y el de hablantes de uru chipaya como lengua materna es de 78,6%).

En el referéndum autonómico de 2009, en Charagua el *Sí* venció apenas con un 55,7% de los votos válidos. En la Capitanía del Alto y Bajo Isoso ganó el *No*. Existía un conflicto tácito entre los *isoseños* (cuyo *Mburuvicha Guasu* o capitán grande había sido senador por un partido de oposición) y los de Charagua Norte y Parapitiguasu, que habían apoyado al partido del presidente Morales. Los procesos posteriores no estuvieron exentos de obstáculos. En 2015 se pudo realizar el referéndum sobre el estatuto del gobierno autónomo indígena y ganó el *Sí* con un porcentaje menor (53,2%), aunque con participación de más votantes.

En el desarrollo de las autonomías indígenas se dio prioridad a la determinación territorial de la autonomía más que a las posibilidades culturales. Si se agrega a esta característica la ruta de trámites que se deben realizar para la concreción de la autonomía, se puede inferir que el Estado plurinacional es *más Estado que plurinacional*. La burocracia central determina la validez de las pretensiones de ancestralidad del territorio, la viabilidad gubernativa y la fiabilidad del cuerpo deliberante encargado de redactar los estatutos.

A modo de cierre

El régimen autonómico en Bolivia sigue en proceso de diseño. La demanda de autonomía (sobre todo de autonomía departamental), no provoca movilizaciones ni constituye una amenaza para la unidad del país. Dejó de ser parte de la problemática política urgente en Bolivia. Además de convertirse en parte de

la normalidad de la política, la autonomía departamental es la regla, y no una excepción. Todos los departamentos son autónomos, a pesar de que no todos tienen estatutos de gobierno autónomo vigentes.

La desaparición del Ministerio de Autonomías y el resultado negativo de los referéndums sobre los estatutos de cinco departamentos, refuerzan la idea de que el apego a las autonomías estuvo en función de otros elementos de la dinámica política (la solución del impasse de la Asamblea Constituyente, las aspiraciones de reelección del presidente). La votación popular refleja esos vaivenes.

A pesar de su presentación como núcleo del Estado plurinacional, las autonomías indígenas son excepcionales. La abstrusa combinación de trámites que deben resolver quienes deciden optar por la autonomía indígena expresa que, en el Estado plurinacional prima la lógica estatal por encima de una posible lógica plurinacional. Además de que las mayorías indígenas no se traducen automáticamente en proyectos autonómicos, el énfasis en la autonomía territorial y las exigencias del establecimiento de autonomías indígenas parecen desincentivar los intentos pero; también expresan una inadecuación de la normativa en relación con algunos elementos de cultura política de los pueblos indígenas originarios.

Bibliografía

Finot, Iván

2003. "El proceso boliviano de descentralización: análisis comparativo y pautas para seguir adelante". En VV.AA., *La descentralización que se viene*. FES-ILDIS/Plural editores. La Paz.

Gallup, John Luke; Gaviria, Alejandro & Lora, Eduardo

2003. *Is geography destiny? Lessons from Latin America*. Latin American Development Forum; Palo Alto, CA: Stanford University Press. Washington, DC: World Bank.

García, Alberto

2018. "Formas de (auto) gobiernos indígena originario campesinos y diversidad institucional en Bolivia. Las experiencias de Charagua, Raqaypampa y Uru Chipaya", en García, Alberto, García Yapur, Fernando y Camargo, Carlos (Comps.), *Diversidad institucional. Autonomía Indígena y Estado Plurinacional en Bolivia*. OEP y PNUD. La Paz.

García, Álvaro

2009. "El Estado Plurinacional". Discurso del Ciudadano Vicepresidente del Estado Plurinacional Álvaro García Linera en la Escuela de Fortalecimiento y Formación Política "Evo Morales Ayma". IV Seminario Taller "La Nueva Bolivia". Vicepresidencia del Estado Plurinacional. La Paz.

García Yapur, Fernando

2018. "Democracia Intercultural, noción esquiva. Estado del arte sobre su conceptualización". En García, Alberto, García Yapur, Fernando y Camargo, Carlos (Comps.), *Diversidad institucional. Autonomía Indígena y Estado Plurinacional en Bolivia*. OEP y PNUD. La Paz.

Hammond, Thomas & Miller, Gary

1985. "A Social Choice Perspective on Expertise and Authority in Bureaucracy". *American Journal of Political Science*. Vol. 29, N° 1 (Feb), pp. 1-28.

Instituto Nacional de Estadística

2013. *Censo de Población y Vivienda 2012. Bolivia. Características de la población*. INE. La Paz.

Just Quiles, Marco

2017. *Fragmented State capacity. External dependencies, subnational actors, and local public services in Bolivia*. Springer, Freie Universität, Berlin.

Loughlin, John

2007. "Decentralization". En Bevir, Mark (Editor), *Encyclopedia of Governance*: Sage. University of California. Berkeley.

Maass, Arthur

1959. "Division of powers. An areal analysis". En Maass A. (ed). *Area and Power: A theory of local government*. Glencoe: The Free Press, pp. 9-26.

Mann, Michael

1986. *The Sources of Social power. Volume I. A history of power from the beginning to A.D. 1760*. Cambridge University Press. Nueva York.

Peters, Guy B.

1999. *La política de la burocracia*. FCE. México.

Plata, Wilfredo y Cameron, John

2017. "¿Quiénes dicen no a las autonomías indígenas y por qué?: pragmatismo, hibridez y modernidades alternativas en la base". *Cuestión Agraria*, Vol. 3, pp. 19-60.

PNUD Perú

2010. *Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2009. Por una densidad del Estado al servicio de la gente. Parte I: las brechas en el territorio*. PNUD. Lima.

PNUD-Bolivia

2007. *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2007. El estado del Estado en Bolivia*. PNUD. La Paz

Roca, José Luis

2009. "Regionalismo, revisitado", en Crabtree, John, Molina, George Gray, Whitehead, Laurence (Eds.). *Tensiones irresueltas. Bolivia, pasado y presente*. PNUD y Plural. La Paz.

——— 1999. *Fisionomía del regionalismo boliviano* (1.ed. 1980). Plural. La Paz.

Suksi, Markku

2011. *Sub-State Governance through Territorial Autonomy. A Comparative Study in Constitutional Law of Powers, Procedures and Institutions*. Springer. Heidelberg.

Treisman, Daniel

2007. *The architecture of government. Rethinking political decentralization*. Cambridge University Press. Cambridge.

La descentralización en el Perú: Cambios reales o continuidad remozada del centralismo

Carlos Herz Sáenz*

Perú empezó en el año 2001 una reforma descentralista, la octava a lo largo de su historia republicana. Ninguna antes funcionó y esta última pareciera colapsar a pesar de los mensajes y esfuerzos episódicos por darle continuidad e intentar profundizarla. Las causas de estas limitaciones se ubican en un escenario de escasa voluntad y decisión política para propiciar reformas sustanciales; de precaria institucionalidad y ausencia de liderazgos democráticos que promuevan un proyecto nacional de desarrollo descentralizado e inclusivo; de presencia de un modelo capitalista de acumulación que convive con el centralismo, los monopolios, la informalidad, la ilegalidad y la corrupción extrema, comprometiendo a los cinco últimos presidentes de la República; y, finalmente, de frágil gobernanza y pendiente construcción de ciudadanía. Los desafíos como se perciben no son nada fáciles y la situación no es halagüeña. Sin embargo, hay posibilidades de construir consensos para retomar el camino hacia una reforma descentralista en base a una mejor comprensión del contexto nacional y con mucho realismo.

Introducción

La descentralización, en el caso de Perú, corresponde a una sentida aspiración de reforma de los pueblos afectados por un agobiante centralismo del Estado, expresado en la hipertrofia económica y marcada asimetría de poder que posee históricamente Lima, respecto al resto del país, primero como capital del Virreinato y luego de la República; y por la ausencia de mayores oportunidades económicas y políticas para el aprovechamiento de las diversas potencialidades de desarrollo que poseen los territorios regionales y locales, cuya puesta en valor podría significar un cambio sustancial en las relaciones de intercambio, de negociación y de poder en beneficio de las poblaciones en las regiones más postergadas.

El último intento importante de reforma descentralista se inició en el año 2001, la octava en la época republicana, aprobando la Ley de Bases de la Descentralización y las Leyes Orgánicas de Gobiernos Regionales y Municipalidades, entre otras. Esta reforma pareció ser la más persistente, debido principalmente a sus prioridades de promover la regionalización (gobiernos regionales sobre la base de los departamentos existentes), y a su esquema de transferencia de competencias y

* Egresado en Antropología. Magister en Gestión Pública Local. Magister en Gobierno y Políticas Públicas. Doctor del Programa de Estudios Andinos de la Pontificia Universidad Católica del Perú, con mención en Antropología. Doctorando en Historia Antigua en la Universidad de Salamanca. Docente en Políticas Públicas en la PUCP. Consultor en temas de gobernanza local, gestión de recursos naturales, manejo de conflictos en el Perú y los países andinos.

funciones desde varios sectores ministeriales del gobierno central hacia los gobiernos subnacionales (municipios y departamentos). La regionalización, finalmente, no prosperó y la transferencia devino básicamente en la dación de mecanismos administrativos para ampliar funciones a los gobiernos subnacionales sin dotarlos de significativos recursos ni capacidades humanas, presupuestales, técnicas, logísticas y políticas.

Los resultados alcanzados en este último intento de reforma descentralista considerando los aspectos favorables, permite mostrar esfuerzos e iniciativas importantes promovidas por autoridades de gobiernos regionales y municipales para hacer posible un ejercicio de gestión más protagónico y eficiente de esos actores, sin depender de los recursos humanos y presupuestales de la capital. Sin embargo, lo más característico del proceso actual de descentralización son los desafíos aún pendientes de realización, en un escenario de escasa voluntad política para generar transformaciones sustanciales; de incapacidad y de crisis de gobernabilidad que se expresa principalmente en la pérdida de rumbo del parlamento nacional; y de extremados hechos de corrupción que han comprometido judicialmente a los cinco últimos presidentes de la República, algunos ya en prisión y otros en proceso de estarlo, al igual que decenas de autoridades municipales y regionales en todo el país, evidenciando cuan amplio y generalizado se encuentra este dañino flagelo.

¿Qué dificulta o retrasa el proceso de descentralización en el Perú?

La complejidad de los procesos sociales, económicos, políticos y culturales en nuestros países, en particular del Perú en este caso, le otorgan a la descentralización como a cualquier reforma de Estado, un escenario que debiera ser mejor comprendido; ya sea para identificar y abordar aquellos factores que lo limitan o retrasan, como también para determinar cuál debería ser el rumbo realista o posible, por donde transitar para lograr resultados válidos y consensuados, más allá de nuestros plausibles deseos o aspiraciones que quizás no respondan a contextos terrenales y nos conduzcan a sentimientos de frustración y de conflictos innecesarios.

Desde el análisis de la realidad y desde nuestra modesta experiencia, podemos señalar que la situación crítica de la reforma descentralista en el Perú, tiene algunas razones muy profundas y que afectan además la marcha del país en su conjunto. Es decir enfrentar los desafíos de la descentralización, conllevarían a poner nuestro pensamiento y acción en la búsqueda de transformaciones drásticas para la vida nacional, y que a su vez, permitan a millones de mujeres y hombres lograr el desarrollo humano y sostenible que anhelan.

A continuación se resaltan algunos factores que pueden explicar por qué la reforma descentralista sigue en lista de espera.

La ausencia de un consenso nacional que oriente y de sentido a esta reforma

Las limitaciones son diversas para que la reforma política, económica y administrativa de la descentralización pueda sostenerse y prospere. Una de ellas, que puede ser considerada como más importante, es la carencia de un consenso nacional que genere compromisos políticos en torno a objetivos y metas de esta reforma, y que precise una hoja de ruta para garantizar las transformaciones graduales que el país requiere para lograrlo. En ese escenario, el Perú cuenta con algunos instrumentos que, de manera formal, podrían ser suficientes para poner en marcha no solo la descentralización sino una serie de políticas nacionales que son sustanciales desde la construcción de un proyecto nacional hacia el cual concurren las mentes, corazones y recursos de los diversos sectores y actores. Aquellas están contenidas en las 35 denominadas Políticas de Estado del Acuerdo Nacional,¹ enmarcadas en objetivos como el fortalecimiento de la democracia y el Estado de Derecho; desarrollo con equidad y justicia social; promoción de la competitividad del país; afirmación de un Estado eficiente, transparente y descentralizado (Acuerdo Nacional, 2014). La octava Política, hace referencia a: “la descentralización política, económica y administrativa, que tiene como fin propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú”. La importancia del contenido de estas políticas nacionales se contrapone drásticamente con su desidioso –y tal vez interesado– incumplimiento y con su ausencia en el sustento de las normas que discute y aprueba el Congreso y el propio Ejecutivo, debido a que no tienen un carácter vinculante. Son desconocidas por la amplia mayoría de la población y de un buen sector de los tomadores de decisiones y, en otros casos, estos últimos simplemente no las toman en cuenta. Esta es una de las oportunidades que el país está perdiendo y, por tanto también el poner en agenda la reforma descentralista.

El otro instrumento nacional que podría constituir la oportunidad de alinear y comprometer actores en la reforma descentralista es el Plan Estratégico Nacional, que ha sido diseñado y promovido desde el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), primero con una visión al 2021 (Plan Bicentenario), y ahora pospuesto en la Visión del Perú al 2050, como resultado de las evidencias que muestran lo poco que se ha avanzado en su cumplimiento.² Este Plan señala como

-
1. Las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional, constituyen el esfuerzo más serio de búsqueda de consensos entre las diversas representaciones de los partidos políticos, los empresarios, los gremios de empresarios y trabajadores, las organizaciones sociales de base, las organizaciones confesionales, entre otras entidades, para dotar al país de lineamientos que ordenen la vida política y superar la inestabilidad y la impredecibilidad que generan los cambios de gobierno. Suscrita en el año 2002, con 29 políticas y luego a la fecha, ampliada a 35. Lamentablemente sus propósitos continúan lejos de cumplirse.
 2. El Plan Bicentenario es el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional basado en el Acuerdo Nacional suscrito en el año 2002. Dicho Plan definió seis ejes estratégicos: 1. Derechos fundamentales y dignidad de las personas; 2. Oportunidades y acceso a los servicios; 3. Estado y gobernabilidad; 4. Economía, competitividad y empleo; 5. Desarrollo regional e infraestructura; 6. Recursos naturales y ambiente. Asimismo, tiene como organismo técnico especializado al CEPLAN, “que ejerce la función de órgano

uno de sus ejes, la construcción de un “Estado moderno, eficiente, transparente y descentralizado que garantiza una sociedad justa e inclusiva, sin corrupción y sin dejar a nadie atrás” (CEPLAN, 2019). Igualmente, en estos nuevos plazos, se proponen la revisión de las Políticas de Estado, la actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional y el intento de organizar el desarrollo nacional como marco para el impulso de efectivos planes de desarrollo territorial, en base a la compleja, diversa y desafiante realidad geográfica y cultural del país.

Si los instrumentos de políticas y estrategias nacionales no han convocado ni permitido crear compromisos y consensos de actuación que prioricen un camino realista y claro para avanzar en la reforma de la descentralización, menos aún se percibe actitudes y decisiones favorables desde las instituciones públicas, la sociedad civil y las organizaciones empresariales, hacia procesos de acuerdos comunes concibiendo un proyecto nacional. Lo que subsiste es una suerte de transferencia pasiva, rutinaria y administrativa de competencias y funciones desligadas de capacidades y visiones territoriales como base para una gestión pública por resultados, que le den sostenibilidad a las precarias iniciativas iniciadas o promovidas desde algunos sectores de la sociedad y la academia; sin mucho efecto frente a la continuidad de la predominancia y fuerza económica, política y hasta cultural que posee el centralismo respecto a la debilidad de la mayoría de los territorios del país, en su forma político-administrativa de gobiernos regionales y municipales. El problema se hace mayor si se considera el escaso interés de los sectores empresariales por el desarrollo integral de las regiones, limitando las inversiones a la esfera de sus específicos negocios, sin apostar mayormente por el desarrollo territorial. Más del 70% del PBI se concentra en la capital limeña y, es bastante evidente la contradicción que existe entre la creciente presencia de las inversiones privadas, mayormente extractivistas (minera, petrolera, agroexportadora, acuícola, forestal), y la escasa mejora de las condiciones de vida de las localidades en las que aquellas se desarrollan, sobre todo rurales.

Complementariamente, hay que añadir otras fuentes de inversión pública originada por las actividades extractivas, principalmente las mineras y de hidrocarburos, que en los últimos quince años ha mostrado un incremento significativo sin que devenga necesariamente en cambios sustanciales para el desarrollo económico de las regiones, debilitando aún más, la reforma descentralista. Lo mismo se puede decir de la actividad agroexportadora y forestal. En el período 2004 al 2018, los municipios han recibido por transferencias de canon, regalías y otras formas de participación, cerca de 81 mil millones de soles; en el mismo período, los gobier-

rector, orientador y de coordinación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico; orientado al desarrollo de la planificación estratégica como instrumento técnico de gobierno y gestión para el desarrollo armónico y sostenido del país y el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en el marco del Estado constitucional de Derecho” (CEPLAN, 2011. *Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021*). Igualmente, como en el caso del Acuerdo Nacional, poco se avanzó en su implementación, por ausencia de voluntad política.

nos regionales percibieron unos 30 mil millones de soles por las mismas fuentes.³ Son evidentes, pues, las serias deficiencias en la capacidad de gasto y en la calidad del mismo mostradas por las autoridades subnacionales, resultado de las limitaciones de liderazgo político y de generadores de valor público. Hay que añadir, lamentablemente, cómo esos grandes fondos públicos han implicado en muchos casos un factor de corrupción que ha comprometido a cientos de autoridades y funcionarios (Anexo N° 1).⁴ Vale señalar, además, la situación de inequidad en la distribución de esos recursos que ha significado que el 56% de los gobiernos municipales concentren el 80% del canon, regalías y otras participaciones, así como el 50% de los gobiernos regionales concentran igual porcentaje de beneficios,⁵ lo que, sumado a la ineficiencia en el gasto, reduce las oportunidades de un buen aprovechamiento de importantes fuentes tributarias y de financiamiento para un desarrollo descentralizado.

Igualmente, lo que predomina en la intención política de la mayoría de actores políticos y del aparato gubernamental es la continuidad de un proyecto de corte neoliberal, impuesta en la Constitución Política del Estado, aprobada con mayoría del fujimorismo aliado a los sectores más conservadores, que le resta soberanía y capacidad de negociación a las autoridades públicas frente a lo que muchos describen como una forma de “capitalismo salvaje”. Este modo de acumulación también constituye un factor limitante para lograr consensos en torno a la reforma descentralista, dado que el nuevo tipo de gestión de los territorios debe ir de la mano con un renovado ejercicio de la economía, más inclusiva y equitativa, más soberana y contribuyente a la generación de más valor público. Lo señalado debiera ser considerado a luz de un país que muestra un crecimiento económico sostenido de más de dos décadas,⁶ que no redunde en mejoras sustanciales de salud, educación, alimentación, vivienda, seguridad, entre otros. Los factores que generan dicho crecimiento, como las actividades extractivas en minería y pesca industrial así como las inversiones en la agroexportación, entre otras, no han contribuido a modificar el sistema centralista y, en muchos casos, lo han acentuado.

De manera más concreta, el proceso de descentralización se vincula con el ejercicio de mecanismos participativos como los planes de desarrollo concertados y los presupuestos participativos. Respecto a los primeros, los esfuerzos desplegados en su diseño y formulación han generado una gran movilización de actores buscando construir acuerdos y consensos en el marco del desarrollo territorial, pero no

-
3. Para mayor información, ver: “Perú: Transferencias de Tipo de Canon, Regalías, Participaciones y Otros. Disparidad interdepartamental 2004-2018”. Pág. 22. Recuperado de: <https://n9.cl/5h6k>.
 4. *Diario Gestión*, del 5 de mayo de 2019, muestra el incremento de la corrupción de funcionarios por departamentos en el Perú entre los años 2016 y 2018, que en algunos casos llega a más del 60% en ese lapso. Recuperado de: <https://n9.cl/0syh>.
 5. Para mayor información, ver: “Perú: Transferencias de Tipo de Canon, Regalías, Participaciones y Otros. Disparidad interdepartamental 2004-2018”. Pág. 25. Recuperado de: <https://n9.cl/5h6k>.
 6. “BCR: Perú cumplirá 20 años de crecimiento económico continuo”. *Andina*. Agencia peruana de noticias. Recuperado de: <https://n9.cl/h4pm>.

han devenido en la concreción de instrumentos de gestión, de carácter vinculante y orientadores del desarrollo con visión de futuro. Una vez más el corto plazo y la ausencia de voluntad política, así como la escasa acción de incidencia y movilizadora de la sociedad, han venido facilitando esa situación, que también ha frenado las reformas descentralistas. Sobre las experiencias del presupuesto participativo se puede afirmar que este instrumento ha logrado movilizar importantes sectores sociales, expectantes en su afán de lograr ser escuchados y de tener espacios de poder y decisión para la priorización de sus demandas locales. Sin embargo, ese interés y respuesta tan significativa de la población se fue desvaneciendo o distorsionando, debido a que muchos de los gobiernos regionales y municipales lo asumieron solo como el cumplimiento de una formalidad sin mayor intención de hacerla efectiva y, en el mejor de los casos, con escasos resultados obtenidos en la mejora de la calidad de vida de la gente.

En la base del desaprovechamiento de esta importante oportunidad de democracia participativa, se puede señalar limitaciones como las trabas en los procedimientos de consulta, que afectaron la participación; incumplimiento de los acuerdos de inversión priorizados, por parte de las autoridades, desalentando a los actores sociales; atomización de los recursos invertidos en obras de limitado impacto, perdiéndose de vista el objetivo del desarrollo territorial, aceptando proyectos de escasa envergadura como parte de políticas populistas o clientelares; presupuesto insuficiente puesto en consulta popular, con el consiguiente escaso valor público generado; aprobación de proyectos sin mayor relación con los planes de desarrollo territoriales que, como se señaló antes, no fueron valorados como orientadores instrumentos de gestión, entre otros. La reforma descentralista se vio afectada por la imposibilidad de vincularla al ejercicio democrático y establecer mejores condiciones de vida de la gente en los diversos ámbitos locales de desarrollo. A lo largo de las dos últimas décadas se ha devaluado el carácter innovador y movilizador de los mecanismos de participación como el Plan de Desarrollo Concertado, el Presupuesto Participativo, la Rendición de Cuentas, así como el otrora expectante mecanismo de articulación territorial denominado Mancomunidad.

La falta de consenso para el impulso al proceso de descentralización también es reflejo del colapso de los partidos políticos nacionales y la precariedad de los movimientos políticos regionales y locales, mayormente conformados para las coyunturas electorales para luego desaparecer. Una normatividad laxa y una institucionalidad débil, facilitan y hasta sustentan esa preocupante realidad, que debilita aún más la gobernabilidad democrática. La precariedad política se extiende a los espacios de coordinación y articulación de los gobiernos regionales (Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, ANGR) y de las municipalidades (como la Asociación de Municipalidades del Perú, AMPE, o la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú, REMURPE), las cuales no gozan de mayor representatividad ni capacidad de movilización o acción. Las reformas políticas que el Congreso de la República viene discutiendo por presión del Poder Ejecutivo, pueden tener un efecto favorable para impulsar el proceso de descentralización, si se toma en cuen-

ta aspectos importantes como la renovación de las organizaciones partidarias, la desaparición de los endebles y estacionales movimientos regionales, los requisitos para el fortalecimiento de los partidos en términos de funcionamiento, militancia y organización, así como la participación de la ciudadanía en las elecciones primarias para los candidatos al Congreso. Estos posibles cambios, si resultan, deberían mejorar la vida política en los diversos departamentos, exigir mejores líderes y contar con mecanismos de control y vigilancia de los dirigentes partidarios.

Otras iniciativas relacionadas no han tenido los efectos esperados para profundizar la reforma de la descentralización, como la diversificación productiva, la descentralización tributaria y fiscal, la creación de infraestructura vial para reducir esa brecha y además para contribuir a la generación de nuevos ejes, corredores o polos de crecimiento. La bonanza económica del país, aun cuando se dio como parte de un modelo de acumulación extractivista minero, vulnerable y poco sostenible, hubiera tenido mejor aprovechamiento si se orientaba a potenciar las capacidades del país en materia de recursos naturales renovables y de su correspondiente valor agregado para generar más beneficios, más inclusión y equidad en la distribución de lo obtenido; y si hubiera fortalecido la institucionalidad y la capacidad de gestión de su burocracia (Ghezzi y Gallardo, 2011). Ello hubiera repercutido favorablemente en mejorar la distribución de la riqueza y potenciado el desarrollo de las regiones frente a la capital. Se trataba de tomar ventaja de inversiones con rentabilidad temporal, como las que provienen de las actividades extractivas de recursos naturales no renovables, para destinarla a inversiones en bienes y servicios que tienen como fuente recursos naturales renovables, en el marco de un desarrollo territorial sostenible e inclusivo. No fue y sigue sin ser así.

A las limitaciones para un consenso en términos de visión y proyecto de país, habría que sumarle la carencia de una ley de ordenamiento territorial y lo poco que se ha avanzado en la configuración de políticas de desarrollo territorial de carácter vinculante. Los esfuerzos por formular Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y sus correspondientes instrumentos de Zonificación Económica y Ecológica (ZEE), que han promovido diversos gobiernos regionales en aras de mejorar la gestión de sus correspondientes territorios no han contado con el adecuado respaldo político y el consenso de los diversos actores y sectores, además de no ser de obligatorio cumplimiento. Sobre esas iniciativas muy plausibles de las autoridades regionales y muchas veces contrarias a sus argumentos técnicos, se impusieron las competencias y decisiones del gobierno central, aprobando proyectos para actividades extractivas sin mayor coordinación con los gobiernos subnacionales. A noviembre 2017, el porcentaje de la superficie del territorio nacional concesionado a la minería llegó al 14% (CooperAcción, 2017).⁷ Y a su vez es preocupante la cantidad de

7. En un artículo publicado por *Lampadía* (10/01/2019), se señala que: “A nivel nacional las concesiones mineras representan el 14.5% del territorio nacional. Sin embargo, solo el 0.31% está en etapa de exploración, es decir, 708 concesiones, y solo el 0.91% del territorio nacional se encuentra en etapa

lugares concesionados para fines extractivos en todo el país, superpuestas en áreas naturales protegidas, áreas comunales, áreas forestales, zonas urbanas e incluso entre sí. Esto es apenas un ejemplo de cómo la ausencia de una gestión ordenada del territorio contribuye al debilitamiento de la reforma descentralista, al restarles capacidad de decisión a las autoridades subnacionales, además de ser este desorden ineficiente en sí mismo.

El limitado entendimiento de la descentralización como reforma nacional

Un aspecto importante a mencionar, es la errónea comprensión del proceso de descentralización como reforma nacional que compromete mayormente a los actores subnacionales, desdibujando su carácter de sustancial política nacional de Estado. Desde el gobierno central lo que mayormente importó fue la dación de normas que formalicen la transferencia administrativa de algunas competencias hacia los gobiernos intermedios (llamados regionales en el caso peruano), y los gobiernos municipales, que están bastante lejos de ser realmente considerados gobiernos locales. El balance se muestra deficitario en términos de una efectiva y eficiente gestión de esas nuevas competencias transferidas, generando una suerte de desazón y malestar en la opinión pública respecto a la capacidad de las autoridades subnacionales para asumir funciones y responsabilidades que antes recaían en las instituciones del gobierno central, percepción que a su vez distorsiona y retroalimenta la decepción por la descentralización. Esa realidad podría ser considerada la línea de base o el punto de partida para poner en marcha una reforma política que, sin embargo, es entendida como un problema a ser resuelto solo por los actores públicos subnacionales sin mayor responsabilidad de las autoridades centrales, quienes creen haber cumplido su mandato realizando formalmente tal transferencia. Empero, otra forma de analizar lo poco avanzado en la descentralización es darle la valoración de una reforma sustancial, estratégica, estructural, de carácter nacional y que compromete a todos los niveles de gobierno y a los diversos actores y sectores públicos, privados y de la sociedad. Los problemas existentes encontrados no solo se deben a las capacidades de las autoridades que reciben los nuevos mandatos, sino también y principalmente, a quienes se encargan de entregarlo o compartirlo, a sabiendas de las limitaciones existentes en capacidades, recursos, visión de desarrollo, entre otros. La descentralización debería implicar un profundo cambio de paradigmas en los roles de los actores, en las capacidades para ejercer nuevos mandatos, en el manejo de la recaudación fiscal y la distribución de los ingresos públicos, en la comprensión de las realidades culturales diversas que el país posee, y en su estrecha relación con los diversos factores del desarrollo nacional, en la búsqueda de una adecuada articulación entre las autonomías descentralistas

de explotación minera, es decir, 3,800 concesiones. Eso significa que en un 13.28% de las áreas concesionadas no se reporta actividad alguna". Recuperado de: <<https://n9.cl/t0fw>>.

y las prioridades como país que se mantienen como competencias centralizadas, entre otros aspectos. Se podría afirmar que se ha actuado en la perversa lógica de la conocida crónica de una muerte anunciada.

Desde el enfoque de visión nacional antes señalado, otro de los factores destacados como restricción al proceso de descentralización es el del desarrollo de capacidades que permitan generar mejores condiciones institucionales y del desempeño de los servidores públicos, para garantizar una mejor gestión de los gobiernos subnacionales en la transferencia de competencias y funciones que correspondieron a la implementación del último intento de reforma descentralista. En este aspecto cabe poner de relieve a la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), entidad pública cuyo rol consiste en “emitir opinión técnica vinculante, dictar normas, supervisar su cumplimiento y resolver conflictos sobre los recursos humanos del Estado”,⁸ en el mediano y largo plazo, en el marco de las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional antes mencionadas, para lograr un Estado eficiente, transparente y descentralizado. La reforma de Estado encargada a SERVIR, debería ser utilizada de manera complementaria a la reforma descentralista de Estado. Sin embargo, fue poco lo que ha podido modificar dicha institución en términos de superar la precariedad, inestabilidad y permanente movilidad laboral, así como la escasa capacitación para cumplir con transparencia, eficiencia y probidad la función gubernativa, en tanto problema endémico en la gestión pública, en particular en los gobiernos subnacionales, debilitando aún más los esfuerzos de descentralización. Complementariamente, fueron insuficientes las iniciativas de desarrollo de capacidades de los funcionarios públicos tanto del gobierno central como de los gobiernos regionales y municipales, para crear las condiciones institucionales y de dotación de recursos humanos capaces de poner en marcha la reforma descentralista. A ello hay que añadir que parte de las consecuencias perversas del centralismo es la rotación frecuente del personal capacitado, desde las localidades con menores oportunidades de realización económica y social, hacia las ciudades intermedias o capitales de departamento, en particular la capital del país. Esta situación es especialmente preocupante si se considera como perentorio, el desafío de garantizar equipos humanos calificados para promover las acciones de desarrollo territorial descentralizado, y superar los estereotipos construidos respecto a la limitada capacidad de gestión y de probidad de los funcionarios públicos de los gobiernos subnacionales.

Un aspecto más a considerar en el escenario reseñado, ha sido la ausencia de un organismo de dirección del proceso de descentralización. Al inicio de este último intento de reforma se contó con una instancia denominada Consejo Nacional

8. SERVIR, es una entidad pública conformada en el año 2008, adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros. Tiene como finalidad la gestión de las personas al servicio del Estado, en el marco de la modernización de la función pública, para lograr un servicio civil de meritocracia, flexible y con eficiencia para lograr un servicio público de calidad y calidez. SERVIR fue el ente constituido para la implementación de la Reforma del Servicio Civil.

de Descentralización, que permitió generar algunos compromisos por lo menos expectantes en torno a un conjunto de medidas que permitieron una mayor coordinación entre los tres ámbitos de gobierno y la puesta en agenda de esta reforma prioritaria, en un contexto de debilidad institucional. Dicho organismo, con rango de ministerio y con un presidente con presencia permanente en el Consejo de Ministros, fue posteriormente desactivado y devino en una instancia subalterna y sin mayor trascendencia política, claro indicador de la escasa voluntad del gobierno aprista de entonces, de propiciar y profundizar la reforma descentralista, quedando principalmente a expensas de dispersas iniciativas de algunos liderazgos políticos y de la sociedad civil.⁹ Desde un enfoque de reforma política que compromete la participación de los tres ámbitos de gobierno, se hacía perentoria la conformación de una instancia nacional que ordene y promueva concertadamente dicho proceso, superando las limitaciones que sirvieron de argumento para propiciar su disolución (poca eficiencia en el cumplimiento de sus funciones, limitado acompañamiento al fortalecimiento de los gobiernos subnacionales, burocracia centralizada en la capital, escasa capacidad de liderazgo de sus funcionarios, reducido presupuesto, entre otros).

El debilitamiento del proceso descentralizador desde el segundo gobierno aprista y el fortalecimiento de la burocracia tecnocrática del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), sobre todo en lo que concierne a la gestión del presupuesto nacional y al control y concentración del gasto público, inició una etapa recentralizadora en la que el MEF ha ido asumiendo en la práctica un rol planificador y asignador de recursos fiscales, pasando por encima de los gobiernos regionales y municipales, violando su autonomía económica, y convirtiéndolos en simples ejecutores en desmedro de su papel protagónico en la gestión del territorio. Por ejemplo, las capacitaciones y la difusión del Presupuesto por Resultados están altamente centralizadas, llegando más a los funcionarios de las oficinas de presupuesto, lo que luego se evidencia en los problemas de articulación territorial para su implementación (Baca y Ávila, 2011).

La realidad histórico-cultural del país

El Perú sigue constituyendo una nación en formación con una serie de limitaciones, requiriendo que, la clase política y la sociedad, logren generar condiciones que permitan la cohesión necesaria para que el concepto nación pueda ser una realidad factible (Pacheco, 2009). Subsiste la ausencia de una clase dirigente ca-

9. El Consejo Nacional de Descentralización (CND), fue creado el año 2002 en el marco de la Ley N° 27783, Ley de Bases de Descentralización, como organismo independiente y descentralizado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros. Sus funciones fueron las de conducir, ejecutar, monitorear y evaluar las transferencias de competencias y funciones del Gobierno Central a los Gobiernos Regionales y Locales. En el año 2007, el gobierno aprista decidió desactivar este organismo y absorberlo al interior del aparato gubernamental creando una decorativa Secretaría de la Descentralización, adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros. Recuperado de: <http://n9.cl/ms8q>.

paz de comprender lo que implica un Estado, como el peruano, que se constituye sobre la base de diversas culturas para las cuales ha funcionado la exclusión y la imposición de patrones y valores propios de intereses económicos y sociales heredados desde la Colonia. El desconocimiento y la agresión constante a los derechos fundamentales y a la cosmovisión de diversos pueblos amazónicos, andinos y afrodescendientes, se construyeron e institucionalizaron en el marco de un centralismo colonial que se reprodujo durante la República, teniendo a Lima como la capital concentradora del poder y de la toma de decisiones, con escasas ciudades, mayormente de la costa y algunas de la serranía, lejanas en su capacidad de competir y de actuar como contrapeso frente a la metrópoli limeña.

En este contexto se generan las iniciativas de reformas de descentralización y, consecuentemente, de allí también su situación de fallidas o insuficientes, incluyendo esta última, se supone aún vigente. Y es que, a diferencia de otros países en los cuales han existido históricamente territorios y actores con capacidad para generar contrapesos y para negociar espacios de poder, en el Perú esa situación solo ocurrió limitadamente con algunas ciudades como Arequipa al sur o Trujillo al norte, y alguna vez con Iquitos en la alejada Amazonía. Se podría decir que el último bastión expectante, Arequipa, terminó sucumbiendo ante la gran capital, incluso trasladando sus emblemáticas actividades económicas a las afueras de la Lima fagocitante o cerca de ella. Tenemos los casos de Aceros Arequipa y Leche Gloria, otrora símbolos de resistencia económica de contrapeso regional. Los caudillos locales, que pulularon desde la naciente república hasta comienzos del Siglo XIX, respondieron principalmente a intereses personales antes que a propuestas de desarrollo o por lo menos de grupos económicos territoriales. Por lo tanto, igualmente cedieron frente al centralismo o reprodujeron esa práctica al interior de sus respectivos territorios, en condiciones menos ventajosas y, por ende, incapaces de garantizar la mejora de la calidad de vida de sus habitantes.

Un Perú visto desde una Lima más cerca de modelos extranjeros que desde la diversidad cultural de sus pueblos, así como manteniendo la postergación social y económica de la gran mayoría de la población, ha sido una realidad constante hasta los años sesenta del siglo pasado. Luego se ha ido dando progresivamente un crecimiento de nuevos polos urbanos, mayormente costeros, algunos en la sierra y menos en la amazonía. Enclaves de actividades económicas principalmente extractivistas y luego la pujanza comercial, han sido sustanciales para el surgimiento de esos nuevos espacios territoriales, sin que Lima pierda lo esencial de su ubicación determinante en la continuidad de la base centralista y macrocéfala, que sigue caracterizando el modelo de crecimiento del país.

La incompreensión del proceso de construcción del Estado-Nación, de la naturaleza pluricultural de ese Estado y de la consistencia centralista de la historia peruana, son factores que no permiten establecer los alcances y las formas como se podrá crear las condiciones para implementar una profunda reforma descentralista en el Perú desde una perspectiva intercultural, dificultando la perentoria búsqueda de consensos en ese desafío. Tan solo como penoso ejemplo, se puede señalar

el grado de abandono del Estado en territorios de las comunidades indígenas o nativas amazónicas. Cuán lejos están estos pueblos de ser parte de una reforma descentralista si las instituciones públicas son poco capaces de producir valor público traducido en salud, educación, protección integral de niños y niñas, seguridad alimentaria, articulación vial, mejora productiva, fronteras vivas, todo ello en el marco del respeto y de la construcción del diálogo intercultural. Y cuan poco conocen o han sentido muchos funcionarios públicos del Ministerio de Economía y Finanzas, las realidades lamentables de ese otro Perú.

La descentralización no ha estado articulada al desarrollo territorial

El actual intento de descentralización se propuso la conformación de nuevas regiones en base a la articulación de los actuales departamentos. La propuesta fracasó en el referéndum del año 2005¹⁰ y se mantienen los 25 departamentos con nombre de gobierno regional, y, a contracorriente, la tendencia es que la población prefiera inclusive crear más unidades político-administrativas, es decir una mayor atomización, como efecto del caudillismo y los intereses de los políticos locales, y de la comprensible pero errónea expectativa de que podrán obtener mayor beneficio del gobierno central. Según información de la Comisión de Descentralización del Congreso de la República, (2017), el Perú cuenta con 895 distritos con población por debajo de lo legalmente establecido, de los cuales 557 tienen una tasa de crecimiento negativo. Igualmente, más del 61% de las capitales distritales existentes se encuentran a menos de media hora de otra capital distrital, configurando una gran fragmentación territorial.¹¹ En ese escenario, el proceso de descentralización muestra nuevas limitaciones y riesgos, esta vez de una tendencia a la atomización territorial antes que organizar la vida del país en base a un enfoque de desarrollo sostenible que se construya con instrumentos de ordenamiento territorial, de carácter vinculante y que faciliten el diseño de planes de gestión basados en las potencialidades y capacidades de las localidades.

Los esfuerzos del CEPLAN por construir mecanismos de alineamiento de planes desde el ámbito central o nacional al local aún no dan los resultados esperados y, además, no constituyen elementos vinculantes o que generen compromisos intra e interinstitucionales. Menos aún cumplen un rol orientador los planes de desarrollo concertados en cada territorio, limitados en la calidad de su formulación, pero

10. Este acto plebiscitario se realizó en 2005 como parte del compromiso del gobierno de entonces de promover la descentralización a partir de la conformación de cinco grandes regiones, poniendo en consulta la fusión de dos o más departamentos. Las elecciones se llevaron a cabo en 16 de los 24 departamentos del país, participando más de siete millones de personas. El resultado fue adverso a esta iniciativa y propuesta descentralista, debido principalmente a la débil preparación de la consulta. Recuperado de: <<https://n9.cl/116>>.

11. "Organización territorial y creación de Distritos contexto y requisitos". Secretaría de Demarcación y Organización Territorial. Octubre 2017. Recuperado de: <<https://n9.cl/s1e57>>.

sobre todo en la ausencia de voluntad política, decisión, visión y liderazgo de las autoridades responsables de gestionar el desarrollo. Los esfuerzos desplegados para conformar mancomunidades de gobiernos regionales o de municipalidades, no han sido suficientes para mejorar la gestión del territorio ni para fomentar en la población y los agentes de desarrollo una actitud más favorable para promover la descentralización. Esa limitada capacidad de liderazgo se ve más reflejada en el clamoroso desaprovechamiento y dispendio de los recursos económicos provenientes del canon minero y petrolero, que podrían ser una fuente importante para poner en valor las potencialidades de cada territorio desde un enfoque de planificación estratégica sostenible.

En el marco de darle mayor consistencia a los esfuerzos de desarrollo territorial y ante el traspasé del referendo para la conformación de regiones, la normatividad peruana contempla la conformación de las llamadas mancomunidades, tanto municipales como regionales, principalmente las primeras. La mancomunidad municipal de acuerdo a la ley¹² constituye la unión de dos o más municipalidades con el objetivo de prestar servicios e implementar proyectos en que propicien el desarrollo territorial, además de mejorar la calidad de vida de las poblaciones locales con una efectiva participación ciudadana. La buena intención de esta norma está señalada en su contenido que se centra en la articulación de municipios cuya capacidad de acción eficiente y oportuna frente a las demandas de sus correspondientes poblaciones, no será posible si no atienden los problemas desde un enfoque de desarrollo territorial, priorizando los proyectos desde los planes concertados. A la fecha son más de doscientas las mancomunidades constituidas; sin embargo, el balance sobre sus resultados es deficitario, principalmente por la incomprensión del enfoque de desarrollo territorial por parte de las autoridades municipales, lo que deviene en escasa visión para generar y consensuar proyectos integrales y de envergadura más allá de sus ámbitos distritales. La responsabilidad de estas limitaciones también recae en las autoridades nacionales encargadas del trámite aprobatorio a estas instancias, sin mayor exigencia ni rigor en la sustentación de los alcances o propósitos de desarrollo territorial que debieran dar sentido a la conformación de mancomunidades. En muchos casos la decisión de constituir mancomunidades se reduce al interés pragmático de beneficiarse de incentivos presupuestales sin mediar cambio alguno en la dinámica municipal atomizada. Estas prácticas contrastan y afectan aún más la reforma descentralista.

Por otro lado, también se han promovido por mandato legal las mancomunidades regionales, habiéndose creado a la fecha cinco instancias de este tipo, compro-

12. La Ley N° 29029, crea el marco jurídico para la creación de mancomunidades municipales, luego modificada por la Ley N° 29341, en relación a la condición jurídica de la mancomunidad, la formalidad de los aportes desde las municipalidades y el tipo de aplicación de los sistemas administrativos estatales más adecuados. Luego se da el D. S. N° 046-2010-PCM que aprueba el Reglamento de la Ley antes mencionada, generando mayor claridad en la regulación del funcionamiento de las mancomunidades municipales. Recuperado de: <<https://n9.cl/6plt>>.

metiendo la participación de 17 gobiernos regionales, para propiciar iniciativas de integración regional. Conformadas facultativamente, estas mancomunidades constituyen una entidad pública con la condición de pliego presupuestal, resultado del acuerdo de dos o más gobiernos regionales que se unen para la prestación conjunta de servicios públicos, cofinanciamiento o inversión en la ejecución de obras. Estas instancias aún se encuentran en fases muy preliminares de coordinación con escasos resultados prácticos en la implementación de proyectos que contribuyan con la integración y, con ello, sin poder generar aún mayores condiciones para avanzar en la descentralización a partir de mecanismos efectivos de regionalización.

Algunas conclusiones a manera de agenda para el debate y desafíos

Como señala Raúl Lizárraga (2019), la descentralización y el reordenamiento del territorio son respuestas básicas al centralismo que ahora aparecen en las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional y que continúan siendo desafíos a ser encarados por los actores sociales, económicos y políticos que apuestan por un desarrollo humano, sostenible, equitativo e inclusivo. Considerando los aspectos compartidos en el documento, la descentralización deberá ser planteada con la veracidad que se merece y los límites que la realidad parece mostrar, poniendo por delante la mejora de la calidad de vida de las poblaciones como expresión de generación de valor público. Eso implica en primer lugar una consistente voluntad política; una sólida capacidad de liderazgo; una clara visión de futuro para cada territorio; una nueva articulación, organización y ordenamiento económico del territorio basado en las potencialidades de biodiversidad existentes en un enfoque de gestión sostenible de cuencas; la creación de infraestructura (vial, energética y social), a todo nivel; la generación de nuevas, más amplias y justas relaciones de intercambio; la mejora de la calidad del servicio del Estado, haciéndolo presente, confiable y eficiente; la construcción de verdaderos y suficientes instrumentos de gestión y de participación social; el diseño e implementación consensuada de una reforma fiscal que considere la revisión de la distribución y manejo de los tributos, canon, regalías, fondos de compensación, y otras fuentes de financiamiento que deberían estar destinadas a los proyectos priorizados en el marco del plan desarrollo territorial. Finalmente, y no menos importante, la descentralización debe estar profundamente insertada en el concepto y en la práctica de la democracia y la construcción de ciudadanía.

Otros desafíos se refieren a la revaloración de los mecanismos de planificación territorial concertada, articulados a los procesos de planificación del desarrollo nacional, de una manera alineada y consensuada. La descentralización en el Perú requiere de un Estado unitario, ordenado y planificado, superando la falsa idea de que el mercado lo regula todo. El alineamiento de políticas y la planificación territorial consensuada conlleva la revitalización de los mecanismos de participación ciudadana a todo nivel como expresiones de democracia plena, tan venida a menos con las perversas distorsiones de la actual democracia representativa, la misma

que a través de sus decisiones esconde o expresa acuerdos autoritarios y restrictivos de la movilización social, tan necesaria como contrapeso en la negociación democrática que debe construirse en este Estado de Derecho. Instrumentos clave en los que debiera garantizarse una mayor y más propositiva participación social son los procesos de formulación o actualización de los planes de desarrollo territorial concertados y de sus correspondientes presupuestos participativos. En ese mismo sentido y con el derecho a la desconfianza o la actitud expectante, habría que considerar fechas hito para establecer compromisos que pongan en marcha una reforma descentralista. Como referente se puede señalar la ruta y los plazos que establezca el nuevo Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050, articulado por el CEPLAN. Eso implica la concurrencia de actores públicos, sociedad civil, sectores empresariales, académicos, partidos políticos, entre otros, para establecer pactos o arreglos que conduzcan la reforma política y económica nacional de manera gradual pero con un horizonte claro.

Los nuevos intentos de hacer real y efectiva la descentralización como política de Estado, requieren que se logre avances serios y sostenibles de una gestión pública por resultados, orientados a asegurar servicios públicos oportunos y de calidad, construyendo y respetando los derechos ciudadanos, así como desterrando el flagelo de la corrupción que corroe hasta las estructuras más sencillas y que llega a todas las esferas del Estado. Esta situación última es por demás preocupante si consideramos la existencia de una informalidad que llega al 72%, que incluye una buena dosis de ilegalidad y criminalidad expresados en la minería aluvial, el tráfico de madera, fauna y flora, el narcotráfico, el contrabando, con el consiguiente lavado de dinero que actúa impunemente en las transacciones económicas y la consolidación de organizaciones criminales que se insertan en las economías locales y regionales para tener influencia y acceso a las instituciones formales y al poder político.

Otro desafío necesario es el mejor aprovechamiento de los recursos del canon, sobrecanon, regalías y otras participaciones, a partir de la formulación de proyectos priorizados en el marco de los planes de desarrollo territorial, ya sea con una visión de distrito, y mejor aún desde la perspectiva de la creación de mancomunidades municipales recreadas en su contenido y razón de ser, así como de las mancomunidades de gobiernos regionales, como mecanismos de articulación e integración que gradualmente sienten las bases de la regionalización que el país requiere como parte del proceso de descentralización. Desde esa mirada, habría que convertir la descentralización en una oportunidad para promover la diversificación económica productiva en base a los invalorable recursos de diversidad biológica y patrimonio cultural que posee el país, por los bienes y servicios que generan. Las inversiones mineras deberían ser parte de ese proceso de planificación y ordenamiento territorial para aprovechar los ingresos y beneficios que puede brindar, dentro del respeto y cumplimiento de las capacidades y potencialidades del territorio, la licencia social, la normativa vigente y en función de la visión de futuro concertada localmente.

Lo señalado conlleva algunas condiciones claves como el desarrollo de capacidades de los actores para garantizar liderazgos locales fuertes, probos y eficientes, así como del fortalecimiento de la institucionalidad en las diversas esferas públicas como privadas y de la sociedad civil. La academia debería jugar un papel sustancial desde sus mandatos de enseñanza, responsabilidad social, investigación y gestión de conocimiento, vinculándose a la política y a la sociedad como parte de una renovada y necesaria alianza.

Finalmente, como señaló el presidente del Consejo de Ministros en la inauguración del 11° GORE Ejecutivo 2019,¹³ llevado a cabo el 1 de julio: “[...] tenemos que ir dejando atrás un proceso de descentralización que ha sido, fundamentalmente, una distribución de competencias administrativas. Ahora tenemos que pasar a un proceso de descentralización que tenga un enfoque de desarrollo desde el territorio”. Motivando de esta manera espacios de diálogo que devengan en acuerdos y compromisos de actuación coordinada, que no solo involucren a los actores mencionados, sino que comprometan a la inversión privada, la cooperación internacional y los sectores organizados de la sociedad.

Bibliografía

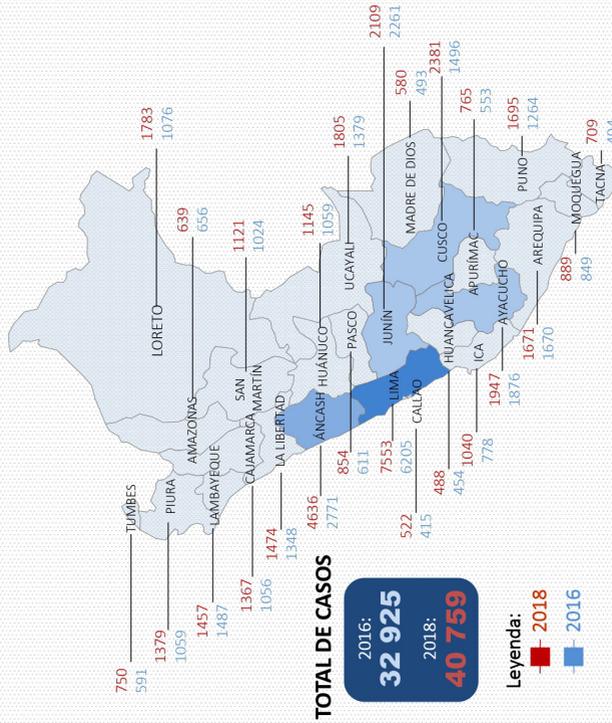
- Acuerdo Nacional
2016. “Políticas de Estado y Planes de Gobierno 2016-2021”. PNUD. Lima.
- Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales
2012. “Informe Anual del Proceso de Descentralización 2011”. Lima.
- Baca, Epifanio y Ávila, Gustavo
2011. “La política fiscal del gobierno de Humala”. DESCO. Lima.
- Banco Central de Reserva del Perú
2008. “Limitantes del crecimiento económico.” *Notas de Estudios del BCRP*. N° 1, 04-enero. Lima.
- Blanca, Rodrigo
2012. “Impacto de la minería en el Perú y alternativas al desarrollo”. Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo. España.
- Campana, Álvaro
2017. “Desigualdad, desarrollo territorial y descentralización en el Perú”. Grupo Propuesta Ciudadana. Perú.
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
2011. *El Perú hacia el 2021*. CEPLAN. Lima.
- Comisión Multisectorial en materia de Descentralización Fiscal
2010. “Propuesta Técnica de Descentralización Fiscal. Presidencia del Consejo de Ministros”. Lima.

13. El GORE Ejecutivo es un espacio de diálogo entre los ministros de Estado y los gobernadores regionales y sus respectivos equipos técnicos, con el objetivo de fortalecer las relaciones de confianza así como de mejorar el conocimiento mutuo sobre las responsabilidades que cada sector tiene a su cargo, contribuyendo a una efectiva coordinación intergubernamental e intersectorial. Recuperado de: <https://n9.cl/7p4d>.

- Consejo Nacional de la Competitividad
2012. *Agenda de Competitividad 2012-2013*. Lima.
- Díaz, Julio
2010. "Presupuesto Participativo y sus Relaciones con la Legitimidad del Poder y la Gobernanza en el Perú". *La legitimidad del poder en los países andino-amazónicos*. Institut de recherche et débat sur la gouvernance – IRG. Lima.
- Ghezzi, Piero y Gallardo, José
2011. *Qué se puede hacer con el Perú. Ideas para sostener el crecimiento económico en el largo plazo*. Fondo Editorial Universidad del Pacífico. Lima.
- Grupo Propuesta Ciudadana
2017. "Descentralización, ordenamiento territorial y diversificación productiva: entre promesas y ausencias en medio de la crisis del estado y la economía". Editorial, Boletín N° 2. Lima.
- Herz, Carlos
2008. Desafío aún pendiente en la región andina. *Procesos de descentralización en la Región Andina. Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia*. Inwent. Perú.
- Jiménez, Félix
2009. "Perú: Crisis y restricciones al crecimiento. *EconoQuantum*. Vol. 6, N°1, enero. Zapopan.
- Lizárraga, Raúl
2019. *Descentralización y Ordenamiento Territorial*. Lima
——— 2010. *Descentralización y Regionalización en el Perú; Hacia una nueva Economía y un nuevo Estado*. Fondo Editorial Colegio de Economistas de Lima. Lima.
- Pacheco, Luis
2009. "Aspectos estructurales en la complejidad de la formación de la nación en el Perú". *Investigaciones sociales*. Vol. 13, N° 23, pp.271-282. NMSM/IIHS, Lima.
- PNUD
2006. *Informe sobre Desarrollo Humano Perú. Hacia una descentralización con Ciudadanía*. Lima.
- Presidencia del Consejo de Ministros.
2007. "Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales 2007". Secretaría de Descentralización. Lima.
- Presidencia del Consejo de Ministros
2012. "Plan Nacional de Descentralización 2012-2016". Secretaría de Descentralización. Lima.
——— 2011. "Propuesta de Plan Nacional de Descentralización y Regionalización (2012-2016)". Secretaría de Descentralización. Lima.
——— 2010. "Bases del Plan Nacional de Regionalización. Secretaría de Descentralización". Lima.
- Rivera, Carlos
2013. *La (no) conducción intergubernamental del proceso de descentralización: el caso de la inacción en las decisiones públicas para implementar el Consejo de Coordinación Intergubernamental (Perú, 2007-2011)*. Tesis maestría. PUCP. Lima.

Anexo

CASOS DE CORRUPCIÓN DE FUNCIONARIOS EN TRÁMITE POR DEPARTAMENTO EN EL 2016 Y 2018



Departamentos con mayor incidencia de casos en trámite			
	2016	2018	
Lima	6205	Lima	7553
Ancash	2771	Ancash	4636
Junin	2261	Cusco	2381
Ayacucho	1876	Junin	2109
Arequipa	1670	Ayacucho	1947

Sobre los casos de corrupción del 2018:

- 20 departamentos y la provincia constitucional del Callao incrementaron su número de casos en trámite.
- Ancash aumentó en un 67% el número de casos que reportó en el 2016, convirtiéndose en el departamento con mayor incremento porcentual, seguido por Loreto con aproximadamente 66%.

Nota: La data utilizada corresponde a los delitos cometidos por funcionarios públicos comprendidos entre los artículos 382 y 401 del Código Penal.

Fuente: Elaborado por la Defensoría del Pueblo sobre la base de los informes estadísticos de la Procuraduría Especializada en Delitos de Corrupción del 2017 y 2018.



ADJUNTÍA DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN,
TRANSPARENCIA Y EFICIENCIA DEL ESTADO
MAYO 2019

DEBATE AGRARIO RURAL

La política agraria en Ecuador 1965-2015

Tito Livio Madrid Tamayo*

El estudio revisa la política agraria del Estado ecuatoriano durante el periodo 1965-2015. Se observan tres modalidades de intervención. La desarrollista que se caracterizó por el uso de la colonización sobre la reforma agraria manteniendo la estructura de la tierra. La neoliberal centrada en los programas de Desarrollo Rural Integral para fomentar la agricultura previamente capitalizada, lo que contribuyó al acaparamiento de recursos productivos del agro. La posneoliberal que eliminó la reforma agraria, reemplazándola por la titularización de tierras, el fomento de la agroindustria y la agricultura de exportación.

Introducción

El presente artículo comprende un análisis entre el periodo signado por la ejecución de la Reforma Agraria y la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales, que culminan un periodo de enormes transformaciones en el agro ecuatoriano e implican varios campos disciplinarios. El artículo se subdivide en cuatro apartados, en los que se analiza las formas de intervención del Estado en el agro, en las que predominan determinadas coyunturas y en las que se superponen unas a otras para finalmente terminar desplazando a sus antecesoras.

El primer apartado, revisa la acción desarrollista del Estado centrada en la reforma agraria y, sobre todo, en la colonización. Se discuten los efectos y límites de la redistribución de tierras en la estructura de tenencia en el Ecuador. En el segundo apartado, se analiza la política neoliberal del Estado manifiesta en la política de Desarrollo Rural Integral, que desplazó la política de reforma agraria por una mixtura de asistencia social y un programa de capitalización del agro, compartido con Organizaciones No Gubernamentales, Organismos Multilaterales y Organismos de Desarrollo Regional. En el tercer apartado, se presenta la intervención posneoliberal, misma que giró en torno a las políticas de impulso a las exportaciones, tanto de productos tradicionales como no tradicionales, y al impulso de los llamados negocios inclusivos que encadenan al campesinado a la producción agroindustrial. En el cuarto apartado, se realiza un análisis sobre la problemática de la tierra en el Ecuador actualmente.

* Universidad Andina Simón Bolívar. tivisn@gmail.com.

Política desarrollista: reforma agraria

La política desarrollista intervino mediante la reforma agraria ante las crecientes protestas campesinas. No obstante, el centro de la política agraria en las décadas de 1960-1970 sería la colonización, por la cual se incrementó la superficie agrícola del país. Sin embargo, la estructura de la tenencia de la tierra continúa altamente concentrada, pero con cambios cualitativos que llevan a poner en debate la noción de acaparamiento de tierras.

La reforma agraria

Para mediados del siglo pasado entre los más importantes terratenientes se encontraba la Iglesia con 305 latifundios en 1947 y el Estado con 192.344 hectáreas (has) en 192 propiedades (Galarza, 2010: 107-139; Barsky, 1988: 44). Las propiedades de la Iglesia y el Estado representaban el 5,9% de la superficie agraria en 1954 (CIDA, 1965, citado en Zamosc, 1990: 209). En este contexto, los litigios comunales presionaron por estas tierras y representaron entre 1908-1961 el 86%, siendo las provincias de Loja, Pichincha, Imbabura y Chimborazo las que concentraron mayores litigios (Ibarra, 2015: 244). Estos conflictos alcanzaron su zenit en los años previos al inicio de la reforma agraria, siendo icónicas las multitudinarias manifestaciones entre 1960 y 1961, y el levantamiento indígena en la Sierra centro-sur de 1962 (Carrillo, 2016: 2-3).

En Ecuador, la reforma agraria¹ trataba de evitar “la transformación violenta de las estructuras agrarias” (Ibarra, 2016: 24); frente al riesgo de la toma de las haciendas. Es por ello que se inicia la división de las haciendas privadas y se fomenta la asistencia social a los trabajadores de las mismas desde 1940. Acto que Peñaheirra y Costales (1971:115) calificaron de “entrega anticipada de huasipungos” al reparto de tierras acaecido entre 1959 y 1964, que suma cerca de 9.000 has. El proceso parece ajustarse a la tesis de Landsberger que, parafraseado por Uggen (1993: 6), explica que la movilización campesina crece ante la pérdida de hegemonía política y económica de la élite agraria tradicional, frente a nuevos intereses agrarios o industriales; se trata de zonas específicas con alta presión demográfica, que desarrollaban una agricultura tradicional y extensiva, distante de los mercados urbanos (Zevallos, 1990: 52).

De forma análoga al razonamiento terrateniente, el Estado impulsó la Ley de Reforma Agraria y Colonización y la creación del Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC) en 1964, entidad encargada del proceso de redistribución de tierras. Cabe señalar que las prioridades de la reforma agraria fueron las zonas de presión campesina.² En este marco, el derecho de expropiación se

-
1. Para Oszlak, la reforma agraria es “un proceso de transformación socio económico que supone un esfuerzo masivo por incorporar a la población rural marginal en el seno de la sociedad, a través de cambios radicales en las estructuras de propiedad, tenencia y acceso a los medios de producción” (1971:1).
 2. La Jefatura Zonal del IERAC en Milagro, entre 1965-1976 intervino en los cantones de Milagro, Yaguarachi, Naranjal y en la zona de Papayal, en un total de 130.814 has (Uggen, 1993: 9).

fundamentó en el concepto de “función social de la propiedad sobre la tierra” (asumiendo por público lo estatal), reconocido en la Constitución de 1835 y retomada en la Constitución de 1929 (MPP/CAFOLIS, 2011). Entre 1964 y 1976 la expropiación alcanza 135.381 has, puesto que proliferaban las excepciones para expropiar.³

En estas condiciones “entre 1964 y 1974 la abolición del precarismo y la entrega en propiedad de las tierras de usufructo, significó el 61% del total de afectaciones”, mayoritariamente en la Sierra (Chiriboga, 1988b: 46). La liquidación del arrimazgo y la aparcería afectó a 172.599 has entre 1964-1975, aunque solo el 10% por aplicación directa de expropiaciones, siendo el espacio de redistribución principal en este caso el mercado (Hidalgo, 2010: 170). En la Costa la delicada situación de los productores de arroz tras la sequía de 1968, generó un periodo de lucha campesina entre 1968-1970, lo que llevó a sancionar en 1970 el Decreto N° 1001-840, para terminar con el precarismo, afectando más de 90.600 has hasta 1981 en dos provincias (Barsky, 1988: 176-186-315). La mayor cantidad de adjudicaciones se dieron por negociaciones, reversiones y expropiaciones que implicaron entre 1964-1984 el 55,9% de las tierras entregadas por la reforma, seguidas por las adjudicaciones en beneficio de los precaristas: huasipungueros, arrimados, etcétera; representando el 31% (Chiriboga, 1988b: 44-45). A estas transacciones Ramón (1991: 167-181), las llamó “mercado coactivo” pues no fueron del todo libres, sino que estuvieron marcadas por la lucha campesina.

Observando esto, Brassel *et al.*, (2008: 18), concluyen los objetivos de la Ley de 1964 en estos términos:

En lo fundamental, la agenda de la Ley de Reforma Agraria del 64 planteaba: a) Eliminar las relaciones precarias de producción; b) Parcelar las haciendas del Estado y adjudicarlas a los campesinos precaristas; c) Impulsar el proceso de colonización agraria; d) Desmontar el sindicalismo agrario que estaba bajo influencia de los partidos de izquierda.

En 1973 se aprueba la segunda Ley de Reforma Agraria. La expropiación se condicionó a la productividad y la inversión cuya medición ya no sería competencia del IERAC sino del Ministerio del ramo, modificando el concepto de acaparamiento equiparándolo a la falta de productividad, doctrina que se sostendrá en la Ley de 1994 y en las Constituciones de 1998 y 2008 (MPP/CAFOLIS, 2011: 23-29). En la ley no se presenta una proporción del predio para cultivo obligatorio y se eliminaron las causales de expropiación por inobservancia a la legislación laboral, siendo

3. Entre ellas: una productividad superior a la media, eficiencia, explotaciones con planes de inversión o dedicadas a producir materias primas o ganado; la prueba de la falta de cultivo de la tierra pasa a manos del campesino y la inclusión de la figura de “sociedades en predios rústicos” que permitió mantener enormes latifundios en proceso de modernización, como en el caso de las haciendas bananeras y azucareras.

esta misma concepción, en adelante, la que definiría la idea de función social de la propiedad agropecuaria, cuyo antecedente estuvo en las Constituciones de 1946 y 1967 y continuara en las de 1979, 1998 y 2008 (MPP/ CAFOLIS, 2011: 10-15). La reversión de tierras fue eliminada desde 1973 hasta el presente por una argucia legal y la falta de explotación directa se volvió impracticable⁴ (MPP/ CAFOLIS, 2011: 17-19). Por otra parte, se incorporó el delito de invasión extraído del Código Penal e incluido en 1974 en el Reglamento de la segunda ley, idea ratificada en 1979 y 1994.

Las modificaciones a la Ley de Reforma Agraria de 1973, por tanto, reconocieron legalmente las nacientes relaciones sociales en el campo de la época: las relaciones de producción capitalistas. El mayor énfasis redistributivo desde este momento vendría de la colonización.

La colonización

La colonización se abrió en dos vías que Gondard y Mazurek (2001: 29) denominan los “frentes pioneros de altura” y los “frentes pioneros en las selvas bajas y faldas externas de la cordillera”. El segundo proceso implicó la mayor parte de la colonización. La legalización consistió en un avance de la frontera interna, exclusivamente en las tierras bajas selváticas. La entrega de predios, según la extensión entregada por provincia hasta 1992, siguió este orden (Gondard y Mazurek, 2001: 23):

- Pastaza, Napo, Sucumbíos y Morona Santiago: entre 1 y 1,5 millones de has.
- Pichincha, Esmeraldas, Manabí y Zamora Chinchipe: entre 100.000 y 500.000 has.
- El resto de provincias, encabezadas por Guayas y Los Ríos: menos de 100.000 has.

Aunque la adjudicación total de tierras fue mayor sumando las pequeñas propiedades, entre 60-200 has, la cantidad de hectáreas por unidad productiva fue mayor entre las grandes empresas, mayores a 1.001 has (Barsky, 1988: 300-302). El proceso modificó radicalmente las zonas intervenidas en términos ecológicos, económicos y sociales. En el caso del Oriente ecuatoriano, Wasserstrom y Southgate (2013: 32), identifican cuatro zonas distintas:

- 1) La región norte, con amplia construcción de carreteras, producción petrolera y colonización; 2) La provincia de Pastaza, donde el desarrollo petrolero se llevó a cabo sin carreteras ni colonización; 3) La provincia de Morona Santiago, donde se construyeron carreteras para alentar la colonización, pero nunca se encontró petróleo; 4) La lejana frontera oriental, sin desarrollo petrolero, ni carreteras, ni colonos.

4. En la Ley de 1973 se incluyó la reversión sin indemnización. Como consecuencia de la falta de compensación se declaró inconstitucional este derecho. La falta de explotación directa tuvo una laxa definición: “mantener la responsabilidad, administración y dirección sobre las labores desarrolladas” (MPP/ CAFOLIS, 2011: 18).

Entre 1964-1992 se entregó vía reforma agraria más de 920.000 has (9% de la superficie agrícola o 3,4% del país), por colonización casi 8'060.000 has (23% del país) de las cuales cerca de 1'800.000 has se dieron en la Sierra. La reforma agraria ecuatoriana alivió la presión demográfica por la ampliación de la frontera agrícola: 5'999.700 has en 1954, 7'955.248 has en 1974, 10'471.489 has en 1987 y 12'355.820 de has en 2000, un crecimiento del 55,4%, 5'358.657 has más. La cantidad de hectáreas entregadas por beneficiario siguió la misma tendencia (Gondard y Mazurek, 2001: 21). Por esta razón Ramón (1991: 193) asume el final de la reforma agraria en 1984, la misma que puede caracterizarse como indirecta por su énfasis en la colonización⁵ (Barraclough y Domike, 1966 citado en Ibarra, 2016: 23) y marginal por la débil afectación de la gran propiedad (García, 1973 citado en Ibíd.: 25). La reforma agraria terminó oficialmente en 1994; muestra de esto es la pintoresca propuesta de "revolución agraria" esgrimida en 2010 que entregó un promedio de 4,7 hectáreas por familia, afectando alrededor de 30.000 has entre 2010 y 2015 (Daza y Herrera, 2017: 183).

Política neoliberal: Desarrollo Rural Integral

La política neoliberal fue efectiva en la reducción de los conflictos agrarios, potenciando una agricultura capitalizada. La Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario de 1979, marcaría el fin del "reformismo agrario por medio de la reforma de la tierra" imprimiendo el principio del "reformismo agrario a través de proyectos de desarrollo rural" (Janvry, 1981 citando en Haney y Haney, 1990: 152). *El DRI, no plantea el problema de la tierra; consideran al desarrollo como el suministro de abonos, infraestructura, escuelas y casas comunales, y no la transformación de la estructura de tenencia de la tierra, ampliando el mercado, al propiciar que los campesinos produzcan más para el mercado.*

En 1978 se crea el Fondo de Desarrollo del Sector Rural Marginal (FODERUMA), a cargo del Banco Central, que involucró entre el 5-8% del crédito total de esta institución (Zevallos, 1990: 37), teniendo entre sus objetivos: modificar las condiciones de vida, fortalecer las organizaciones sociales, apoyar emprendimientos y financiar a una parte empobrecida del campesinado. De hecho, Cosse (1984) muestra evidencia de que "los destinatarios del crédito público (excepto el canalizado por FODERUMA), son esencialmente los sectores campesinos capitalizados" (1984: 53).

En 1980 se creó la Secretaría de Desarrollo Rural Integral (SEDRI), en 1986 esta pasó al Ministerio de Bienestar Social, originalmente con 17 proyectos DRI incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1980-1984, de los cuales 7 se ejecutaron en la Sierra, 6 de estos en sectores indígenas (ILDIS/CAAP, 2016: 11-12).

5. En la Amazonía, la Sierra norte (con excepción del Carchi), la Costa norte y El Oro, la colonización es absolutamente predominante, en la Sierra centro y Loja la reforma agraria es mayoritaria y en la Costa centro, Azuay y Cañar son paritarias (Gondard y Mazurek, 2001: 27).

Entre 1988-1999, operó el Proyecto Nacional de Desarrollo Rural (PRONADER), a cargo del Ministerio de Bienestar Social en 12 zonas, mostrando mejoras en el nivel de ingreso solo en 5, con un costo de cerca de 112,7 millones de dólares (Rosero *et al.*, 2011: 37), un proyecto agrarista sobre el cual Martínez, concluye que: “no [estaba] diseñado para los más pobres, sino más bien para campesinos con buenas tierras, cultivos mercantiles, con experiencia en adopción de tecnologías” (2001:7).

En 1995 se cerró el Programa de Desarrollo Tecnológico Agropecuario (PROTECA), encargado de la transferencia tecnológica y, en su lugar, entre 1996 y 2001 operó el de Servicios Agropecuarios (PROMSA), con 65,5 millones de dólares para la mejora de la productividad, investigación, transferencia tecnológica y sanidad agropecuaria (Bravo, 2009: 46-47). Ninguno tuvo un gran impacto en especial en los sectores campesinos como, v. g., los maiceros (Vinueza, 2009: 30).

Entre 1998 y 2004, se ejecutó el Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador (PRODEPINE), financiado con recursos del Banco Mundial por 50 millones de dólares, para 288 parroquias rurales (Bretón, 2005: 65), alrededor de cuatro ejes: “Fortalecimiento de los pueblos, nacionalidades y organizaciones; Legalización de tierras y aguas; Inversiones rurales (25% del presupuesto); Fortalecimiento del Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, CODENPE” (Rosero *et al.*, 2011: 47). Su continuidad fue el Proyecto de Reducción de la Pobreza y Desarrollo Rural Local (PROLOCAL), entre 1999 y 2006, dirigido a la población no indígena por lo que no fue considerada en el PRODEPINE ni en PRONADER, con el objetivo de generar encadenamientos con la agroindustria, se aplicó en 120 parroquias con un presupuesto de 49 millones de dólares. (Bretón, 2006:175; Martínez, 2014:134).

En el 2007 se crea el Programa de Desarrollo Rural Territorial (PRODER), a cargo del Ministerio de Inclusión Económica y Social, constatando nuevamente que los “[...] programas crearon frustración entre los campesinos, debido a que en el auto-empleo y los micro-emprendimientos se marginaliza a los productores más pobres y a los asalariados rurales” (Sabourin *et al.*, 2014: 33).

Un aspecto complementario a las políticas del DRI, fue la descentralización que determinó la creación de dieciséis Organismos de Desarrollo Regional, algunos de estos organismos datan de 1960, y se enfocaron en obras de vialidad, riego, energía hidroeléctrica, entre otras (Barsky, 1988: 277). La trilogía se completa con la aparición y crecimiento de múltiples ONG⁶ que para Bretón, emergen “llenando el vacío dejado por los poderes públicos, actuando como eslabones intermedios de la “cadena de la ayuda” [...] y consolidando nuevas formas de cooptación y clientelismo” (2002, citado en Bretón, 2005:63).

6. Esto nos recuerda a la forma de dominación predominante dentro del sistema de hacienda en la Sierra ecuatoriana -el llamado “trípico del poder local”-, basado en la conjunción entre la iglesia católica (cura) el Estado (teniente político) y el poder económico (hacendado o el *apu*) (Ibarra, 2015).

La UPA mayor a 20 has, absorbió en 1975 el 72,5% de las inversiones públicas en desarrollo rural, 70,7% del crédito y el 72,4% de la inversión en riego, tendencia que se mantuvo en 1980. El gasto en el rubro en “desarrollo rural”, que benefició a la UPA menor a 5 has, solo representó el 8,5% y 12,7% del total de inversiones públicas en el mismo periodo (Vos, 1988^a: 28). En total los proyectos sumaron 267,2 millones de dólares. Los recursos del naciente DRI, Cosse, observa que son los capitalistas en la Sierra quienes aprovecharon estos proyectos y en la Costa fueron, sobre todo *“los sectores campesinos y medios” ligados a la producción bananera, quienes se beneficiaron de los proyectos estatales (1984: 97-98).*

Martínez (2014), en una evaluación crítica del DRI, acota “o el desarrollo rural no estaba orientado a buscar solución para los pobres rurales o la efectividad de los proyectos de DRI ha sido prácticamente nula” (2014: 130-131), a esto se suma problemas graves en términos de costos, en los servicios técnicos, administrativos e institucionales (Carrillo, 2016: 131; Martínez, 2001: 10-15).

No obstante, la intervención del Estado y otras instituciones mediante la política del DRI, no significó un “hueco en la historia” pues vinculó a una parte importante de los productores del agro al sistema capitalista propiamente tal. Así, la tierra, el riego, la maquinaria agrícola, los insumos, la investigación agropecuaria y el crédito, no fueron dirigidas al campesinado pobre (Vos, 1988b: 453) ni lo son ahora, aunque este sector es el de mayor presencia, medida por el número de UPA.

Política posneoliberal: impulso a las exportaciones y negocios inclusivos

La Ley de Desarrollo Agrario de 1994, significa una contrarreforma agraria, lo cual puede entenderse como un “tipo de “reforma” hacia un objetivo estratégico de conservación del statu quo” (García, 1970 en Barsky, 1988: 15). El levantamiento de la CONAIE de 1994, obligó a iniciar un diálogo en el que, entre otros avances, se elimina la propuesta de privatización del agua,⁷ iniciándose una redistribución de tierra, en medio de la reanimación de la iniciativa campesina y el resurgimiento de las demandas indígenas en torno al agro, lo que llevó a que desde 1992, mediante un fondo de tierras, se adjudicaran 385.660 has, de las cuales el 93% correspondió a la legalización de la tenencia y el resto a negociación y compra de tierras, la gran mayoría de mala calidad (COTECA, 2000:19; Ospina, 2011:46). Entre los predios legalizados, pesan las adjudicaciones colectivas, como en el caso de la Sierra centro y en la Amazonía.

El mercado se convirtió en el canal principal de la redistribución de tierras desde la década de 1990, incluso en los intercambios informales y mediados por la costumbre entre los campesinos pobres. La política central en este periodo fue la

7. El texto final de la Ley de 1994 reconoce la función social agregando la necesidad de conservación de los recursos naturales que implicaba: incrementar la productividad de la tierra y la liberalización del mercado de tierras sobre todo rústicas y comunales.

titularización de tierras iniciada con el Programa de Regularización y Administración de Tierras Rurales (PRAT) (Brassel, *et al.*, 2008: 20). En 2009 la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria, profundizó la titularización. Para el 2000 habían 992.000 has sin título de propiedad (Laforge, 2008: 211), inclusive en 2012 el 12% de la UPA no tenían título y el 60% no tenían registros actualizados (Lan-dívar y Yulán, 2016: 14). Entre 2000 y 2011 se legalizan 171.682 predios (Tamariz, 2013: 23), una actividad creciente que solo en 2010, comprendió la legalización de 25.257 predios, más de 418.600 has (Rosero, *et al.*, 2011, p. 80). Entre 2012 y 2015, a través del Plan de Legalización de Tierras, se legalizaron cerca de 236.000 títulos de propiedad (MAGAP, 2016: 41).

En 2009 se lanzó el “Plan de Desarrollo Integral de las haciendas del Estado” (posteriormente denominado “Plan de fomento del acceso de tierra a los productores familiares en el Ecuador”, -más conocido como “Plan Tierras”-); que asegura haber entregado hasta el 2015, 30.000 hectáreas -el 3,3% de la tierra entregada por la reforma agraria, sobre todo en la Costa- (Rosero *et al.*, 2011: 80; MAGAP, 2016: 314). La Ley de Tierras y Territorios Ancestrales y su Reglamento General (2016 y 2017), sostiene en lo fundamental, los planteamientos de la Ley de 1994, con la diferencia de que, las propuestas desde el sector campesino no tuvieron fuerza para modificar la ley.

Por otra parte, la política de DRI, se transformó en encadenamientos productivos, que se multiplicaron después del 2006, con los programas como: Competitividad Agropecuaria y Desarrollo Rural Sostenible (CADERS), Programa Nacional de Negocios Rurales Inclusivos (PRONERI), Fondo para la Integración de Cadenas Agro-productivas (FICA), diferenciándose por su directa articulación al agronegocio. Primero, se trató de distribuir urea subsidiada en el periodo 2007-2011, en 2010 con la entrega de semillas de maíz y en 2013 se prolongó bajo la forma de un subsidio para el “kit agrícola”, entregado por las grandes casas comerciales (BCE, 2015: 13). El FICA creado en 2011, tuvo un presupuesto de 4 millones de dólares. Segundo, y en un lugar privilegiado en los encadenamientos productivos, está la agricultura por contrato, que es un acuerdo formal entre campesinos y agroindustriales, con un garante “en los cuales la agroindustria ejerce algún control en los mecanismos de producción (transferencia tecnológica, capacitación en manejo productivo, crédito), y los productores por su parte, entregan la cosecha del producto, sus tierras y su trabajo” (Vinueza, 2009: 7).

Para impulsar esta modalidad el Estado dinamizó el Programa Nacional de Negocios Rurales Inclusivos (PRONERI), que contabilizaba en 2013, casi 8.000 productores bajo agricultura por contrato (Martínez, 2001: 150). El mecanismo permite el control de enormes recursos productivos, v. g., por esta vía una empresa controlaba 21.500 has de cultivo en 2012 (León y Yumbra, 2010: 62). Así, la titularización de tierras fue la punta de lanza para masificar la agricultura por contrato, dado que transforma en una contraparte adecuada a quien pueda garantizar la producción con su tierra. Se instala, entonces, una perversa combinación de microcréditos, asistencia técnica y explotación del trabajo familiar en un triángulo en el que

Martínez, incluye a las organizaciones empresariales, no gubernamentales y a los campesinos (2003:59), aunque debiera señalarse al Estado como auspiciante. El modelo hace que las pérdidas las asuman los campesinos y la empresa, es decir “externaliza costos, ya que no debe responder ni se hace cargo de pagos al IESS, utilidades, seguridad e higiene en el trabajo, etcétera” (Harari, 2013: 47).

Finalmente, el Estado desplegó una pléyade innumerable de leyes, acuerdos y decretos ministeriales, acuerdos de comercio exterior, consejos consultivos, planes y programas que mantuvieron la trama del poder tras bastidores y donde se potenció de forma sostenida la agroindustria y la agricultura de exportación. La normativa agraria fundamental ya no se define en el legislativo (MAGAP, 2016: 53-68; BCE, 2015: 27; Guerrero, 2013: 132; Rosero *et al.*, 2011: 33; Carrión y Cuvi, 1988: 21-27; 57-58).

Entre las medidas dispuestas se debe considerar la política de precios agrícolas, que tuvo una marcada periodicidad. Entre 1973 y 1985, se expidieron políticas de control de precios (Ramón, 1991: 183), una tasa de cambio sobrevaluada (entre 1972 y 1977), altos aranceles y licencias de importación, con la intención de limitar las importaciones de algunos productos para el mercado nacional y, un sistema de subsidios para remediar pérdidas en el agro, impulsar el cambio tecnológico y reducir la inflación (Zevallos, 1990: 56). Posteriormente, los agro importadores “perjudicados”, impusieron sus intereses eliminando el control de precios, los impuestos a las exportaciones (Chiriboga y Arellano, 2013: 12-13), en medio de la recuperación de los precios de los productos de exportación y la devaluación de la moneda. En contraparte, fueron desfavorecidos los pequeños productores, sobre todo, dedicados al mercado interno cuyos productos se encarecieron en relación a los importados (Vos, 1988b: 459-461), que tampoco recuperan su situación posteriormente con el crecimiento de los costos a raíz de la dolarización (Carrión y Herrera, 2014: 104-109).

El problema de la tierra

Además del crecimiento de la superficie agrícola, también se modificó la tenencia de la tierra por el crecimiento del número de Unidades de Producción Agrícola (UPA), entre 1954 y el 2000 en 145%, esto es, 496.811 UPA más (Ramón, 1991: 159; Rosero, *et al.*, 2011: 25). Todo esto provocó cambios en los sujetos que están detrás de la tenencia o carencia de este recurso.

En principio destacaremos dos polos en esta estructura. Primero, se constata un crecimiento importante de los minifundios⁸ –UPA menores a 1 ha– y su tamaño promedio se redujo de 1,71 a 1,53 has (Chiriboga, 1985: 100). Kay (1995: 69), llama a este proceso “campesinización pauperizante”, que dejó una capa de campesinos pobres: sin tierras, como arrendatarios u ocupantes ilegales. Segundo, entre

8. “Las parcelas de superficie menor al mínimo vital de tierra que requiere una familia campesina para vivir a un nivel medio” (Galarza, 2010: 63).

Tabla 1

Superficie agrícola (%), variación del número de UPA (%) e índice de Gini 1954-2013

Tamaño UPA (has)	1954	1974	2000	2013	Crecimiento número UPA	
					1954-2000	2000-2013
Menos de 1	0,7	0,9	0,8	0,7	111,90%	-18,40%
1-4,99	6	6,8	5,5	5,8		1,80%
5-19,99	8,8	13,4	13,8	16,8	161,20%	15,20%
20-99,99	17,8	24	37,3	43,1	301,20%	14,70%
100 y más	66,6	54,8	42,6	33,5	173,30%	10,90%
Índice de Gini	0,87	0,85	0,85	0,76		

Fuente: Brassel et al., 2008: 23; Carrillo, 2016: 5; Hidalgo, 2010: 75; MAGAP, 2016: 25, 154.
Elaboración Propia.

1954-1974 las haciendas superiores a 1.000 has se redujeron un 29%⁹ pasando de 705 a 573 UPAS (Hidalgo, 2010: 74).

Pero estos datos no pueden llevar a confusiones ni conclusiones a priori. Según Laforge y Vandecandelaere (2011: 96), 828 predios tienen el 13,7% de la superficie agrícola y corresponden al uno por mil de las UPA de 640 has, es decir, prevalece la supervivencia de los latifundios. El latifundio sobrevivió, también, en el sistema de multipropiedad que implica que un mismo propietario posea varios predios separados (Ramón, 1991: 117; Rodríguez, 2008: 71). Las UPA de menos de 5 has tienen un tamaño promedio de 1,4 has y las mayores de 500 has un promedio de 1.400 has -una diferencia de 1.000 a 1- situación que contrasta significativamente con la concentración de la tierra de la década de 1960, pero no por mayor acceso a la tierra por parte de los campesinos sino por el crecimiento de la importancia de una mediana propiedad capitalizada que se convierte en el centro de la estructura agraria.

La emergencia de una mediana propiedad se transformó en la forma predominante de la estructura agraria, puesto que el crecimiento de las UPA entre 5 y 20 has y de entre 20 y 100 has son producto de la fragmentación de las UPA mayores de 100 has que evidencian la ruptura del latifundio de viejo tipo (García, 2006: 74; Hidalgo, 2010: 71-72). Es evidente el crecimiento numérico de las UPA campesinas y el minifundio -las UPA de entre 0 a 2 has eran el 40% del total para el 2000, aunque su importancia parece declinar para 2013 cuando las UPA de hasta 5 has comprendían el 58,8% del total (SIPAE, 2007: 43; MAGAP, 2016: 155) también se reduce ligeramente el territorio bajo su control.

9. El cambio fue significativo incluso en Chimborazo, caracterizada como una provincia de pervivencia del latifundio. La superficie de las UPA mayores a 50 has pasó de 68% a 33% del total entre 1954 y 1984 por la herencia, el mercado de tierras y la partición fruto de la presión campesina, un proceso que en lo fundamental se dio entre 1974-1988. Para inicios de la década de 1980, solo existía una hacienda de 4.000 has, por supuesto, la disolución estuvo mediada por el interés terrateniente de ceder algo para no perder todo o como encontró Thurner (1990: 81-83) existe una relación directa entre la altura y el tamaño del predio y los terratenientes prefirieron las zonas bajas dado que esto les ubica más cerca de la población y del riego.

Por otra parte, pese a las dificultades legales para su constitución el número y el tamaño de las comunas creció y otro tanto sucedió con el número de cooperativas y asociaciones agrícolas (Santana, 1983: 151; Da Ros, 1986: 26; ECUARUNARI, 2012: 21-23; Ramón, 1991: 135). Sin embargo, tras su auge las comunas se desintegran por el proceso de privatización, favorecido por un lado, con la Ley de Desarrollo Agrario de 1994 y el proceso de titulación subsecuente cuando decaen el número de comunas y el territorio bajo su control. Para el 2001 eran menos del 1,5% de las UPA (igual que en 1954) con mayor presencia en la Sierra central –donde llegan el 15% de las UPA– y la Península de Santa Elena (López, 2011: 12-15). Por ello, que del total de la superficie agrícola, el 94,5% es propiedad privada, el 0,59% es estatal y la comunitaria es el 4,8% (SIPAE, 2011).

Lo descrito anteriormente permite comprender las causas de que el Coeficiente de Gini se mantuviera prácticamente invariable entre 2002 y 2012 (MAGAP, 2016: 25). Los resultados son razonables si se tiene en cuenta los grupos que definieron el contenido fundamental de las leyes de reforma agraria: las clases dominantes por medio de la Federación de Cámaras de la Agricultura a lo largo del periodo estudiado y la íntima alianza con el Estado y sus funciones (Machado, 2015: 53-120). De ahí que los resultados fueron magros para los campesinos, no solo por la extensión de la tierra entregada sino por su calidad.¹⁰ Las mejores tierras, los “fértiles fondos del valle”, fueron mantenidas por las clases altas en tanto que los campesinos pobres recibieron tierras inferiores o “extensos lomeríos”,¹¹ entre ellos los indios fueron quienes accedieron mayoritariamente a suelos degradados (Ramón, 1991: 168-177). En algunos casos se entregaron pastos de altura, sobre los 3.500m, dejando intactos a los hacendados (Santana, 1983: 50), e incluso, muchos predios afectados se revalorizaron al recibir importantes indemnizaciones por tierras incultas (Galarza, 2010: 187).

La reforma agraria realmente existente, y no la demanda del movimiento campesino e indígena, terminó legitimando la enorme expropiación de tierras ejecutada con la invasión europea a América. La diferencia fue que, en esta ocasión, se limitó el acceso a los escasos recursos productivos y a la trama de relaciones sociales que permitían el sostenimiento de las unidades familiares campesinas e indígenas, como contraparte de la servidumbre. Esto sumado al crecimiento demográfico, terminaron por volver inviable la vida campesina en muchas zonas y condujeron al éxodo a la población del campo. Así podemos mencionar que (Madrid, 2017: 43):

10. Para Ramón, la aptitud agrícola de la tierra se mide por la “pendiente, profundidad, textura, pedregosidad, discontinuidad del perfil, riego, inundación y grado de erosión” (1991: 169).

11. Esta tendencia de apropiación del territorio se constató incluso en el ordenamiento territorial de ciudades como Quito como muestra el estudio de Harari (2007). Por eso Bretón (2005: 61-62) dice que “mucho tierra redistribuida, por otra parte, no significa necesariamente buena tierra, de ahí los límites de las reformas en lo que atañe a la reducción de la pobreza rural”.

Una proporción importante de este segmento poblacional saliente del campo pasó a formar parte de la clase obrera, tras un periodo entre 1950 y 1970 de éxodo masivo del campo a la ciudad al punto que la tasa neta de transferencia rural-urbana del periodo 1962-1974 fue de 35% y para el periodo 1974-1982 llegó al 50% [...]. En total entre 1950 y 1982 la población rural creció en 81% y la urbana creció 329% [...], “la emigración rural aportó directamente el 43% del incremento total de la población de las ciudades [...] equivalió al 40% de la población media de las áreas rurales del país” (García, 2007: 80-81). En 1990 la población urbana se torna mayoritaria al transferirse entre 1982-1990 el 18% de la población rural de ese entonces.

Equiparando la productividad de la tierra bajo el sistema de “tierras equivalentes”, se observa que la reducción del control terrateniente sobre la tierra se atenúa, sin embargo, “los terratenientes han pasado a otro tipo de concentración, el control de la mejor tierra” (Ramón, 1991: 171). Esto es, la percepción sobre el concepto latifundio debe variar en lo sucesivo porque es anacrónico sostener que un latifundio es una enorme extensión de tierras mayoritariamente improductivas. Ha de considerarse el acaparamiento de las mejores tierras, atendiendo a los criterios de la renta diferencial: la ubicación en relación al mercado, la productividad natural y las mejoras por inversiones sucesivas de capital, como criterio para una futura definición de latifundio que permita modificar la secular desigualdad de la tenencia de la tierra que conlleva a que la población rural continúe mostrando los peores indicadores socioeconómicos del país.

Observaciones finales

Como consecuencia de la política agraria, el peso de la agroindustria en el Producto Interno Bruto (PIB), bajo la “noción ampliada de agricultura”¹² indica que, en conjunto, la agricultura y la industria vinculada,¹³ conforman la rama de producción más importante del Ecuador con alrededor del 14% del PIB en 2013, superando incluso a ramas como petróleo y minas (13%), o a la manufactura (12%). Es más, si se agrega a esta noción ampliada la producción no comercial -que incluye autoconsumo, semillas, alimento para animales y otros- la agricultura ampliada llega al 19% del PIB (MAGAP, 2016: 99-103).

En 1980, 29 grandes empresas concentraban el 43% del empleo y el 53% del Valor Agregado Bruto (VAB) de alimentos, bebidas y tabaco (Urriola y Cuví, 1986: 163). La situación se agrava cuando las 100 grandes empresas agroindustriales aumentaron su control sobre el mercado, medido por sus ingresos anuales, en

12. La noción ampliada de agricultura incluye las ramas principales de la agroindustria (MAGAP, 2016: 99), estas son alimentos, bebidas y tabaco; textiles y vestidos; industria maderera y muebles; e industrias del papel, imprenta y editoriales.

13. La contribución al Valor Agregado Bruto (VAB) de la agroindustria, aunque se reduce entre 1966 y 1986, llegó al 56,3% en 1986 (Palan, 1989: 58-61), y al 72% del empleo industrial en 1978 (Urriola, 1988: 478- 476). En promedio entre 1993 y 2007 representó cerca del 55% del VAB de la industria manufacturera.

relación al total de ingresos de las empresas agrarias, que pasaron del 54% al 65% entre 2006 y 2013 (CDES, 2016). Los beneficios obtenidos por estas empresas se deben al consecuente proceso de explotación de la fuerza de trabajo que, de alguna manera, se manifiesta en la diferenciada distribución de la riqueza, a favor de los capitalistas y en detrimento de los trabajadores “30 veces en el sector primario, frente a 17 veces en la manufactura, o 16 veces en el sector servicio, para el año 2010” (MAGAP, 2016: 311).

Por su parte, los productos de exportación representan más del 50% del PIB agropecuario, destacándose en algunos años ciertos productos (como el camarón en 1998 o las flores en 2007), pero siendo permanente la importancia del banano y cacao que son de bajo valor agregado (Guerrero y Sarauz, 2015: 2). Entre 1948-1972 el banano fue el 50% de las exportaciones del país, luego la tendencia cambia por la explotación petrolera (Larrea, 1985: 47). Pero las exportaciones agropecuarias se recuperaron entre 2000 y 2013, llegando a ser en promedio el 78,6% de las exportaciones no petroleras (el 91% de las exportaciones agropecuarias banano, camarones, pescado, flores y cacao) (MAGAP, 2016: 126-346).

Los cambios significaron el sacrificio de la producción de alimentos por la producción agroindustrial y de exportación, marcando la tónica del agro y, empujando al incremento de la importación de alimentos, que aunque todavía es baja, creció en un 750% entre 1990 y 2009 (Rosero *et al.*, 2011: 61). En 1979, se podía contar entre los 10 cultivos de mayor área sembrada a solo dos cultivos agroindustriales o de exportación y de los 25 primeros solo ocho. Entre 2000 y 2010 la relación se invirtió, de los 10 primeros cultivos por área sembrada solo 3 no son agroindustriales o de exportación y entre los 20 primeros 8 no lo son (Lajo, 1988: 56; Viejo, 2013: 21). De hecho, desde la década de 1950, las pasturas crecieron significativamente hasta llegar, en 2013, al 63% de la superficie sembrada, especialmente en la Sierra (Barril, 1980: 217-218; Urdiales, 2015: 39).

Esto supone que, la agroindustria y la agricultura de exportación se consolidaron como el elemento predominante y organizador del agro ecuatoriano, más, considerando la relevancia de este sector dentro de la economía nacional, podemos aseverar que es un nodo central de la clase dominante ecuatoriana.

Para concluir, es pertinente advertir que la política agraria permite avizorar la transformación del Estado ecuatoriano desde su carácter oligárquico, a un Estado moderno no sin contradicciones. De allí que se observe, como una constante y casi como una marca de nacimiento, la permanencia de aquel triángulo del periodo de la hacienda resignificado y reinventado, a lo largo de medio siglo, con diferentes actores y en diferentes contextos, en aras de la acumulación de riqueza en uno de los polos de la sociedad. Se trató de una disputa de poder en la que el “juez”, jugó siempre a favor de un equipo, el más poderoso. De ahí el papel decisivo con el que aparece la política en la actividad económica y, en el fondo, su rol en la consolidación de las clases que impulsan estas modificaciones. En definitiva, no se puede pensar a Ecuador sin el problema agrario siendo la política agraria, un mirador privilegiado.

Bibliografía

Banco Central del Ecuador

2015. "Reporte de coyuntura sector agropecuario". *Publicaciones Técnicas* N° 87. Recuperado de: <<https://contenido.bce.fin.ec/documentos>>.

Barril, Alex

1980. "Desarrollo tecnológico, producción agropecuaria y relaciones de producción en la sierra ecuatoriana". En Barsky, Oswaldo et al. *Ecuador: cambios en el agro serrano*. CEPLAES/FLACSO. Quito.

Barsky, Oswaldo

1988. *La reforma agraria ecuatoriana*. Segunda Edición. Corporación Editora Nacional. Quito.

Brassel, Frank; Ruiz, Patricio y Zapata, Alex.

2008. "La Estructura agraria en el Ecuador: una aproximación a su problemática y tendencias". En Brassel, Frank, et al. (Eds.). *¿Reforma Agraria en el Ecuador?: viejos temas, nuevos argumentos*. SIPAE. Quito.

Bravo, Ana

2009. *Análisis de las políticas agrícolas aplicadas en el Ecuador en los noventa desde la perspectiva de la soberanía alimentaria*. (Tesis de Maestría). FLACSO. Quito.

Bretón, Víctor

2006. "El proyecto del Banco Mundial para los pueblos indígenas: experiencias recientes en los andes ecuatorianos". Revista *ALASRU*, N° 4, noviembre, pp. 157-184. Universidad Autónoma de Chapingo. México.

— 2005. "Glocalidad y reforma agraria: ¿de nuevo el problema irresuelto de la tierra?". En *Íconos*, N° 24, pp. 59-69. FLACSO. Quito.

Carrión, Diego y Herrera, Stalin

2012. *Ecuador rural del Siglo XXI*. IEE. Quito.

Carrión, Lucia y Cuvi, María

1988. *La palma africana en el Ecuador: tecnología y expansión empresarial*. FLACSO. Quito.

Carrillo, Germán

2016. "Pasado y presente de la Reforma Agraria en Ecuador, (1948-1973)". Ponencia, Conferencia Internacional: Old and New Worlds: The Global Challenges of Rural-History. Enero, 2016. ISCTE-IUL. Lisboa.

CDES

2016. *Desconcentremos el campo por el derecho a la alimentación*. Infografías agroindustria. Recuperado de: <http://cdes.org.ec>.

COTECA

2000. "Mercado de tierras en Ecuador". En Luciano Martínez (Comp.). *Antología de estudios rurales*. FLACSO/ILDIS. Quito.

Chiriboga, Manuel

1988b. "La reforma agraria ecuatoriana y los cambios en la distribución de la propiedad rural agrícola 1974-1985". En Gondard, Pierre, León, Juan y Sylva, Paola. (Coords.). *Transformaciones agrarias en el Ecuador*. Geografía Básica del Ecuador, Tomo V Geografía Agraria. Volumen I. CEDIG/ IPGH/ ORSTOM. Quito.

- 1985. "La crisis agraria en el Ecuador: tendencias y contradicciones del reciente proceso". En Lefebvre, Louis (Ed). *La economía política del Ecuador: Campo, Región, Nación*. Corporación Editora Nacional. Quito.
- Chiriboga, Manuel y Arellano, Juan
2013. "Diagnóstico de la comercialización agropecuaria en Ecuador implicaciones para la pequeña economía campesina y propuesta para una agenda nacional de comercialización agropecuaria". CESA, Inter Cooperation, VECO Ecuador. Quito.
- Cosse, Gustavo
1984. *Estado y agro en el Ecuador: 1960-1980*. CEN. Quito.
- Da Ros, Giuseppina.
1986. "Síntesis histórica del cooperativismo agrario ecuatoriano". En *Revista de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador*, N° 45, pp. 17-30. Ediciones de la PUCE. Quito.
- Daza, Esteban y Herrera, Stalin
2017. "Ecuador". En: Bautista, Ruth, Bazoberry, Oscar y Soliz, Lorenzo. *Informe 2017. Acceso a la tierra y territorio en Sudamérica*. IPDRS. La Paz.
- ECUARUNARI
2012. *Una mirada hacia nuestra historia. Movimiento Nacional Ecuador Runakunapak Rikcharimuy*. ECUARUNARI. Quito.
- Galarza, Jaime
2010. *El yugo feudal. Visión del campo ecuatoriano*. Casa de la Cultura Ecuatoriana, octava edición. Quito.
- García, Francisco
2007. "¿Un nuevo modelo rural en Ecuador? Cambios y permanencias en los espacios rurales en la era de la globalización". En *Íconos*, N° 29, pp. 77-93. FLACSO. Quito.
- 2006. "El sector agrario del Ecuador: incertidumbres (riesgos) ante la globalización". En *Íconos*, N° 24, enero, pp.71-88. FLACSO. Quito.
- Gondard, Pierre y Mazurek, Hubert
2001. "30 años de reforma agraria y colonización en el Ecuador (1964-1994): dinámicas espaciales". En Gondard, Pierre y Leon, Juan (Eds.). *Dinámicas territoriales: Ecuador, Bolivia, Perú, Venezuela, Estudios de Geografía*. Vol. 10. CGE, CEN, IRD, PUCE. Quito.
- Guerrero, Fernando
2013. Proceso organizativo del campesinado en el sur de Manabí y desarrollo rural. En *Íconos*, N° 45, pp.127-140. FLACSO. Quito.
- Haney, Emil y Haney, Waya
1990. "La transición agraria en la sierra del Ecuador". En *Ecuador Debate*, N° 20, pp. 147-181. CAAP. Quito.
- Harari, Raúl
2007. *Ambiente y Salud. Proyecto Piloto de "Valoración del impacto en salud en el DMQ"*. Dirección Metropolitana de Medio Ambiente, IFA. Quito.
- Hidalgo, Telmo
2010. *Reforma Agraria: ideología y política*. Ediciones La Tierra. Quito.
- Ibarra, Hernán
2016. "Génesis y significado de la reforma agraria de 1964". En Francisco Rhon y Carlos

- Pástor (Eds.). *50 años de reforma agraria. Cuestiones pendientes y miradas alternativas*. UASB, Ediciones La Tierra. Quito.
- . 2015. *Acción colectiva rural, reforma agraria y política en el Ecuador, ca. 1920-1965*. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid. Madrid.
- ILDIS/CAAP. *Campeinado y políticas agrarias*. Quito: ILDIS/CAAP.
- Kay, Cristóbal
1995. "El desarrollo excluyente y desigual en la América Latina rural". En *Revista Nueva Sociedad*, N° 137, mayo-junio, pp. 60-81. Caracas.
- Laforge, Michel y Vandecandelaere, Anaïs
2011. "¿Es posible proponer un límite máximo para la tenencia de la tierra en el Ecuador?". En Hidalgo, Francisco y Laforge, Michel (Eds.). *Tierra urgente*. Ediciones La Tierra, SIPAE, OXFAM. Quito.
- Lajo, Manuel
1988. *¿La industria contra la agricultura?* CENES. Lima.
- Landívar, Natalia y Yulán, Milton
2016. *Ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales*. CEDOCUT. Quito.
- Larrea, Carlos
1985. "El sector agroexportador y su articulación con la economía ecuatoriana durante la etapa bananera (1948-1972): subdesarrollo y crecimiento desigual". En Lefebvre, Louis (Ed). *La economía política del Ecuador*. CEN. Quito.
- León, Xavier y Yumbra, María
2010. *El agronegocio en Ecuador: el caso de la cadena del maíz y la empresa PRONACA*. IICD/ Misereor/ Entre Pueblos/ Acción Ecológica. Quito.
- López, María Fernanda
2011. "Tenencia, seguridad y regularización de tierras rurales en el Ecuador: entre el problema agrario y los incentivos para la conservación". En *Revista de Ciencias Geográficas*, N° 3, pp.7-17. PUCE. Quito.
- Machado, María Antonia
2015. "Tierra: fragmentación y poder. Transformaciones en la política de tierras y redistribución agraria. Una visión desde las redes de política pública". (Tesis de maestría). FLACSO. Quito.
- Madrid, Tito
2017. "La clase obrera de Regreso. Mercado, Condiciones y Conflictos de trabajo en Ecuador 1988-2015". (Tesis de Sociología). Universidad Central del Ecuador. Quito.
- Martínez, Luciano
2014. "De la hacienda al agronegocio: agricultura y capitalismo en Ecuador". En *Tierra y Poder en América Latina* (II), pp. 123-258. Ediciones Continente. Buenos Aires.
———. 2003. *Dinámicas rurales en el subtrópico*. Quito: CAAP.
———. 2001. "El Desarrollo Rural en el Contexto de las Políticas de Ajuste en el Ecuador". Conferencia de la LASA, 6-8 de septiembre de 2001. Washington DC.
- MAGAP
2016. *La política agropecuaria ecuatoriana: hacia el desarrollo territorial rural sostenible: 2015-2025. I Parte: El sector Agropecuario ecuatoriano: análisis histórico y Prospectiva a 2025*. MAGAP. Quito.

Mesa de Políticas Públicas (MPP)/ CAFOLIS

2011. *Reforma Agraria en el Ecuador del Siglo XXI. Conceptos y propuestas para la ley de tierras*. CAFOLIS. Quito.

Ospina, Pablo

2011. "El naufragio de una promesa. La redistribución agraria en la revolución ciudadana". En Hidalgo, Francisco y Laforge, Michel (Eds.). *Tierra urgente*, pp. 43-48. Ediciones La Tierra/ SIPAE/ OXFAM. Quito.

Oszlak, Oscar

1971. "Reforma agraria en América Latina: una aproximación política". En *International Review of Community Development*, N° 26. Piazza Cavaliere di Malta, 2- Roma.

Peñaherrera, Piedad y Costales, Alfonso

1971. "Reforma Agraria". *Historia Social del Ecuador*. CCE. Quito.

Ramón, Galo

1991. "Indios, Tierra y modernización: Cayambe-Ecuador". En González, Iván. (Coord.). *Memoria del Seminario Internacional: Los campesinos en el proceso latinoamericano de los años ochenta y sus perspectivas, tomo I*, 157-210: IDIS- Universidad de Cuenca. Cuenca.

Rosero, Fernando; Carbonell, Yolanda y Regalado, Fabián.

2011. *Soberanía alimentaria, modelos de desarrollo y tierras en Ecuador*. CAFOLIS Grupo Apoyo. Quito.

Santana, Roberto

1983. *Campesinado indígena y el desafío de la modernidad*. CAAP. Quito.

SIPAE

2007. *Hacia una agenda para las economías campesinas en el Ecuador*. SIPAE/ Intermón Oxfam. Quito.

Tamariz, Rodrigo

2013. *El Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA) como gestor del desarrollo del sector rural*. (Tesis de Licenciatura). UDC. Cuenca.

Thurner, Mark

1990. "Disolución de la hacienda, luchas campesinas y mercado de tierras en la sierra central del Ecuador (Cantón Colta, provincia de Chimborazo)". En *Ecuador Debate*, N° 20, pp. 69-145. CAAP. Quito.

Trujillo, Jorge

1988. "Monopolio y concentración de la propiedad". En Manuel Chiriboga. *El Problema Agrario en el Ecuador*. ILDIS. Quito.

Uggen, John

1993. *Tenencia de la tierra y movilizaciones campesinas. Zona de Milagro*. ACLAS. Quito.

Urdiales, José

2015. *Diagnóstico del sector lechero y propuesta para su desarrollo en las parroquias rurales del cantón Chordeleg*. (Tesis de Pregrado). UDC. Cuenca.

Urriola, Rafael y Cuvi, María

1986. *La agroindustria en el Ecuador en los años 80*. CEPLAES/ILDIS. Quito.

Viejo, Karina

2013. "Estudio de la cadena de valor de la caña de azúcar (*Saccharum Officinarum*) en el Recinto Tres Postes de la provincia del Guayas" (Tesis de Licenciatura). UAE. Milagro.

Vinueza, Amanda

2009. "La inserción de pequeños productores maiceros organizados del cantón Ventanas en la agricultura por contrato y el desarrollo local". (Tesis de Maestría). FLACSO. Quito.

Vos, Rob

1988a. "Petróleo, estado y cambio agrario. Ecuador 1972-1984". En Pierre Gondard *et al.*, (Coords.). *Transformaciones agrarias en el Ecuador*. CEDIG/ORSTOM. Quito.

——— 1988b. "Producción, empleo y tecnología". En Manuel Chiriboga. *El Problema Agrario en el Ecuador*. ILDIS. Quito.

Wasserstrom, Robert y Southgate, Douglas

2013. "Deforestación, reforma agraria y desarrollo petrolero en Ecuador, 1964-1994". En *Natural Resources* 4, 34-44. Brasil. Recuperado de: <https://bit.ly/2DaVCbj>.

Zamosc, León

1990. "Luchas campesinas y reforma agraria: un análisis comparado de la Sierra ecuatoriana y la Costa Atlántica colombiana". En *Agricultura y Sociedad*, N° 56, pp. 19-27. Madrid.

Zevallos, José

1990. "Reforma Agraria y cambio estructural: Ecuador desde 1964". En *Ecuador Debate*, N° 20, pp.23-67. CAAP. Quito.

ANÁLISIS

¿Cómo el nuevo orden global inseguritario se manifiesta en América Latina?

José Sánchez Parga*

La “producción destructiva” (Schumpeter) del nuevo orden global en el mundo a la vez que “concentra y acumula” riquezas y control de la seguridad en los países desarrollados del Norte, simultáneamente y con la misma violencia genera, junto con la exclusión e inequidad, las inseguridades más profundas, generalizadas y difusas en los países subdesarrollados del Sur. Así el orden inseguritario global comporta una mutación, al transformar las percepciones del hombre, que ha dejado de entender y vivir el mundo y la sociedad como espacios de seguridad para descubrirlos y resentirlos como inseguros e inseguritarios. Si el nuevo orden global ha vuelto el mundo más inseguro, globalizando sus inseguridades, las distribuye de manera muy desigual, haciendo que cuanto mayores son las medidas de seguridad en el Norte (lucha antiterrorista, lucha contra la pobreza, contra el narcotráfico, lucha ambientalista..) tanto más intensas son las seguridades transferidas y acumuladas en países como los latinoamericanos.

“Producción destructiva” del orden inseguritario global

El mundo actual asiste a la *producción* de un nuevo modelo de sociedad, y como ha ocurrido siempre en la historia tal proceso supone una *destrucción* del anterior modelo de sociedad. Sin embargo, a diferencia de otras épocas históricas el actual *modelo postsocietal de sociedad* se produce a costa de una destrucción de la sociedad societal con tres características particulares: a) como nunca antes en la historia, las fuerzas productivas han sido tan fuertes y poderosas (desde las nucleares hasta las genéticas, pasando por las tecnologías militares y electrónicas), y por consiguiente nunca como ahora los efectos de su destrucción habían tenido un impacto tan devastador; b) la rápida aceleración de las transformaciones actuales hace que los efectos destructivos de la anterior *sociedad societal* se impongan con mayor visibilidad y efectividad a los efectos productivos del nuevo modelo *postsocietal*; c) a diferencia también de otras épocas donde los grandes cambios se operaban en ciertas sociedades centrales, para después difundirse y propagarse más o menos rápidamente por el resto del mundo, en la actualidad la *producción destructiva* tiene lugar simultáneamente a escala global, aunque no de igual manera en todo el mundo, donde los efectos productivos y destructivos se distribuyen

* NdE. El artículo proviene del archivo documental del CAAP. La pertinencia de publicarlo, a más de rendir nuestro permanente homenaje al autor, se corresponde con temas de actualidad que J. Sánchez Parga ya tenía en mente.

de manera muy desigual, dependiendo del nivel de desarrollo y de dominación de países y continentes.¹

Una primera conclusión explica por qué las transformaciones de la sociedad moderna, con su producción destructiva del nuevo modelo de sociedad postsocietal, genera un profundo y generalizado *síndrome de inseguridades*, tanto en el ámbito macrofísico del nuevo orden global como al nivel de las microfísicas de la sociedad, en todas sus instituciones y relaciones sociales.²

Un segundo factor explicativo es que las actuales transformaciones tienen lugar bajo un nuevo ordenamiento global político y económico, el cual se impone con un carácter tan totalitario como radical, supeditando todas las otras modalidades de dominación y de violencia. El nuevo modo de producción de riqueza basado en su *concentración y acumulación*, exige un nuevo modo de dominio y hegemonía, así mismo basado en su correspondiente concentración y acumulación de poder. Esto ha dado lugar a dos fenómenos nuevos: a) el declive del Estado nación (secular “monopolio de la violencia legítima” según Weber), comporta una deslegitimación y desmonopolización de la violencia social, la cual se ha vuelto tan difusa como difícil de legitimar no solo al interior de las sociedades nacionales, sino también a nivel global de su mundialización; b) de otro lado, de acuerdo a la figura del *iceberg*, en el mundo moderno, la masa de violencia visible que sobresale por encima de la línea de flotación de la sociedad y del orden mundial, la cual corresponde a la violencia criminalizada, ilegal e ilegítima, peligrosa y contraria al ordenamiento y modelo vigente, es mucho más pequeña que la masa de violencia invisible, oculta y encubierta bajo la línea de flotación del orden global, también generada por el mismo ordenamiento global, pero que esté institucionalizada y legítima como parte y sustento de dicho orden.

Siempre hay una violencia y unas inseguridades inherentes a cada modelo de sociedad, propias a su particular modo de producción económica y dominación política, pero que la misma sociedad mantiene sumergida bajo sus funcionamientos e instituciones, mientras que la contraviolencia e inseguridades que dicha sociedad genera en cuanto desestabilizadoras, son deslegitimadas e ilegalizadas, consideradas peligrosas y “terroristas”, por consiguiente contra ellas hay que luchar. Y si en la sociedad moderna, la masa de estas violencias e inseguridades emergentes aparece tan enorme y amenazante, es porque esa otra masa de violencias e inseguridades encubiertas bajo el nuevo orden global, y que lo sustentan, y es comparativamente mucho mayor.

-
1. Para un tratamiento más amplio de este tema cfr. J. Sánchez Parga (2005), *Hacia una sociedad postsocietal. Transformaciones sociopolíticas del mundo global*. CAAP. Quito.
 2. Llamamos “síndrome inseguritario” a un complejo de representaciones y experiencias tanto difusas en la cotidianidad de la sociedad moderna como fácilmente identificables en determinados fenómenos y situaciones, y que aparecen asociadas a las violencias, las incertidumbres, riesgos y peligros, las diferentes modalidades de desprotección y, hasta las mismas soledades sociales producto del “neoindividualismo posesivo”, egoísta, competitivo y narcisista.

Ahora bien, el nuevo ordenamiento global del mundo distribuye de manera muy desigual tanto su “producción destructiva” de los cambios de sociedad como sus niveles o latitudes de violencia e inseguridad. Mientras que los *efectos productivos* de un nuevo modelo de sociedad tienden (igual que la riqueza), a *concentrarse y acumularse* no solo en los países más desarrollados sino también en sus clases dominantes, allí donde las instituciones sociales se encuentran más consolidadas, los *efectos destructivos* de la transformación social y del nuevo orden global tienden más bien a *extenderse y generalizarse* no solo en los países subdesarrollados y en las clases subalternas de estos como en las de aquellos, sino también allí donde las instituciones socio-políticas son más frágiles y precarias, y por ello proclives a todas las inseguridades.

El síndrome de la inseguridad es análogo al del riesgo y se encuentra además estrechamente relacionado con la *sociedad de riesgo* (U. Beck), característica del nuevo orden global, donde los riesgos se distribuyen de muy desigual manera entre quienes “corren riesgos” y producen las inseguridades correspondientes, pudiendo así beneficiarse de sus ventajas o efectos, y quienes “sufren de riesgos” e inseguridades producidos por aquellos, debiendo pagar sus peores consecuencias. Ejemplo de este efecto de traslado son las grandes “luchas” que el nuevo orden global ha emprendido en todo el mundo (lucha contra la pobreza, el narcotráfico, el terrorismo, las migraciones ilegales..., y que en razón de la seguridad del Norte provocan inseguridades en el Sur, América Latina.³ Y hasta la imposición por la fuerza o el mantenimiento por chantaje de la democracia en países del Sur por parte del Norte son fuente de inseguridades políticas y sociales en países como los latinoamericanos.⁴

Tres son los principales fundamentos del *nuevo orden inseguritario* en todo el mundo: a) la última fase financiera del desarrollo capitalista, acumulador y concentrador de riqueza hace que actualmente no haya crecimiento económico en el mundo sin exclusión e inequidad sociales; b) un correspondiente modelo de dominación global ha exigido el decline de los Estados nacionales, cuya soberanía era incompatible con los nuevos poderes gobernantes de la globalización; c) la combinación de ambos fenómenos ha hecho que la sociedad postsocietal adoptara la forma de una sociedad de mercado, y que la “razón de Estado”, que siempre había ejercido un poder de integración y seguridad en las sociedades nacionales, sea sustituida por la “razón de Mercado”, que ejerce una doble y conflictiva (inseguritaria) violencia de integración y simultáneamente de exclusión de toda la sociedad al mercado.

-
3. No es casual que la idea de “lucha” se imponga en el lenguaje político moderno para “atacar” un problema cuyas causas en realidad no se pretenden tratar y resolver. Solucionar las causas del terrorismo o de las inseguridades interesa menos que la misma lucha antiterrorista.
 4. En un estudio anterior hemos demostrado cómo la ecuación geográfica Norte/Sur encubre una nueva división económico-política del mundo, característica de la globalización: J. Sánchez Parga (2000). “Norte/Sur y globalización: una nueva dimensión de la pobreza”. En: *Ecuador Debate*, N° 50. CAAP. Quito.

Para concluir hay que despejar dos equívocos. En primer lugar, sería muy simplista considerar que el nuevo orden global solo produce seguridades en los países desarrollados y dominantes (el Norte), mientras que genera inseguridades solo en los países subdesarrollados y dominados (el Sur); pues también en aquellas seguridades e inseguridades se distribuyen muy desigualmente entre clases dominantes y clases subalternas, pero esta desigualdad se traslada y reduplica con más fuerza a los países subdesarrollados y a sus desigualdades internas. En segundo lugar, las inseguridades generadas por el nuevo orden global, como se analizaba más arriba, resultan extraordinariamente funcionales y hasta necesarias para garantizar dicho ordenamiento mundial y su modelo de acumulación capitalista y de dominación, ya que tanto las causas como los pretextos de la inseguridad provocan y justifican una espiral securitaria y de refuerzos o reforzamiento de las seguridades, los cuales con todos sus controles (“vigilancias y castigos” como diría Foucault), a su vez acarrear nuevas formas y condicionamientos de inseguridad. Como por ejemplo, cuando en razón del principio de la seguridad colectiva se suprimen o conculcan las seguridades y libertades individuales de los ciudadanos.

Impactos del nuevo orden global de las inseguridades en América Latina

El síndrome inseguritario en América Latina no difiere actualmente en sus morfologías y diversidad de componentes del que caracteriza el mundo desarrollado y de los países dominantes del ordenamiento global, e incluso se podría sostener que en su condición de países subdesarrollados y supeditados económica y políticamente a los centros del desarrollo capitalista y del poder global, las sociedades latinoamericanas no habían logrado todavía hacer de las seguridades y de la seguridad en cuanto garantía de futuro un valor económico, político, social y hasta cultural, como ha sido en cambio el caso de los países del Norte y todos aquellos con una larga tradición de desarrollo socio-económico y político. Pero esto mismo explica también como las nuevas inseguridades impactan de manera más violenta a países como los de América Latina, precisamente cuando empezaban a descubrir y experimentar las primicias de las seguridades institucionales, políticas y económicas, sociales y ciudadanas.

Por otra parte, el mismo hecho de que en América Latina las instituciones políticas, económicas y sociales, no se encuentren suficientemente consolidadas o sigan acusando limitaciones y precariedades internas, hace que los factores y procesos de inseguridad tengan consecuencias más graves. Por no mencionar más que un ejemplo, pero de gran relevancia actual, el caso de los furores migratorios en muchos países latinoamericanos responden, entre otras razones, a la triple tensión entre las inseguridades que actualmente generan las tradicionales condiciones de vida, los consiguientes desarraigos presentes y la inseguridad provocada por la *incertidumbre* de futuro.

Más que un mapeo o repertorio de las diversas formas de inseguridad en América Latina, hay que considerar cómo, las dinámicas y procesos inseguritarios con sus

diversas morfologías, circulan entre las macrofísicas institucionales del sistema político y del ámbito público y las microfísicas de las relaciones sociales, individuales y personales del ámbito más privado.

La política, ámbito y factor de inseguridad

La “modernizadora” y “privatizadora” desestatalización del Estado en Latinoamérica, no solo ha supuesto el decline de su principal función de *seguridad social*, sino que ha hecho de sus principales organismos judiciales, policiales y militares dispositivos de inseguridad ciudadana; y lo que es peor con la pérdida de su soberanía su misma *seguridad nacional* se encuentra amenazada interna como externamente. En contra de lo que se hubiera esperado, la imprevista *desconsolidación de las democracias* en América Latina ya a partir de los 90, ha desordenado no solo la política sino también todo el sistema político con sus instituciones. El régimen democrático, lejos de *ordenar* los conflictos y los desórdenes socio-políticos, ha dado lugar a un singular *desorden democrático* e inseguridades democráticas con todas sus inestabilidades y desestabilizaciones institucionales y constitucionales. Esta *inseguridad democrática*, se traduce en inseguridades gubernamentales, legislativas y parlamentarias, haciendo que la política haya dejado de ser un principio de seguridad en la sociedad, para convertirse ella misma en un poderoso factor de inseguridades. Las inseguridades gubernamentales son el resultado de gobiernos y gobernantes sujetos a administrar las políticas de los organismos internacionales y cada vez más sometidos a gestionar los imperativos y directrices del orden global. Expresión de ello es que las luchas sociales hayan pasado del *orden del conflicto social* (siempre democrático y gobernable), a las inseguridades, violencias e incertidumbres del *ciclo político de la protesta* (siempre antidemocrático e ingobernable).⁵

Si la ciudadanía en América Latina ha seguido siendo un proceso inconcluso, por no decir un proyecto truncado, la *desconsolidación de las democracias* a partir de los años 90 parece haber dado lugar a una *desciudadanización*, que ha sumido a los ciudadanos o bien en las inseguridades de las resacas neopopulistas o bien en los cada vez más inseguros e inciertos ejercicios de sus derechos cívicos, políticos y sociales.

Riesgos e inseguridades económicos

El conjunto de inseguridades en América Latina tiene el calificativo de “riesgo país”, cuyo sentido estrictamente económico recubre amplias implicaciones sociopolíticas. El “riesgo-país” no expresa las inseguridades económicas de las socie-

5. Sobre los desórdenes e inseguridades de la democracia nos remitimos a nuestro estudio “Del conflicto social al ciclo político de la protesta”. En: *Ecuador Debate*, N° 64, abril 2005; cfr. también J. Sánchez Parga, “¿Por qué se deslegitima la democracia. El desorden democrático?”. En: *Ecuador Debate*, N° 62, agosto 2004. CAAP. Quito.

dades o de los ciudadanos, sino las que en un país o en el continente, encuentra el capital financiero internacional. Para el orden económico global, América Latina no es otra cosa que un continente de “países en riesgo”, en razón de sus inseguridades económicas para el ordenamiento económico global, y es en términos de riesgo que dichos países latinoamericanos no solo son calificados y tratados, sino también ellos mismos tienden a interpretarse y comportarse, aun a costa de los riesgos e inseguridades económicas que sufran los ciudadanos. Por esta razón el calificativo de “riesgo-país”, hace que las inseguridades económicas en América Latina se encuentren agravadas por un defecto de seguridades políticas y sociales; a lo cual habría que añadir, que siendo el continente de las mayores desigualdades en el mundo, tales desigualdades actúan como un factor agregado de “horror económico” (V. Forrester) e inseguritario.⁶ La paradoja consiste en que cuanto menor sea el “riesgo-país” para el capital global, mayores pueden ser las inseguridades sociales en dicho país.

Cuando una sociedad ha dejado de compartir intereses comunes para competir solo en sus comunes necesidades, y la reducción de toda *participación social* impide o merma las posibilidades de *compartir* entre los ciudadanos, las relaciones entre ellos se vuelven más conflictivas, violentas e inseguras.

El repertorio de las inseguridades económicas abarca desde aquellas que segrean las economías dependientes y endeudadas muy sometidas a las inflaciones y devaluaciones, muy cautivas de los mercados e inversiones internacionales, de los movimientos especulativos de capitales, hasta aquellas inseguridades económicas de las mismas familias e individuos basadas en sus endeudamientos y créditos, en salarios precarios y en sueldos con un poder adquisitivo constantemente mermado; inseguridades profesionales y laborales, de los empleos inciertos y contingentes, la inseguridad que provoca el fantasma del desempleo o de las jubilaciones anticipadas o forzosas. Cada vez más sujetas a estas inseguridades económicas se encuentran en América Latina, aquellas otras inseguridades como las sanitarias o médicas, educativas o de las pensiones. Y es finalmente la inseguridad de los mismos seguros sociales lo que más inseguriza a los mismos usuarios.

Microfísicas de la inseguridad social

Colateral al efecto de la *exclusión* ha tenido lugar una ruptura del *vínculo social* -y de los vínculos institucionales- en la sociedad moderna, creando una inseguridad generalizada al interior de las instituciones y relaciones sociales. Para el caso latinoamericano, cuanto mayor es la exclusión *en* la sociedad tanto mayor es la ruptura del vínculo social y peores las consiguientes inseguridades. Estas resultan de la violenta tensión de un total “ser-en-sociedad” y encontrarse constantemente

6. La idea y problemática de “riesgo país” ha sido estudiada por varios autores en la obra reciente de Eduardo Gudynas, 2005 (Comp.), *El otro riesgo país. Indicadores y desarrollo en la economía*. ILDIS, Abya-Yala. Quito.

excluido de participar en ella. No solo las nuevas segmentaciones al interior de la estructura social sino la misma desestructuración de la sociedad en sus clases, fracciones de clases, grupos y sectores sociales con los consiguientes desclasamientos y desmovilizaciones provocan inseguridades inéditas. Que en toda sociedad y socialidad quede siempre un residuo de *vínculo social*, no excluye que tal lazo tenga que estar constantemente redefinido y renegociado con las inseguridades que ello acarrea.⁷

Las inseguridades familiares, propias de la moderna “familia incierta” (Roussel), no solo repercuten en las inseguridades conyugales y filiales, sino que además se encuentran afectadas por las inseguridades de la maternidad y paternidad, y hasta por las más radicales inseguridades sexuales. Una sociedad descontractualizada (que consensualiza el contrato matrimonial y laboral), sin pertenencias ni adhesiones ni interdependencias, sin reciprocidades ni solidaridades, ha hecho que la única socialidad haya adoptado un significante bélico, las *alianzas*, y que toda actuación, empresa o programa se adjetive beligerantemente: *estrategia*.⁸

Si por un lado, el individualismo moderno en sus distintas categorías (posesivo, egoísta, narcisista), sume al hombre moderno en una solitaria inseguridad personal, de otro lado las competitividades del mercado, junto con la reducción de todas las relaciones personales a la ley implacable de la oferta y la demanda, extienden dichas inseguridades a todos los ámbitos de la sociedad. Este fenómeno resulta más dramático y tenaz en sociedades latinoamericanas, que se descomunalizan bajo la fuerza del cambio postsocietal. Finalmente no menos traumáticas son las inseguridades identitarias, por el hecho de construirse tanto al margen de toda alteridad como sobre todo a costo del “otro”, ya que cualquiera que sea su diferencia (ética, racial, religiosa, cultural, etaria, sexual...), el “otro” se nos ha vuelto tan insoportable como inseguritario.

Aunque las inseguridades urbanas no son propias ni exclusivas de América Latina, también el orden global las ha distribuido de manera muy desigual, al agravar más en el continente latinoamericano la gansterización, criminalización y delincuentualización de sus ciudades, profesionalizando unas violencias urbanas y desprofesionalizando otras (como la industria del secuestro o el sicariato).

7. Cfr. J. Sánchez Parga (2000). “Dispensar la pobreza desde la exclusión”. En: *Ecuador Debate*, N° 51, diciembre. CAAP. Quito.

8. *Aliado* es un griego es un “mitmajonta”, quien comparte la lucha, y *estrategia*, es toda acción guerrera.

PUBLICACIONES

CAAP

CRÓNICAS DE LOS ANDES

Memorias del “Otro”

José Sánchez Parga



Crónicas de las Andes, Memorias del “Otro”, quien al diferenciarse, nos identifica, siendo por ello sustancial su presencia para ser “nosotros”, en relación a ese otro. Los trabajos de José Sánchez Parga sobre el mundo andino-indígena son esenciales para comprender esa otra realidad, siempre presente en la historia.

CAAP Serie Estudios y Análisis
ISBN 978-9978-51-032-2
155 pp.

Los migrantes “invisibles” a la luz pública: transporte público terrestre de Villa Hermosa a la ciudad de México (y viceversa) en los nuevos tiempos de la contención migratoria masiva

Rodolfo Casillas R*.

Los datos recogidos en la etnografía, corresponden a las rutas y frecuencias del transporte vía buses entre Villa Hermosa, en el Estado de Tabasco-México, la ciudad de México y otros puntos, a fin de graficar como los inmigrantes indocumentados que intentan llegar a los Estados Unidos, tienen otras alternativas de transporte masivo, el ferrocarril, conocido como “la bestia” que atraviesa México y cuya imagen llevan a la versión popularizada de que este es el único medio. Existen otras vías. Esto en momentos en los que el visado humanitario, instaurado con la asunción de la presidencia de López Obrador, se ha cancelado por presión de Donald Trump, actual presidente de ese país. Estas otras rutas también refuerzan el hecho de que el transporte de migrantes es un negocio en auge, y que, estos logran identificar puntos, como Villa Hermosa, en los que por condiciones socio culturales y fenotípicas, logran mimetizarse a la espera de la oportunidad de viajar a la frontera Norte. Finalmente, se explora, en la coyuntura de la política migratoria mexicana, definida por la externalidad en la presión de la protesta en Estados Unidos, las claves de una nueva, actual, política migratoria mexicana.

Introducción y contexto

La amenaza del presidente Donald Trump de aplicar aranceles progresivos a las exportaciones mexicanas a Estados Unidos, si México no contenía la migración indocumentada que iba a ese país del norte continental, llevó al gobierno mexicano a tomar medidas inusitadas en materia migratoria a partir de junio de 2019.¹ Desde ese momento México dispuso 12.500 elementos de la recién creada

* Profesor e investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede académica de México. rodolfo.casillas@flacso.edu.mx y rodolfocasillasr.org

1. Desde su campaña presidencial, Donald Trump hizo referencias fuertes sobre la inmigración de mexicanos a Estados Unidos y, en la medida que avanzaba su campaña, y luego ya como presidente constitucional, amplió el espectro de nacionalidades señaladas como negativas. Así, están sus órdenes presidenciales de inicio de gestión: The White House (2017) Executive Order: Border Security and Immigration Enforcement Improvements, Washington, January 25, 2017, Executive Order: Enhancing Public Safety in the Interior of the United States, Washington, January 25, 2017; y *Protecting The Nation From Foreign Terrorist Entry To The United States*, Washington, January 28, 2017. Durante 2018, en distintos momentos, lugares y circunstancias, reiteró sus señalamientos críticos sobre la migración. El nuevo gobierno en México, que inició en diciembre de 2018, expresó su intención de dar una mejor atención y trato humanitario a los migrantes internacionales en tránsito por el país, otorgándoles visas humanitarias como principal acción distintiva. En cuestión de días y pocas semanas, el volumen de migrantes creció de manera importante causando, entre otras, las reacciones que en el texto central se mencionan, lo cual no implica que previamente no hubiera otra política de contención migratoria: basta ver las estadísticas oficiales del gobierno de México para comprobarlo. Dado

Guardia Nacional y de 20.000 soldados en sus fronteras y lugares estratégicos para coadyuvar con el Instituto Nacional de Migración (INM) en la nueva etapa de contención migratoria. Adicionalmente, México aceptó que en su territorio aguarden la resolución los solicitantes de asilo en Estados Unidos. Entre julio y agosto siguientes, Donald Trump logró que Guatemala aceptara contener los flujos extranjeros que lleguen a su territorio con intención de ir a Estados Unidos. Con amenazas comerciales Trump detuvo el alud creciente de solicitudes de asilo de nacionalidades que no gozan de su preferencia y logró establecer fronteras migratorias escalonadas fuera del territorio de Estados Unidos que también disminuya de manera significativa la migración indocumentada del mundo que ingresaba a Estados Unidos por su frontera sur. La contención migratoria, en esta nueva modalidad regional, llegó para quedarse cuando menos hasta los resultados de la próxima elección presidencial en Estados Unidos. Aunque son distintas las consecuencias inmediatas de estas medidas de contención migratoria, en este texto se hará referencia a una de ellas: la que tiene que ver con las rutas alternativas de la migración indocumentada, un recurso para la respuesta social de los migrantes.

Hay un sobrepeso en los textos que analizan las migraciones del sur que pasan por México, al hacer hincapié en el uso del tren y en (muy) menor medida en el uso de carreteras. Y quienes las mencionan, no abundan ni especifican qué medios de transporte se usan por excelencia en esos traslados masivos (autobuses públicos de transporte de personas, mercancías y valores, pero también autos particulares) –aunque en este texto sólo haga referencia al transporte público de personas–. Tampoco se suele hacer referencia explícita de los sitios específicos desde donde parten, ya en territorio mexicano, esos transportes. Este texto tiene un sólido sustento etnográfico, que abunda en precisión de sitio específico (ciudad), listado de transportes (uno “oficial” y 12 “paralelos”), ubicación geográfico de punto de partida (sureste de México, en la ruta más corta para llegar, por el Golfo de México, a Texas, EU), elementos contextuales del punto de partida (oferta de medios de transporte en un espacio público evidente para todo usuario, ubicado en las inmediaciones de oficinas gubernamentales de todo tipo, es decir, la convivencia de lo público con lo supuestamente “clandestino” como es la migración indocumentada) con el punto de llegada (ciudad de México y, más en concreto, la principal zona comercial de la ciudad capital, es decir, la recurrencia del espacio público, en los momentos de mayor concurrencia para mezclar lo “legal” con lo “clandestino”), competencia de precios entre empresas, en principio legales, para traslados susceptibles de ser catalogados, como lo está haciendo desde junio la autoridad mexicana, como tráfico de migrantes, etcétera. Estos son algunos de los principales

que lo ocurrido de enero a agosto de 2019, este texto no hace referencia a las fuentes hemerográficas consultadas todos los días, sino que se registra el nombre de las tres fuentes para consulta del lector interesado: *La Jornada*, *Milenio*, *Reforma*.

aportes empíricos de este texto que enriquece la narrativa procesual de la migración producida hasta el momento por otros materiales académicos publicados.²

El antecedente obligado

Las imágenes en la televisión, la prensa y otros medios de comunicación masiva, mostrando un tren de carga con migrantes que pueden llegar a centenas, en los lomos y cuanto espacio posible de los vagones, han contribuido a crear la idea equívoca de que los extranjeros que transitan por México, sin la documentación migratoria del Estado, lo hacen por ese medio de transporte, llamada *La Bestia*, de manera exclusiva o preferente. Esa idea es equívoca porque observaciones de campo, así como encuestas especializadas,³ muestran una mayor recurrencia de migrantes extranjeros indocumentados por las carreteras nacionales, y caminos vecinales en tramos específicos. Y, desde junio de 2019, con los operativos de la Guardia Nacional, ejército y personal de migración para la contención migratoria, esa imagen ya no se verá más. Los migrantes tienen, en consecuencia, que buscar rutas alternativas; cuando una vía de traslado es cerrada, pronto otra le sustituye, o sale de la opacidad en que ha estado previamente.

Para dar una idea de cómo el traslado de migrantes es un negocio en auge, más cuando se complica el libre tránsito, que con facilidad se relaciona y mezcla con los flujos de nacionales que van de un lugar a otro del país, se presenta a continuación un cuadro que sintetiza la cantidad y diversidad de empresas de autobuses públicos que se dedican a esa actividad económica en la ciudad de Villa Hermosa, una ciudad estratégica para las rutas migratorias en el sureste de México.

Villa Hermosa es la ciudad capital del Estado de Tabasco, con una población de 353.577 habitantes, según el Censo Nacional de Población de 2010;⁴ un núcleo poblacional de tamaño medio en el escenario del sureste mexicano, muy próxima al Petén guatemalteco y a buena distancia de Tapachula, Chiapas. Su centro his-

-
2. ¿Qué tan precisa debe ser la información que se capta en campo y se presenta en textos que se publican? Hay quienes consideran que no deben presentar datos precisos porque eso facilita la labor de las autoridades migratorias o que hacen actividades de detección y detención de migrantes. Habemos otros, que consideramos que no hacemos delación alguna por dos razones centrales: 1) tal y como se mostrará en este texto, las actividades, sitios y actores sociales que se mencionan actúan todos los días en el espacio público a la vista y oído de todo transeúnte y 2) quienes hemos observado cómo trabajan los oficiales de migración y seguridad pública y hemos estado en esas oficinas públicas, podemos dar fe que ahí cuentan con mapas e información pertinente para ubicar espacios y actores sociales de la migración; lo que hacemos, en todo caso, es socializar un conocimiento empírico que en las instituciones gubernamentales se atesoran como datos retringidos.
 3. En particular, la Encuesta sobre migración en la frontera Guatemala-México que, desde 2004, se aplica bajo el liderazgo de El Colegio de la Frontera Norte (El Colef) de México. La llamada Emif Sur es resultado de un esfuerzo interinstitucional del Colef, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, el Consejo Nacional de Población, la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Instituto Nacional de Migración. Los resultados periódicos de la Emif Sur están a libre consulta en las páginas electrónicas de las instituciones mencionadas.
 4. Censo Nacional de Población y Vivienda, 2010. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), México.

tórico y comercial es, a la vez, sede de las principales oficinas de gobierno y no están muy distantes de las oficinas de la Delegación Estatal del Instituto Nacional de Migración. Por ser sitio de desarrollo regional, concentra una gran diversidad y cantidad de la vida pública, legal y no, de ese tramo nacional, a plena vista de todos, como es, entre otros, la estadía por breve que sea, el traslado y el tráfico de migrantes en distintos medios de transporte público. Dicho de otra forma, estadías, traslados y tráficos de migrantes forman parte de los tejidos sociales vivos y actuantes todos los días y a todas horas en Villa Hermosa; su relativa invisibilidad no está en el ocultamiento, sino en su integración a lo social local; su clandestinidad radica en que visten, comen, se enferman y actúan socialmente en medios sociales que les son similares en carencias y pobreza a sus lugares de origen; sus colores de piel, ajada por largas exposiciones al sol tropical, permiten que se mimeticen con los lugareños expuestos al sol quemante. Pero aun así la población extranjera es diferenciable para los locales: la mejor prueba está en los precios *diferenciables* que establecen los vendedores de boletos, supervisores y conductores de autobuses; la extranjería implica pagar un sobreprecio en bienes y servicios que logre, entre otros, la aquiescencia de la autoridad migratoria (y autoridades coadyuvantes), para el libre tránsito hacia el Norte soñado...

En el siguiente cuadro se sintetizan datos objetivos, apreciaciones subjetivas de empleados y usuarios de las distintas líneas de transporte foráneo, que en particular comunican en doble vía (ida y vuelta), a Villa Hermosa con la ciudad de México. El cuadro sintetiza observación directa desde 2015.

Análisis del cuadro y observaciones sobre los procesos migratorios que por ahí transitan

- Medher y ADO, son las únicas empresas que tienen precios fijos e invariables. De ahí que sean coloquialmente conocidas como empresas “legales” y las otras calificadas como “paralelas”. Estas últimas, por otra parte, con esos nombres públicos, tan coloquiales, contribuyen a la percepción de informalidad y alejamiento de identidad pública legal.
- Por la ubicación, muy próximas unas de otras, cuando no vecinas, se observa una alta competencia entre ellas para captar clientes, pero eso a la vez permite la complementariedad entre las empresas cuando un número bajo de pasajeros en una puede ser acomodado en otra aledaña y, posiblemente, del mismo dueño.
- Las 12 líneas paralelas de transporte tienen destino prioritario la Ciudad de México. Se dice en las inmediaciones de las terminales tabasqueñas, diez líneas no pertenecen a la misma empresa, que son independientes, pero se evita decir el nombre de los dueños.
- Todas las líneas de transporte ofrecen el servicio de renta de autobuses para viajes especiales, a excepción de “El Príncipe Chilango”, que prefiere concentrarse

Red de transporte público terrestre de Villa Hermosa-Tabasco/Ciudad de México (y otros destinos)

Nombre y ubicación de la línea de autobuses	Percepciones de usuarios sobre el personal y los transportes	Información sobre cómo opera la línea
<p>Turismo Rey</p> <p>Villa Hermosa: Calle Javier Mina, con esquina Calle Abelardo Reyes, Colonia Centro.</p> <p>Ciudad de México: República de Brasil y Perú, por la Arena Coliseo.</p> <p>Destinos Dos destinos: 1. Ciudad de México. 2. Puebla. Destino a Puebla, todos los días</p> <p>Costo \$350, destino a la Ciudad de México y Puebla.</p> <p>Corridos al día 7:00 pm de la Ciudad de México a Puebla y Villa Hermosa. 9:00 pm de Villa Hermosa a Puebla y la Ciudad de México.</p> <p>Observación Buena cantidad de pasajeros.</p>	<p>Los viajeros consideran que el personal es atento, que está al pendiente de las paradas de cada persona.</p> <p>Se puede descansar con más tranquilidad, hay poco ruido.</p> <p>Refieren que los asientos del transporte son cómodos, además que cuentan con dos baños, uno para las mujeres y el otro para los hombres.</p> <p>Servicios:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Transporte modelo 2014. • Cuenta con dos baños. • Calefacción • Cámara de Seguridad • Clima • Internet • Seguro de viajero 	<p>Cuenta con una oficina, la cual está en regulares condiciones.</p> <p>Funciona desde 2010, aproximadamente</p> <p>Para promocionarse, contrata a jóvenes que reparten tarjetas a las personas que circulan a una cuadra de donde se ubica el lugar de salida de sus transportes; las tarjetas señalan el lugar de ubicación y destino, horario y número telefónico.</p> <p>Por las tardes, dos horas antes de la salida de estos transportes, empiezan a promocionar boceando su horario y destino.</p> <p>En las tarjetas y en el boceo no mencionan los costos de viaje.</p> <p>Cuenta con un anuncio que se encuentra en una esquina de donde se ubican las salidas. Estos anuncios no están a más de una cuadra de distancia.</p> <p>No se promociona en periódicos, radio o TV local.</p> <p>Dicen no dejar viajar a personas extranjeras indocumentadas. Como mecanismo de control sobre la identidad de los viajeros, les preguntan a dónde viajan conforme van subiendo al transporte, específicamente su lugar de destino. Este mecanismo no es del todo efectivo frente a migrantes avezados o que ya tienen una respuesta previamente elaborada para evitar los controles que les delaten.</p> <p>Personal entrevistado refiere que no dejan viajar a extranjeros indocumentados porque se los prohíbe Migración (el INM).</p>
<p>Señor de la Misericordia</p> <p>Villa Hermosa: Calle Fidencia No. 518 con Pedro Fuentes (Detrás de la Iglesia de Santa Cruz), Colonia Centro.</p> <p>Ciudad de México: Calle Bolivia esquina con República de Argentina</p> <p>Destinos Dos destinos: 1. Ciudad de México. 2. Puebla.</p> <p>Costo \$350, Destino a la Ciudad de México. \$350, Destino a Puebla.</p> <p>Corridos al día 5:00 pm de la Ciudad de México a Puebla y Villa Hermosa.</p>	<p>Los viajeros consideran que el personal es atento, que está al pendiente de las paradas de cada persona y está a disposición cuando requieran de algo.</p> <p>Refieren que los transportes son de buena calidad.</p> <p>Se puede descansar con tranquilidad.</p> <p>Se sienten en confianza porque cuentan con dos conductores.</p> <p>Aproximadamente a las 5 pm los asientos ya están ocupados; las personas pagan con anticipación porque después ya no hay asientos.</p> <p>La mayoría de los pasajeros no son nacionales; en la entrevista con un pasajero menciona que en una ocasión que viajó en esta línea, de todos los pasajeros era el único mexicano.</p> <p>Servicios:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Seguro de Viajero 	<p>Cuenta con una oficina, la cual está en buenas condiciones.</p> <p>Funciona desde 2011, aproximadamente</p> <p>Para promocionarse, contrata a jóvenes que reparten tarjetas a las personas que circulan en las cercanías del lugar de salida de estos transportes. Estas tarjetas contienen el lugar de ubicación y destino, horario y número telefónico. No mencionan los costos de viaje.</p> <p>No se promociona en periódicos, radio o TV local.</p> <p>Se promociona en internet.</p> <p>Cuando se trata de negociar con ellos por vía telefónica el viaje de un extranjero indocumentado no hacen trato, ya que refiere que se los prohíbe Migración. Pero, cuando se negocia con ellos en persona sí hacen trato, el costo está entre 3.000 y 5.000 pesos, ya que el trato que tiene con Migración, refieren, es darle una parte económica.</p>

Nombre y ubicación de la línea de autobuses	Percepciones de usuarios sobre el personal y los transportes	Información sobre cómo opera la línea
<p>7:30 pm a Puebla y la Ciudad de México</p> <p>Observación Buena cantidad de pasajeros.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Clima • Calefacción • Monitores • Asientos reclinables • Baños 	<p>Aseguran que Migración no les “tocan” a los indocumentados que viajan con ellos.</p> <p>Cuenta con personal que canaliza a transporte “Nacho” a las personas que pregunten por el traslado de un extranjero indocumentado.</p>
<p>El Príncipe Chilango</p> <p>Villa Hermosa: Calle Castillo, Local No. 9 (a un costado de Cardesa, frente al hotel San Fernando en la Colonia Centro).</p> <p>Ciudad de México: Calle Perú No. 100, Centro Histórico, casi esquina con Brasil, a 100 mts. de la Arena Coliseo.</p> <p>Dos destinos: 1. Ciudad de México. 2. Puebla</p> <p>Costo. \$350, Destino a la Ciudad de México. \$350, Destino a Puebla.</p> <p>Cuando se pregunta por vía telefónica el costo del viaje a la Ciudad de México y de Puebla, menciona que es de \$400, pero cuando preguntas personalmente, es decir, en el lugar de salida, lo reducen a \$350.</p> <p>Cuando tienen poca clientela y se acerca la hora de salida, reducen el costo hasta en \$250</p> <p>Corridos al día 7:30 pm de la Ciudad de México a Puebla y Villa Hermosa. 8:30 pm De Villa Hermosa a Puebla y la Ciudad de México.</p> <p>Observación Buena cantidad de pasajeros.</p>	<p>Los viajeros consideran que es un buen transporte para viajar, ya que si se habla con los encargados reducen los costos hasta en \$300.</p> <p>Refieren que los transportes son muy cómodos</p> <p>Algunos entrevistados refirieron que la única incomodidad es que los empleados tienden a jugar con palabras obscenas entre ellos, no con los pasajeros.</p> <p>Servicios:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Clima • Calefacción • TV • Baño (1). • Seguro del viajero 	<p>Cuenta con una oficina, la cual está en regulares condiciones.</p> <p>Funciona desde 2001, aproximadamente.</p> <p>Para promocionarse, cuenta con jóvenes que reparten tarjetas a las personas que circulan en el lugar; no pueden repartir más allá de una cuadra de su lugar de salida, ya que a unos metros está la línea “El Sardo”. Estas tarjetas contienen el lugar de ubicación y destino, horario y número telefónico; no mencionan los costos de viaje.</p> <p>Cuenta con un anuncio, que se encuentra en el mismo lugar de salida.</p> <p>No se promociona en radio o TV local.</p> <p>Solo se promociona en periódicos cuando es temporada de vacaciones.</p> <p>Dicen no dejar viajar a personas extranjeras indocumentadas. Refieren que se dan cuenta cuando alguien es indocumentado por su aspecto físico. En caso de serlo no lo dejan viajar, mencionan que ha ido personal de Migración a supervisarlos, no se quieren arriesgar a recibir sanciones.</p> <p>Asimismo si se trata de negociar con ellos por vía telefónica el viaje de un extranjero indocumentado, no aceptan.</p>
<p>El Chicho</p> <p>Villa Hermosa: Calle Pedro Fuentes No. 800-B, con esquina Avenida Castillo, Colonia Centro.</p> <p>Ciudad de México: Calle Apartado, entre Argentina y el Carmen, frente a Central de Mayoreo.</p> <p>Tres destinos: 1. Ciudad de México. 2. Puebla. 3. Cancún</p>	<p>Los viajeros consideran que son buenos transportes, que se puede descansar.</p> <p>Algunos viajeros refieren que los empleados tienden a ser ruidosos durante la travesía, lo que no les permite descansar.</p> <p>Servicios:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Seguro del viajero • Clima • Calefacción • Monitores • TV • Asientos reclinables 	<p>Cuenta con una oficina, la cual está en regulares condiciones.</p> <p>Funciona desde 2009, aproximadamente.</p> <p>Para promocionarse, cuenta con jóvenes que reparten tarjetas a las personas que circulan en el lugar donde se ubican; no pueden repartir más allá de una cuadra de su lugar de salida, ya que unos metros está la línea “El Sardo”. Estas tarjetas contienen el lugar de ubicación y destino, horario y número telefónico; no mencionan los costos de viaje.</p> <p>Cuentan con un anuncio que se encuentra en el mismo lugar de salida.</p>

Nombre y ubicación de la línea de autobuses	Percepciones de usuarios sobre el personal y los transportes	Información sobre cómo opera la línea
<p>Costo \$400 Destino a la Ciudad de México, y a Puebla. \$350 Destino a Cancún.</p> <p>Hay pasajeros que hablan con el personal y les pide reducción del costo con el supuesto de que no cuentan con mucho dinero, optando esta línea en reducir el costo hasta en \$250.</p> <p>Corridas al día 4:00 pm de Villa Hermosa a Cancún. 7:00 pm de la Ciudad de México a Puebla y Villa Hermosa. 9:00 pm de Villa Hermosa a Puebla y la Ciudad de México.</p> <p>Observación: Regular cantidad de pasajeros.</p>		<p>No se promociona en radio o TV local. Se promociona en internet. Dicen no dejan viajar a personas indocumentadas. Cuando se trata de negociar con ellos por vía telefónica el viaje de un indocumentado no hace trato, ya que refiere que se los prohíbe Migración. Pero cuando se negocia con ellos en persona si hacen trato, pero no con el personal, sino, señalan, con el dueño de la línea del transporte.</p>
<p>Turismo JL</p> <p>Villa Hermosa: Calle Pedro Fuentes N° 600, casi esquina con Calle Juan Álvarez, Colonia Centro. Ciudad de México: República de Perú, con esquina de Argentina, Centro Histórico.</p> <p>Tres destinos: 1. Ciudad de México. 2. Puebla. 3. Cancún</p> <p>Costo \$400 Destino a la Ciudad de México y Puebla. \$350 Destino a Cancún.</p> <p>Corridas al día 5:00 pm de Villa Hermosa a Cancún. 7:00 pm de la Ciudad de México a Puebla y Villa Hermosa. 9:00 pm de Villa Hermosa a Puebla y la Ciudad de México.</p> <p>Observación Escasa cantidad de pasajeros</p>	<p>Los viajeros consideran que son muy buenos los transportes, que a veces son de modelo ejecutivo. Algunos refieren que el personal es atento, pero otros antipáticos. Servicio: • Clima • TV • Seguro del viajero • Baño • Calefacción • Seguro del viajero</p>	<p>Cuenta con una oficina, la cual está en buenas condiciones. Funciona desde 2012, aproximadamente. Para promocionarse, cuenta con jóvenes que reparten tarjetas a las personas que circulan en el lugar donde se ubican; no pueden repartir a una cuadra de su lugar de salida, ya que a unos metros están las líneas "Nacho", "Hilda" y "Sr. de la Misericordia". Las tarjetas contienen el lugar de ubicación y destino, horario y número telefónico; no mencionan los costos de viaje. Cuenta con un anuncio, que se encuentra en el mismo lugar de salida. No se promociona en radio, periódico o TV local. No dejan viajar a personas indocumentadas. Se niegan a negociación alguna al respecto.</p>
<p>Nacho</p> <p>Villa Hermosa: Calle Pedro fuentes No. 546, Colonia Centro. Ciudad de México: República de Argentina, esquina con Perú, Centro.</p> <p>Tres destinos: 1. Ciudad de México. 2. Puebla. 3. Cancún</p> <p>Costo \$400 Destino a la Ciudad de México, y a Puebla.</p>	<p>Los viajeros consideran que son de los mejores transportes, que los choferes y demás empleados son menos ruidosos y groseros que los de otras empresas. También "Hilda" es de los mejores transportes, que también sus empleados son más serios, solo que son reacios para reducir el costo del pasaje. Consideran a "Nacho" e "Hilda" como los mejores transporte para viajar, solo que "Nacho" si reduce el costo del pasaje. Servicio: • Clima • TV</p>	<p>Cuenta con una oficina, la cual está en regulares condiciones. Funciona desde 2005, aproximadamente. Para promocionarse, cuenta con jóvenes que reparten tarjetas a las personas que circulan en el lugar donde se ubican; no pueden repartir a una cuadra de su lugar de salida, ya que a unos metros están las líneas "Turismo JL", "Hilda" y "Sr. de la Misericordia". Las tarjetas contienen el lugar de ubicación y destino, horario y número telefónico; no mencionan los costos de viaje.</p>

Nombre y ubicación de la línea de autobuses	Percepciones de usuarios sobre el personal y los transportes	Información sobre cómo opera la línea
<p>\$400 Destino a Cancún.</p> <p>Si se pide viaje redondo se reduce el costo a \$350, es decir, \$700 redondo.</p> <p>Corridos al día 4:00 pm de Villa Hermosa a Cancún. 7:00 pm de la Ciudad de México a Puebla y Villa Hermosa. 9:15 pm de Villa Hermosa a Puebla y la Ciudad de México.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Baño (1) • Seguro del viajero • Calefacción 	<p>Cuenta con un anuncio, que se encuentra en el mismo lugar de salida.</p> <p>No se promociona en radio, periódico o TV local.</p> <p>Dicen no deja viajar a personas extranjeras indocumentadas. Cuando se trata de negociar con ellos por vía telefónica o en persona, no hacen trato para el viaje de un indocumentado, ya que refieren que se los prohíbe Migración</p>
<p>Hilda</p> <p>Villa Hermosa: Calle Pedro fuentes No. 513, esquina Juan Álvarez, Avenida Ruiz Cortines, casi esquina Mina, Colonia Centro.</p> <p>Ciudad de México: Calle Perú No.138, entre Brasil y Argentina.</p> <p>Dos destinos: 1. Ciudad de México. 2. Puebla</p> <p>Costo \$400, Destino a la Ciudad de México. \$400, Destino a Puebla. (Viaje redondo \$750).</p> <p>Corridos al día 7:00 pm de la Ciudad de México a Puebla y Villa Hermosa. 8:30 pm de Villa Hermosa a Puebla y la Ciudad de México</p> <p>Observación: Muy buena cantidad de pasajeros.</p>	<p>Los viajeros consideran que es muy buen transporte para viajar, ya que son vehículos muy cómodos.</p> <p>Consideran al personal serios.</p> <p>Viajeros entrevistados refieren sentir confianza porque esta línea tiene muchos años laborando y no se ha escuchado ningún problema con los vehículos, como un accidente o dejar de funcionar por alguna falla mecánica en medio del camino.</p> <p>Servicio:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Clima • Baño (1) • Seguro del viajero • Calefacción • TV • Cámara de seguridad • Cafetería 	<p>Cuenta con una oficina, la cual está en regulares condiciones.</p> <p>Funciona desde 1990, aproximadamente.</p> <p>Para promocionarse, tiene a jóvenes que reparten tarjetas a las personas que circulan en el lugar donde se ubican; no pueden repartir a una cuadra de su lugar de salida, ya que a unos metros están las líneas “Turismo JL”, “Nacho” y “Sr. de la Misericordia”. Las tarjetas contienen el lugar de ubicación y destino, horario y número telefónico; no mencionan los costos de viaje.</p> <p>Cuenta con un anuncio, que se encuentra en el mismo lugar de salida.</p> <p>No se promociona en radio, periódico o TV local.</p> <p>Se promociona en internet.</p> <p>No dejan viajar a personas extranjeras indocumentadas. Cuando se trata de negociar con ellos por vía telefónica o en persona, el viaje de un indocumentado, no hacen trato, ya que refieren que se los prohíbe Migración.</p>
<p>Huicho</p> <p>Villa Hermosa: Calle Gil y Sáenz, entrando por Ruiz Cortines, antes de llegar a la Comalli, Colonia Centro.</p> <p>Ciudad de México: Calle Perú no.133, entre Brasil y Argentina, Centro.</p> <p>Dos destinos: 1. Ciudad de México. 2. Puebla.</p> <p>Costo \$400, Destino a la Ciudad de México. \$400, Destino a Puebla</p> <p>Corridos al día 7:00 pm de la Ciudad de México a Puebla y Villa Hermosa.</p>	<p>De los pocos viajeros que actualmente usan este medio consideran que son buenos transportes.</p> <p>Varios viajeros refieren que el personal dice palabras obscenas y se relacionan de manera brusca entre ellos.</p> <p>Servicio:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Clima • Baño (1) • TV • Internet • Calefacción • Seguro del viajero 	<p>Cuenta con una oficina, la cual está en regulares condiciones.</p> <p>Funciona desde 2011, aproximadamente.</p> <p>Para promocionarse, tiene a jóvenes que reparten tarjetas a las personas que circulan en el lugar donde se ubican; no pueden repartir a una cuadra de su lugar de salida, ya que a unos metros está la línea “Turístico Rey”. Las tarjetas contienen el lugar de ubicación y destino, horario y número telefónico; no mencionan los costos de viaje.</p> <p>Cuenta con un anuncio, que se encuentra en el mismo lugar de salida.</p> <p>No se promociona en radio, periódico o TV local.</p> <p>Se promociona en internet.</p> <p>No deja viajar a personas indocumentadas. Cuando se trata de negociar con ellos por vía telefónica o en persona el viaje de un indocumentado no hace trato, ya que refiere que se los prohíbe Migración.</p>

Nombre y ubicación de la línea de autobuses	Percepciones de usuarios sobre el personal y los transportes	Información sobre cómo opera la línea
<p>8:30 pm de Villa Hermosa a Puebla y la Ciudad de México</p> <p>Observación Un autobús de esta línea tuvo un fuerte percance, con un saldo de varios muertos y heridos en Veracruz en 2015, ampliamente comentado en los medios, sin que la empresa recibiera sanción alguna. Escasa cantidad de pasajeros.</p>		
<p>El Sardo</p> <p>Villa Hermosa: Calle Castillo (frente a la central Cardesa), Colonia Centro. Ciudad de México: Calle Argentina con esquina Bolívia.</p> <p>Dos destinos: 1. Ciudad de México. 2. Puebla.</p> <p>Costo \$400, Destino a la Ciudad de México. \$400, Destino a Puebla. (Viaje redondo \$750).</p> <p>Cuando se pregunta por el costo del viaje vía telefónica, mencionan que si preguntan personalmente a la oficina, hay reducción de precios.</p> <p>Corridos al día 6:30 pm de la Ciudad de México a Puebla y Villa Hermosa. 8:15 pm de Villa Hermosa a Puebla y la Ciudad de México.</p> <p>Observación: Buena cantidad de pasajeros.</p>	<p>Los viajeros consideran que son buenos transportes para viajar, que hay poco ruido por parte de los empleados.</p> <p>Algunos refirieron que los que atienden y cobran los pasajes les inspiran confianza porque son respetuosos y amables.</p> <p>Servicio:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Clima • Baño (1) • Seguro del viajero • TV • Calefacción 	<p>Cuenta con una oficina, la cual está en regulares condiciones.</p> <p>Funciona desde 2012, aproximadamente</p> <p>Para promocionarse, tienen a jóvenes que reparten tarjetas a las personas que circulan en el lugar donde se ubican; no pueden repartir a una cuadra de su lugar de salida, ya que a unos metros está la línea "El Príncipe Chilango". Las tarjetas contienen el lugar de ubicación y destino, horario y número telefónico; no mencionan los costos de viaje.</p> <p>Cuenta con un anuncio, que se encuentra en el mismo lugar de salida.</p> <p>No se promociona en radio, periódico o TV local.</p> <p>No deja viajar a personas indocumentadas. Cuando se trata de negociar con ellos por vía telefónica y en persona, el viaje de un indocumentado, no hacen trato, ya que refiere que se los prohíbe Migración, sin embargo, aconsejan viajar en ADO, ya que en ésta no es supervisada por Migración, y en caso de hacerlo, aconsejan que el indocumentado no hable.</p>
<p>El Conta: Scorpions Tours</p> <p>Villa Hermosa: Prolongación Mina No. 502, Atrás del bar "La Central" Ciudad de México: En TAPO, y Calle Perú con Argentina.</p> <p>Cuatro destinos: 1. Ciudad de México. 2. Puebla. 3. Cancún 4. Playa del Carmen</p> <p>Costo \$400, Destino a la Ciudad de México. \$400, Destino a Puebla \$ 300, Destino a Cancún \$ 300, Destino a Playa del Carmen.</p>	<p>Los viajeros consideran que son buenos transportes para viajar y que hay poco ruido.</p> <p>Algunos viajeros refirieron que los empleados tienden a ser apáticos y descorteses al dar información y al subir y bajar del transporte.</p> <p>Servicio:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Baño (1) • TV • Calefacción • Seguro del viajero • Clima 	<p>Cuenta con una oficina, la cual está en regulares condiciones.</p> <p>Funciona desde 2009, aproximadamente</p> <p>Para promocionarse, tiene a jóvenes que reparten tarjetas a las personas que circulan en el lugar donde se ubican, aún a pesar que la ubicación de esta línea está separada de las demás.</p> <p>Cuenta con un anuncio, que se encuentra en el mismo lugar de salida.</p> <p>No se promociona en radio, periódico o TV local.</p> <p>A diferencia de las otras líneas, ésta acepta llevar a pasajeros extranjeros indocumentados, luego de contactar con el dueño de la línea del transporte.</p>

Nombre y ubicación de la línea de autobuses	Percepciones de usuarios sobre el personal y los transportes	Información sobre cómo opera la línea
<p>Corridos al día 4:00 pm de Villa Hermosa a Cancún y playa del Carmen. 5:00 pm de Villa Hermosa a Cancún y playa del Carmen. 4:00 pm de Cancún y playa del Carmen a Villa Hermosa. 5:00 pm de Cancún y playa del Carmen a Villa Hermosa. 7:00 pm de la Ciudad de México a Villa Hermosa. 8:30 pm de Villa Hermosa a Puebla y la Ciudad de México.</p> <p>Observación: Regular cantidad de pasajeros.</p>		
<p>El Tileco Villa Hermosa: Pedro Fuentes No. 818 A, con esquina Javier Mina (a un costado del Hotel Palomino), Colonia Centro. Ciudad de México: Calle Perú con Argentina.</p> <p>Tres destinos: 1. Ciudad de México. 2. Puebla. 3. Cancún</p> <p>Costo \$400, Destino a la Ciudad de México. \$400, Destino a Puebla. (Viaje redondo a \$750). \$ 400 , Destino a Cancún</p> <p>Esta línea reduce el costo hasta en la cantidad de \$250.</p> <p>Corridos al día 4:00 pm de Villa Hermosa a Cancún 4:00 pm de Cancún a Villa Hermosa. 6:30 pm de la Ciudad de México a Puebla y Villa Hermosa. 8:30 pm de Villa Hermosa a Puebla y la Ciudad de México.</p> <p>Observación: Regular cantidad de pasajeros.</p>	<p>Los viajeros consideran que son buenos transportes para viajar, aunque hay más ruido en comparación con los otros transportes. Asimismo, sus empleados son un poco más escandalosos, aunque algunos de ellos sí están pendientes de lo que los pasajeros necesiten.</p> <p>Servicio:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Clima • Baño (1) • Seguro del viajero • TV 	<p>Cuenta con una oficina, el cual está en regulares condiciones.</p> <p>Funciona desde mediados de 2013, aproximadamente.</p> <p>Para promocionarse, tiene a jóvenes que reparten tarjetas a las personas que circulan en el lugar donde se ubican; no pueden repartir a una cuadra de su lugar de salida. Estas tarjetas contienen el lugar de ubicación, horario y número telefónico.</p> <p>Cuenta con un anuncio, que se encuentra en el mismo local.</p> <p>No se promociona en radio, periódico o TV local.</p> <p>Dicen que no dejan viajar a personas indocumentadas, por vía telefónica, pero al negociar con ellos en persona sí aceptan.</p>
<p>Turismo 3 Hermanas Villa Hermosa: Avenida Adolfo Ruiz Cortines (por “Radial Llantas”), Colonia Centro. Ciudad de México: Calle Argentina No. 75 (entre Perú y Nicaragua), Colonia Centro.</p> <p>Dos destinos: 1. Ciudad de México. 2. Puebla.</p>	<p>Los viajeros consideran que son buenos transportes para viajar; sus empleados son serios, hay poco ruido en los vehículos.</p> <p>Servicio:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Clima • Baño (1) • Seguro del viajero • TV 	<p>Cuenta con una oficina, la cual está en buena condición.</p> <p>Funciona desde 2010 en la actual dirección, pero funcionaba desde hacía 20 años en otra dirección (cerca del mercado).</p> <p>Para promocionarse, tienen a jóvenes que reparten tarjetas a las personas que circulan en el lugar donde se ubica; no pueden repartir a una cuadra de su local. Estas tarjetas contienen el lugar de ubicación, horario y número telefónico; no mencionan los costos de viaje.</p>

Nombre y ubicación de la línea de autobuses	Percepciones de usuarios sobre el personal y los transportes	Información sobre cómo opera la línea
<p>Costo \$400, Destino a la Ciudad de México. \$400, Destino a Puebla. (Viaje redondo \$750). Son más reacios a reducir el costo del pasaje, exceptuando cuando cuentan con pocos pasajeros.</p> <p>Corridos al día 7:00 pm de la Ciudad de México a Puebla y Villa Hermosa. 8:00 pm de Villa Hermosa a Puebla y la Ciudad de México</p> <p>Observación: Buena cantidad de pasajeros</p>		<p>En comparación con las otras líneas de transporte, esta tiene otras "reglas" de viaje: por ejemplo: cobra 50 pesos si el pasajero decide cambiar el día y hora del viaje.</p> <p>Cuenta con un anuncio, que se encuentra en el mismo local.</p> <p>No se promociona en radio, periódico y TV local.</p> <p>Dicen no deja viajar a personas extranjeras indocumentadas por vía telefónica, pero al negociar con ellos en persona, sí acepta.</p>
<p>Terminal "Medher"</p> <p>Villa Hermosa: Avenida Prolongación Francisco Javier Mina No. 1350, Colonia Casa Blanca 1ra, Sección, Centro.</p> <p>Ciudad de México: Avenida Instituto Politécnico No. 4912.</p> <p>14 destinos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. México 2. Puebla 3. Ciudad del Carmen 4. Mérida 5. Cárdenas 6. Veracruz 7. Orizaba, Ver. 8. Córdoba, Ver. 9. Vega de Alatorre 10. Poza Rica, Ver. 11. Tuxpan, Ver. 12. Cerro Azul, Ver. 13. Naranjos, Ver 14. Tampico, Tam <p>Costo México, 560... Plus: 800 Puebla, 480... Plus: 785 Ciudad del Carmen, 140 Mérida, 460 Cárdenas, 75 Veracruz, 370 Orizaba, 440... Plus:585 C-ordova, 440... Plus:585 Vega de Alatorre, 490 Poza Rica, 560... Plus:770 Tuxpán, 570 Cerro Azul, 635... Plus:790 Naranjos, 640... Plus:790 Tampico, 645... Plus:800 No reducen costos de boletos.</p>	<p>Los viajeros consideran que son buenos transportes para viajar, que son muy grandes y cómodos, aunque varios se encuentran molestos porque se retrasan en llegar los autobuses, y otros señalaron que los baños están en pésimas condiciones.</p> <p>Servicio:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Clima • Calefacción • Baño (1) • Seguro del viajero • TV 	<p>Cuenta con una oficina, la cual se encuentra en buenas condiciones.</p> <p>Funciona desde enero de 2015.</p> <p>No se promociona en radio, periódico y TV local.</p> <p>Se promociona en los estados donde ofrece sus servicios y vía internet.</p> <p>Sí dejan viajar a personas extranjeras, quienes deberán presentar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pasaporte • Cédula profesional

Nombre y ubicación de la línea de autobuses	Percepciones de usuarios sobre el personal y los transportes	Información sobre cómo opera la línea
<p>Corridos al día</p> <p>Al día hay tres corridas de la Ciudad de México a Villa Hermosa: 14:30 Hrs 17:30 Hrs 19:30 Hrs</p> <p>Al día hay tres corridas de Villa Hermosa a la Ciudad de México: 20:00 Hrs 23:30 Hrs 20:45 Hrs</p> <p>Observación: Buena cantidad de pasajeros.</p>		
<p>ADO</p> <p>Villa Hermosa: Calle Francisco Javier Mina s/n, Colonia Centro. Ciudad de México: TAPO.</p> <p>Destinos: A los diferentes estados nacionales, a excepción de los estados ubicados al norte.</p> <p>Costo \$ 788 ADO (10:00 pm) \$ 984 ADO (8:25 am, 9:00 pm)</p> <p>Corridos al día 8:25 am 10:10 am 8:10 pm 9:00 pm 10:00 pm</p> <p>Todas de Villa Hermosa a la Ciudad de México.</p> <p>Observación: Buena cantidad de pasajeros</p>	<p>Los viajeros refieren que estas líneas son las más seguras para viajar, consideran que el personal está bien capacitado para el manejo de autobuses, mismos que están en muy buenas condiciones. Consideran que el personal brinda un trato respetuoso, se puede descansar porque no se permite el acceso de ruido tanto al personal como a los pasajeros. Otros viajeros consideran que son una de las mejores líneas para viajar ya que se ha escuchado de poco accidentes.</p> <p>Servicio:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Clima • Baño (1) • Seguro del viajero • Calefacción 	<p>Cuenta con una oficina, la cual está en buenas condiciones.</p> <p>Funciona desde 1950, aproximadamente.</p> <p>Se promociona en página de internet.</p> <p>Se promociona en radio y tv en temporadas de vacaciones.</p> <p>No se promociona en periódicos.</p> <p>Dejan viajar a personas extranjeras indocumentadas, sin presentar ninguna identificación.</p>

Nota: Por buena cantidad de pasajeros, se entiende que sus transportes llenan siempre el cupo; por escasa, que no llenan sus transportes y por lo regular, que salen con algunos lugares vacíos con la expectativa de que en el camino suban otros pasajeros más, algo probable pero no siempre seguro.

en las salidas y destinos programados, aunque para tales fines reduzca el costo del boleto de manera significativa y sin gran dificultad para el posible viajero.

- El precio establecido para las 12 líneas, con destino a la Ciudad de México es de \$400⁵ y viaje redondo \$750, sin embargo todos varían en los precios de acuerdo a las circunstancias en que se encuentran (disminución de la demanda, por ejemplo).

5. Al momento de redactar este texto, el tipo de cambio es de \$20.06 pesos por dólar estadounidense.

- En las temporadas de vacaciones todas las líneas cobran el pasaje a su precio establecido, sin excepción, pues es alta la demanda del servicio.
- En algunas líneas, el costo del boleto es el mismo a la Ciudad de México que a Puebla. No se trata de un error al captar la información o pasarla al cuadro: es una expresión clara de la competencia entre ellas y de las irregularidades de ese tipo de transporte público.
- Todas las líneas, sin excepción, solo pueden “tarjetear” sus promotores (hacer propaganda), en su área de ubicación, debido a que no está permitido por el gremio y por la línea legal ADO hacerlo más allá de cierta delimitación del espacio inmediato.
- Durante los traslados, todas las líneas tienen la obligación de apoyarse en caso que uno de los transportes dejara de funcionar por alguna razón, por ejemplo, una falla mecánica en el transcurso del viaje.
- Los puntos de llegada de estas líneas, en general, están ubicados en el centro de la Ciudad de México, por la calle Irlanda, en las inmediaciones del Museo de la Moneda, a unas cuadas del Zócalo capitalino. Eso permite que los usuarios, sobre todo los extranjeros indocumentados, puedan con facilidad “perdersé” entre la masa social local, máxime si se toman en cuenta los horarios de llegada y salida de los transportes, que coinciden con los horarios de mayor afluencia en el Centro histórico de la ciudad, capital del país. ADO, por su parte, tiene como lugar de llegada y/o partida de la Ciudad de México, las terminales establecidas con las otras grandes empresas de transporte público federal del país (Taxqueña, Cien metros, Observatorio, etcétera).
- Solo hay una línea “legal”, ADO, que tiene como costo de boleto prácticamente el doble de lo que cobran cada una de las 12 líneas “paralelas”, y es un monto fijo innegociable. Esa diferencia de precios es una práctica muy desigual que bien podría dar lugar a una controversia legal, pero no hay ninguna señal al respecto. –Extraño–.
- Dada la cantidad de líneas “paralelas”, su gran dinamismo y su estratégica ubicación comercial, es difícil que carezcan de algún tipo de registro oficial, que paguen algún tipo de impuesto o que dejen de cumplir determinados lineamientos de la normatividad municipal, estatal o federal, pero eso es materia de otro tipo de investigación: son empresas con cierta cobertura legal, sin duda, pero hay algo extraño en su práctica comercial en general y, en relación con los traslados de población extranjera indocumentada, un cierto mercado cautivo que no tiene un parangón similar en ninguna otra parte de México, donde se practican otras formas de traslado con vehículos públicos y privados, -también materia para otra investigación-. El hecho es que, esta relación de doce empresas “paralelas” muestra la existencia de un amplio mercado de servicios de transporte, por carreteras, que ayudan a explicar cómo ocurre ese transitar de migrantes internacionales por México, nacionales o no, documentados o no, en una invisibilidad social propia del hacer y viajar con locales. Es decir, la otredad

extranjera deja de serlo, en las *percepciones*, cuando se inviste transitoria y circunstancialmente de lugareña y actúa (come, mezcla, viste, desplaza), como tal.

Comentarios finales

El actual gobierno de México ha transitado, en unos cuantos meses, por tres actuaciones distintas: 1) al inicio de su gestión, con el otorgamiento de visas humanitarias de manera indiscriminada, (diciembre de 2018 a abril/mayo 2019); 2) el incremento en el número de migrantes internacionales, debido a más solicitantes de dichas visas para llegar a Estados Unidos y solicitar refugio, que se conjugó con el alza migratoria anual de los migrantes económicos y con el aliento de los traficantes de migrantes para incluir a sus grupos en ese amplio movimiento, esto dio lugar a un reclamo por parte del gobierno estadounidense, para que México detuviera ese flujo. Ello derivó en una oferta mexicana de trabajo para esos migrantes, el gobierno dejó de hablar de las visas humanitarias y empezó a hablar de las redes de tráfico de migrantes, con más insistencia entre mediados de abril y principalmente en mayo; 3) como esas medidas no resultaron suficientes y el presidente Trump amenazó con imponer aranceles comerciales, si México no reducía el flujo migratorio. México acordó con el gobierno de Estados Unidos, incrementar los controles en la frontera con Guatemala -como se dijo al inicio de este texto-, e inició una nueva etapa de más operativos, particularmente en carreteras y vías del tren por la ciudad de Tapachula y su entorno inmediato, el gran espacio de tránsito internacional. Eso, al menos en el corto plazo, redujo el flujo migratorio, afectando las rutas e incrementado los costos y riesgos de la migración indocumentada; pero ha abierto espacio a otros sitios y participaciones sociales, como con cierto detalle se ha mostrado en el amplio cuadro que se incluye en este texto.

En ese sentido, la evidencia que aquí se presenta es de suma importancia para el análisis académico y social porque, aparte de que muestra un *modus operandi*, desarrollado por muchos años por los actores sociales más diversos en el proceso migratorio, presenta un espacio de tensión entre las intenciones de los actores institucionales con los diversos actores sociales, y no sólo con los migrantes en tránsito. En efecto, es amplio y diverso el conjunto de prestadores de servicios nacionales, como lo son: dueños y empleados de las redes de transporte público de personas, vendedores de alimentos, ropa, medicinas, calzado, tarjetas telefónicas, etcétera, que, al desarrollar sus respectivas actividades, dinamizan las relaciones económicas y comerciales en la ciudad de Villa Hermosa y su entorno inmediato. Hasta el momento de actualizar el escrito (agosto de 2019), las actividades de contención migratoria seguían enfocadas en el territorio chiapaneco, con Tapachula como punto central, pero sin extenderse a ese otro espacio, relativamente abierto, de Villa Hermosa, que ha sido y es otra ruta, de menor tránsito en el pasado reciente, pero que puede cobrar nueva importancia relativa en el presente y futuro cercano.

Aún es prematuro pronunciarse sobre cuánto tiempo y con qué características funcionará esta ruta en las condiciones actuales, que tiene la ventaja de estar en las cercanías del Golfo de México, lo cual facilita el uso alternado y complementario

con rutas marítimas. Por ello, cuando pase cierto tiempo, se podrá ver qué resultados hay de ese nuevo cotejo de intenciones y actuaciones entre actores sociales e institucionales. Y para ello, lo que ahora está en este texto ofrece el escenario alternativo más estratégico para las rutas del sur mexicano, Villa Hermosa, en el trópico tabasqueño, con medios y actores en tensión.

El momento actual y el futuro hasta 2020

El presidente Donald Trump va ganando la partida y puede dar buenas cuentas a sus electores: detuvo el alud creciente de solicitudes de asilo de nacionalidades que no gozan de su preferencia y logró establecer fronteras migratorias escalonadas fuera del territorio de Estados Unidos, sólo con amenazas comerciales para que disminuya de manera significativa la migración indocumentada del mundo que ingresaba a Estados Unidos por su frontera sur. De México, logró dos cosas importantes: 1) desde inicios de junio, México dispuso 12,500 elementos de la Guardia Nacional y de 20,000 soldados en sus fronteras y lugares estratégicos para coadyuvar con el Instituto Nacional de Migración (INM), en la contención migratoria y 2) que México acepte que en su territorio aguarden la resolución los solicitantes de asilo. De Guatemala: que acepte contener los flujos extranjeros que lleguen a su territorio con intención de ir a Estados Unidos. Adicionalmente, la Corte de Estados Unidos dio visto bueno para que el presidente Trump use 2,500 mdd para el muro. Y es posible que el presidente Trump logre el cambio de criterios para el otorgamiento de asilo en Estados Unidos.

En México, hay gozo en el gobierno del presidente López Obrador por los acuerdos con su par estadounidense. Las críticas por esos acuerdos y las acciones realizadas no afectaron la popularidad del presidente López Obrador. Su Canciller y su nuevo Comisionado del INM, gozan del respaldo presidencial. En los pasados 50 días el nuevo personal de contención migratoria adquirió algo de experiencia y, cuando menos, durante los próximos meses mantendrá volúmenes significativos de indocumentados detenidos. Con que el gobierno del presidente López Obrador mejore en algo la atención a los detenidos en las estaciones migratorias y algo se agilice el trámite de recepción de solicitudes de refugio, calmará la eventual crítica de las organizaciones de la sociedad civil (que además no gozan de su simpatía). Con 90 mdd y algunos otros patrocínios concertados con los gobiernos del norte centroamericano, y aplicados en el Istmo, el malestar de estos no pasa a mayores (recuérdese que en la balanza comercial de México, Centroamérica representa el 1.3). Así, México puede desempeñar el papel que Estados Unidos espera desde su posición de seguridad nativista y México podrá seguir desarrollando sus vínculos comerciales.

A mi parecer, sólo por motivos estrictamente circunstanciales (electorales), el presidente Trump podría ordenar expulsiones significativas de mexicanos indocumentados en Estados Unidos. En ese caso, la lógica del actual gobierno de México sería la de aguantar bajo el supuesto de que ese proceder sería por corto tiempo y perdería su razón de ser con el resultado electoral final, a la vez que esperaría que

las reacciones dentro de Estados Unidos fueran freno a la intolerancia nativista. La apuesta mexicana es que si el presidente Trump se reelige, el tema migratorio pierda importancia política Trump o siga el mismo cauce de la contención migratoria; pero si pierde su candidatura, se esperaría una actuación diferente de la Casa Blanca, que modularía su aplicación estimulada por marcar distancia de la administración precedente y mejorar el clima de colaboración con México. Es decir, en cualquiera de esas dos posibilidades, México mantendría, quizá con un poco menos de firmeza, la política de contención migratoria en curso y se adecuaría a los nuevos tiempos con tal de fortalecer el vínculo comercial.

Pronóstico poblacional de México

Frente a lo que viene sucediendo, la tendencia poblacional es la siguiente: 1) México no será país con presencia extranjera numéricamente significativa en los próximos 20 años (no más del 3% de la población total, hoy es 0.8%), pero tendrá incrementos poblacionales distintos por los flujos de tránsito o por los “estancados” por razones externas. El dato importante es que los centroamericanos podrían llegar a desplazar a Estados Unidos como primera nación extranjera con más residentes en el país; 2) lo pluriétnico y pluricultural de México se mantendrá debido a lo preexistente, pero no cambiará de manera significativa por el crecimiento social de la población debido al arribo forzoso de esos nuevos flujos de extranjeros; y 3) lo que sí podrá cambiar es la identidad pluriétnica y pluricultural en el sureste mexicano. Esta prospectiva resuelve una parte central del devenir poblacional en México, lo que permite centrarse en el tema de la migración extranjera que transita por el país y el interlocutor estadounidense.

RESEÑAS

Anejos libres e indios sueltos

La Moya y sus alrededores

Luis Alberto Tuaza Castro

Universidad Nacional de Chimborazo (UNACH), 2018.

Riobamba-Ecuador, 152 pp.

Luis Oquendo

Anejos libres e indios sueltos. La Moya y sus alrededores, es la historia de Cabocao, provincia de Chimborazo, de la segunda mitad del siglo XX. Historia construida con el método etnográfico a través de las historias de vida de los entrevistados, indios sueltos e indios libres que relatan la cotidianidad de sus vidas, su entorno, contrastada con algunas fuentes bibliográficas. Tuaza examina la historia de Cabocao desde la perspectiva de la historia regional, haciendo énfasis en lo que los actores sociales dicen. El propósito del autor a través de su metodología de la historia regional, es avalar la historicidad de los espacios y sociedades de lo “micro” y elaborar los constructos epistémicos que establecen la dimensión relacional: local <-> regional <-> nacional <-> fronterizo <-> transnacional <-> global (Viales, 2010).

El libro está compuesto de un prólogo con la presentación de Michael Uzendoski, la introducción por parte del autor del libro y cuatro capítulos. El primer capítulo: Los anejos libres. El segundo capítulo: De anejo Cabocao a la comunidad La Moya. El tercer capítulo: Fraccionamiento de La Moya: emergen-

cia de nuevas comunidades. El cuarto capítulo: La actividad económica en La Moya. Finalmente las conclusiones.

En el primer capítulo, Tuaza analiza la situación de los *anejos libres*, en el contexto del proceso formativo que ellos tuvieron, la relación con la parroquia, el régimen de hacienda, el modo de vida de los comuneros y los conflictos que afrontaron los indígenas en la primera reforma agraria. El análisis de estos temas está sostenido con las siguientes interrogantes que el autor formula: ¿A qué se llamaba “anejos libres”? ¿Cuál fue el proceso histórico de la formación de los anejos? ¿Cuáles eran los conflictos que tenían los anejos llamados libres? ¿Qué actores intervinieron el paso de anejo a la formación de comunidades? (2018:21).

El autor contrasta los documentos del Ministerio de Agricultura con la memoria de los indígenas de Cabocao, es decir, con lo que relatan los entrevistados que fueron actores de esos espacios para obtener el significado del primer referente de la obra “Anejos”. En los documentos del Ministerio de Agricultura refieren el término “comuna” para re-

ferirse a los “anejos”, mientras que los actores del relato afirman que la denominación “anejo” era el lugar donde los indígenas habitaban y, aún hoy, habitan, y del cual hacen referencian los blanco-mestizos para señalar la morada de los indígenas. Tuaza confirma su explicación con argumentos de los historiadores Moreno, 1977; Tobar Donoso, 1992, quienes utilizaron la palabra kichwa “llaktakuna” cuyo significado es pueblos naturales, mientras que la concepción moderna es “llakta” con el equivalente de “comunidad”, como grupo de individuos que participan de derechos hereditarios de tierras con una determinada infraestructura. El connotatum del vocablo “anejo” es de poblaciones indígenas que habitan y trabajan las tierras próximas y dependientes de las haciendas serranas. Tuaza reconfirma su acercamiento al *connotatum* de “anejo” con las entrevistas a los indígenas de Guamote, quienes hablan de dos tipos de “anejos”, los “anejos libres y los anejos de raya”. Los primeros estaban residenciados en territorios propios en calidad de “yanapa” ayuda y, los segundos en las propiedades de las grandes haciendas, específicamente, en las tierras menos productivas. Esta clasificación responde a una ideología de aceptar la subyugación como destino histórico, conducta que se construye a partir de la consciencia que tiene de sí la sociedad o de su tiempo, que busca la representación de su mundo en su conciencia de sí, viviendo sus propios mitos (Althusser, 1967). Los mismos autores del relato –los entrevistados– señalan: *Establecíamos relaciones de compadrazgo con los mestizos* (citado por el autor del entrevistado el

15.03.16, p. 23). Mientras que en el caso de los “anejos de raya” su dependencia con los propietarios y mayordomos de la hacienda era de sumisión, el nombre de “anejos de raya” es porque al finalizar la jornada del día, el mayordomo en el cuaderno de rayas le anotaba una raya, que era realizada cinco días a la semana, los otros dos días vendían su fuerza de trabajo en otro lugar u otra actividad.

Tuaza presenta el proceso histórico de la formación de los anejos fundamentándose en fuentes bibliográficas desde la colonia para lo cual cita a Quintero y Silva (1998), quienes presentan las diferentes formas que atravesaron los “anejos”, periodo colonial, independentista y hasta la década de los cuarenta del siglo pasado. Más adelante, examina los tipos de creencias, tendencias y prácticas de los “anejos” apoyándose en la metodología de Durkheim (1974), para explicar las actuaciones de los hombres en su contexto histórico como totalidad.

Los conflictos de los anejos libres. No hay, ni habrá ninguna sociedad en cuya historia no aparezcan los conflictos y, mucho menos, cuando la organización social está mediada por la propiedad de un territorio. Así, pues, se halla en los anejos que la mediación de los conflictos está dada por la relación con la tenencia de tierras, dependencia con el pueblo y los mestizos parroquianos, esto junto a la aparición de movimientos religiosos, quienes crearon el priestazgo –los sacerdotes eran los encargados de conducir las fiestas de las cuales quedaban endeudados y hasta vendían sus tierras, como instrumento para ejercer la coerción económica, social

y política—. En esta sección, Tuaza explica la aparición de nuevas fuerzas de trabajo como son los *yunapas*, *wayras* *apamushkas* “traídos por el viento”, conceptos que contribuyen en la historia de la economía posthispánica a presentar un mapeo de lo que ha sido la división social del trabajo introducida por el mercado capitalista y una nueva ideología de dominación, el neocolonialismo interno: *Nosotros trabajamos para el amo, abonamos las tierras, somos gente de Vélez, solo nosotros podemos pastar por aquí* (Tuaza, 2018: 30. Entrevistado el 14.04.16). “El neocolonialismo es, pues, la continuación de la dominación económica, cultural, y militar del nuevo Estado, al que tras su nueva política trata de alinear” (Kabunda, 1991:64). No se trata aquí de un Estado extranjero, sino del mismo Estado o de las provincias a regiones o microlocalidades a sus mismas localidades. La nueva dominación no es solo económica tal como la dibuja Tuaza, sino de mentalidades, de conciencia hacia sí mismos y hacia quienes los circundan. Es una herencia de pensar las relaciones sociales de producción, en este caso, con el viejo modelo. *Los mestizos tomaron las mejores tierras* (Tuaza, 2018: 34. Entrevistado el 12.03.16). Cuando se creó la tienda comunal en dicho anejo, la gente no me dejó ser socio, argumentando que *yo venía de otro lugar*. Nunca fui aceptado por el grupo, hasta que tuve que salir... (2018: 34. Entrevistado el 23.05.16). La falsa conciencia es expuesta como poder de los mismos explotados hacia otros con menos o sin recursos económicos. Es decir, el neocolonialismo interno como forma de mentalidad se impone de los anejos libres sobre los anejos de raya.

La capacidad de agencia de los indígenas de los anejos libres. Este apartado expone la historia del nacimiento del Movimiento Indígena de Chimborazo en 1981, los factores que lo promovieron y quienes lo apoyaron. La Iglesia Católica, representada por la Archicofradía de la Sagrada Familia y la congregación de los sacerdotes redentoristas, la presenta Tuaza y los relatores —entrevistados—, como aliados de los indígenas que se manifiesta desde la catequización y traducción de textos religiosos en lengua kichwa, hasta la construcción de escuelas con la conformación de talleres para formar el liderazgo indígena.

El paso de anejo a comunidad. El autor expone una breve historia del cambio de anejo a comunidad, el cual obedeció a un cambio de política de Estado en el gobierno del general Alberto Enrique Gallo, con la promulgación de la Ley de Régimen de Organización y de las Comunas (1937). No obstante, los mismos anejos libres y de rayas, no querían romper con la parroquia, ni los anejos de raya con la hacienda. [...] *po-cos fuimos los que creímos en el anejo, muchos anhelaban seguir sirviendo a los mestizos. Hasta se pensaba que Dios estaba solo en la iglesia parroquial* (2018:43. Entrevistado el 03.04.16). Aunque este cambio jurídico en el término forma parte de la ideología paternalista de la Constitución ecuatoriana, al “reconocerlos” como comunidades indígenas no les dan un rango relevante de autodeterminación.

En el segundo capítulo: *De Anejo Cabocao a la Comunidad Moya*, el autor describe sucintamente las huellas históricas de La Moya, su organización polí-

tica antes de la segunda mitad del siglo XX, los cambios políticos que experimentó a partir de 1950 y las fases que atravesó el “anejo” hasta constituirse en comunidades. Considero que las referencias y su descripción de los lugares arqueológicos, Paila kucha y Roncate, la cruz andina de Rumicruz, la terraza de piedra de kullka zanja, de lo que fue conocido como Cabocao, las crónicas de las familias que formaban parte de Cabocao y la presencia de los misioneros redentoristas introdujeron un cambio en el modo de vida de La Moya, no solo en la catequización que podría interpretarse como “aparato ideológico”, sino que los formó, los organizó, al igual que la historia de la devoción de San Agustín, constituyen pieza fundamental de la narrativa de la microlocalidad y un recurso metódico de exposición de la historia.

El tercer capítulo: *Fraccionamiento de La Moya: emergencia de nuevas comunidades*. En este capítulo Tuaza expone las causas de la segmentación de La Moya, la cual tuvo origen en la reubicación espacial; sus habitantes se vieron en la obligación de trasladar sus casas a las faldas de las montañas y a las orillas de las quebradas. Indudablemente que el lugar donde mora una comunidad da sentido de pertenencia, de identidad y ello involucra una conducta psicosocial. Al ser reubicados los habitantes de La Moya, se les cambió o, mejor dicho, se les mutiló su espacio social. “La Moya es una región”...una construcción histórica ubicada en un espacio. En términos micro-estructurales una región es un espacio menos que extenso que la nación/país o el gran espacio de la civilización global y más vasto que

el de un grupo y a *fortiori* de un lugar” (Viales, 2010:160). La región, La Moya, es, entonces, una unidad de espacio social y diversidad cuyas relaciones intersubjetivas dibujan su representatividad.

El cuarto capítulo: *La actividad económica en La Moya*, marca el territorio del sentido de este capítulo, es decir, las actividades que realizaban los miembros de La Moya, al igual que la infraestructura y los medios de producción. Se comenta el pasado, el presente y el futuro de la fuerza de trabajo, al igual que los medios de producción. La Moya conocida antiguamente como Cabocao, tuvo en su entorno dos grandes latifundios, por el este la hacienda Luisa y por el oeste la hacienda Chimborazo sin que estas tuviesen el régimen hacendario. ¿A qué obedeció que las haciendas de La Moya no se ciñesen al régimen hacendario? Aunque Tuaza no lo expone directamente, sin embargo, explica que el sistema de tenencia de la tierra seguía el sistema heredado de los incas que consiste en conservar lotes de tierra en la parte baja, intermedia y alta, lo cual generaba diversidad en la producción y reducía los conflictos de las fuerzas productivas, además de armonizar el proceso de explotación de la tierra. Al respecto, Tuaza cita a Murra (1972), quien explica que la sociedad inca se organizaba de acuerdo con los pisos ecológicos, estos permitían intercambios de la diversidad de productos y mantenimiento de la paz. No obstante, la adversidad de la naturaleza en la época de sequía producía migración interna por parte de los habitantes de La Moya “...hacia los anejos interiores de la hacienda Chimborazo- Tambo Huasha, Shobol y la Delicia” (2018:110), e

intervenían esos predios con la técnica inca conocida como *shala* que consiste en "...recoger los frutos del resto de la cosecha de la cebada, trigo, habas y papas libremente en cualquier terreno..." (Tuaza, 2018: 111).

A propósito de la *shala*, Tuaza expone que en la lengua kichwa no existe la palabra pobre y recurre a consultar el diccionario del padre Grimm (1892) y el de Luis Cordero (1892). En este último halla la palabra *huasha* que su acepción más cercana es el de aquella persona que es huérfano o viudo y debe acercarse a otro. "Los huagchas tienen el derecho de *kutiar*, es decir, pueden cultivar dos o cuatro surcos en cualquier terreno donde estén realizando la siembra" (Tuaza, 2018:112). De acá, procede el huachu, surco. "Los huagchas podían disponer del páramo y de los bosques para la crianza de sus animales, sin que nadie lo impida y esto sucede hasta nuestros días." (Tuaza, 2018:112). En La Moya también se institucionalizó otro tipo de otorgamiento y derecho de la fuerza productiva como la noción de *randiscap* que consiste en una praxis de intercambios, regalos o dones, pero que al final termina en endeudamiento. El análisis sémico que Tuaza expone descubre el tejido social que estructura las fuerzas productivas de La Moya del pasado y del presente.

Los *hieleros* del Chimborazo. Esta fuerza productiva es autárquica en la economía ecuatoriana de La Moya, la cual surge para no depender de la estructura hacendaria. El autor menciona a los "hieleros" de La Moya entre los años 1950 y 1980: Vicente Telenchano, Manuel Sisa, Melchor León, Idelfonso León, Manuel Telenchano, Víctor Zula

y Manuel Miñercaja y en qué consistía el trabajo de hielero. Al final del inciso, Tuaza expone que la introducción de la tecnología a finales de la década de los años ochenta ocasionó un cambio en la economía de La Moya, produciéndose la migración de los jóvenes hacia las plantaciones costeras.

La activación de la labor agropecuaria. En la historia de la economía de las poblaciones indígenas del Ecuador y, muy especialmente en La Moya, la actividad agropecuaria era la economía de la cual dependían. Pero en el caso de La Moya, el trabajo agropecuario era con el propósito de asegurar la soberanía alimentaria al interior de la comunidad.

A partir de la década de los cincuenta, aparece el Ministerio de Agricultura introduciendo nuevas técnicas y especies de producción pecuaria, por lo que los modos de vida de los habitantes de La Moya cambiaron. Si bien es cierto que el MAG orientó el uso del riego de las plantaciones que no conocían los moyeros, el cambio de productos agrícolas de ciclo corto, también introdujo cambios de vida. Aunado a esto, la economía petrolera de los años setenta y ochenta hizo que los jóvenes de La Moya migraran a la ciudad a trabajar como albañiles u otro tipo de jornadas distintas a la tradicional.

La apuesta por el turismo comunitario. Este es el último tema tratado por el autor. A pesar que el advenimiento de la empresa turística en las sociedades tradicionales ha sido un arma de doble filo en las economías autárquicas porque interrumpe su continuum histórico al generar cambios en los modos de vida compulsivos, Tuaza argumenta

que “[...] en el mundo rural posibilita la activación económica” (2018:126). La necesidad de promover el turismo comunitario en La Moya surgió de la petición de Vinicio Miñercaja, quien estuvo orientado por el padre Pierrick Van Dorpe, misionero de la Fidei Donnum, congregación de origen francés. Este sacerdote, quien tiene relaciones con las ONG, consiguió apoyo económico y técnico hasta lograr construir la *Fundación Killa Pakari*. Este empuje promovió la inquietud de otras comunidades donde las mujeres han ocupado un papel protagónico. “La gente de Palacio, ya no migran a la ciudad, nos sentimos orgullosos de nuestra cultura, las mujeres llevamos la plata a la casa, más que los maridos, nuestros hijos estudian, señalan las encargadas del restaurante de Palacio Real” (2018: 130. Entrevistadas el 17.12.17). Actualmente en La Moya las mujeres organizadas han podido construir la casa turística llamada *urkukunapak wasi*. “Hoy en día, en La Moya, como en las comunidades aledañas, son las mujeres quienes permanecen en la comunidad y promueven, trabajos agropecuarios y mantienen el funcionamiento de los espacios y propiedades de la comunidad” (Tuaza, 2018:131).

El autor finaliza su investigación concluyendo que la actividad económica de La Moya ha experimentado varios procesos, desde la economía familiar con intercambios de productos, pasando a la intervención del Ministerio de Agricultura que cambió el modo de producción y las relaciones de producción hasta llegar el turismo comunitario, pues: “en esta situación, las mujeres atraviesan un doble conflicto: por

un lado, está el deseo de generar ganancias económicas y ser competitivas en el mercado turístico, pero, por otro lado, está la deuda de la economía moral” (Tuaza, 2018:133).

Aunque Tuaza no construye una teoría sobre las economías indígenas, sino que las describe, las explica, el aporte que presenta a la comunidad académica y fundamentalmente a La Moya, constituye un trabajo encomiable porque desde la perspectiva de la historia regional logró conjugar el método de historias de vida con las fuentes documentales y bibliográficas. Es decir, puso a los hacedores de la historia regional y local a que construyesen su historia.

Bibliografía

Althusser, Louis

1967. *La revolución teórica de Marx*. Siglo XXI. México.

Kabunda, Mbuyi

1991. “El neocolonialismo en África. Sus formas y manifestaciones”. *África América Latina, cuadernos*. N° 24, pp. 63-68. España.

Viales, Ronny

2010. La región como construcción social, política, histórica y subjetiva. Hacia un modelo conceptual/ relacional de historia regional de América Latina. *Geopolítica(s)*. Vol. 1. N° 1, (enero-junio), pp. 157-172.

Extractivismos y Corrupción

Anatomía de una íntima relación

Eduardo Gudynas

Abya Yala, 2019 Quito, pp. 200.

Ivette Vallejo*

Este texto que va en línea con obras previas de Eduardo Gudynas, ofrece un análisis sobre las conexiones e interdependencia entre los extractivismos y la corrupción en países de América Latina; una región marcada por un desempeño democrático limitado y el autoritarismo.

La historia de extracción en América Latina comenzó con la colonia; continuó a lo largo de la vida republicana a la par de las dinámicas de distintos auges extractivos del guano, del salitre, del caucho, café, cacao, plata, oro y charque, entre otros. Así mismo, la historia próxima de fines del Siglo XX se tiñó de varios escándalos de corrupción conectados a las dinámicas de los extractivismos.

En la más reciente década del siglo XXI, tanto en gobiernos neoliberales, como aquellos del progresismo se multiplicaron en la región concesiones, permisos y volúmenes de recursos removidos, debido al alto precio de los *commodities* en el mercado internacional, estimulado por la fuerte demanda de materias primas de economías como China, lo que permitió altos picos entre 2002-2008 de precios de minerales, hidrocarburos y agroalimentos.

Los extractivismos producen externalidades sociales, sanitarias, ecológicas, te-

rritoriales con grandes costos económicos transferidos a la sociedad, que al no internalizarse en los precios de los *commodities*, generan sobreganancias proclives a la corrupción. Necesita la corrupción de esa externalización de los impactos para aumentar los flujos de dinero y movilizar enormes volúmenes de capital (ingreso de inversiones, construcción de instalaciones, exportación de recursos, ganancias empresariales).

La corrupción penetra en la organización del Estado, en los partidos, en la vida social y en la política. Es una condición que exacerba los impactos de los extractivismos, “erosiona, anula la justicia en sus dimensiones tanto sociales como ambientales” expresa Gudynas (2019: 21); viola el Estado de Derecho, la justicia y la equidad.

El texto es producto del análisis de 139 casos recopilados de corrupción de emprendimientos extractivistas en diez países de la región, se detiene con minuciosidad en algunos casos emblemáticos, en el contexto de los extractivismos denominados de tercera generación (petróleo, megaminería, agropecuario), y de cuarta generación (fracking), de alta rentabilidad, donde precisamente es más proclive la corrupción.

* Doctora en Ciencias Sociales. FLACSO-Ecuador.

La corrupción ocurre en distintas fases de los proyectos extractivistas: 1) exploración y organización del enclave; 2) operación; 3) cierre y abandono; 4) emprendimientos asociados (de transporte, comunicación, obras de soporte). Se ha evidenciado en la minería, en el caso de la megamina Pascua Lama y la agencia minera chilena, en el caso de la Corporación Vale en Brasil, en el de la empresa minera Barrick Gold en Argentina. Casos de corrupción ligados al extractivismo como en el caso de PDVSA en Venezuela, de YPF en Bolivia, Petrobras en Brasil, en el caso de Chevron en Ecuador, en Perú en el caso relacionado con Camisea y el gaseoducto del sur. Ocurre corrupción en las pesquerías, en cuencas de soporte y redes de conexión para los proyectos extractivos, como en el caso de Odebrecht, a cargo de la construcción de la central hidroeléctrica San Francisco en Ecuador.

También las dinámicas de corrupción se entretajan en la minería informal/ilegal en Perú, Ecuador, Colombia, Brasil, Bolivia, donde operan complejas redes de corrupción que permiten la invasión territorial, operación de la extracción, organización, ingreso de insumos como mercurio y maquinaria de dragado, hasta la salida de productos extraídos eludiendo fiscalizaciones y controles. Los circuitos de comercio ilegal, que aparentemente los gobiernos dicen combatir, operan y se insertan necesariamente en canales legales.

En algo más de una década, la corrupción alcanzó cifras galopantes, valiéndose de ilegalidad y de alegaldad, por tanto de las fisuras, e insuficiencia normativa, para reducir pagos, eludir la tributación y evadir el pago de regalías.

Se han utilizado variados esquemas de pago de sobornos y sobrepagos.

En lo ambiental, la corrupción se expresa en la inconsistencia de los estudios de evaluación de impactos ambientales, en la manipulación de informes, en el ocultamiento de los daños ambientales y en la limitada fiscalización de los proyectos extractivos. Se presentan manipulaciones de permisos sociales y ambientales, entregados discrecionalmente. En lo social, la corrupción se expresa en la limitación de la participación local, en la existencia de limitados o nulos procesos de consulta y participación, en el hostigamiento de líderes sociales locales, en el espionaje y desplazamiento de comunidades locales y en el ejercicio de la violencia.

Entre los actores involucrados en la trama *Corrupción-Extractivismo*, Gudynas menciona una variopinta composición: directivos de empresas, líderes políticos, gobiernos departamentales y locales, líderes locales, buffets de abogados, contadores, políticos en el ámbito legislativo, periodistas y comunicadores. Están involucrados también el poder legislativo, los sistemas de justicia/poder judicial (jueces, fiscales, abogados, funciones judiciales que operan encubriendo y obstruyendo la justicia, procesando a líderes locales), la policía y empresas de seguridad privada; así también consultoras y ONGs. Operan sobornos, cohecho, tráfico de influencias, coimas, conforme se movilizan flujos de dinero, información y poder.

Localmente los impactos del extractivismo se expresan en contaminación de suelos y agua, deforestación, desplazamiento, violencia, conflictividad, violencia, asimetrías económicas con un peso

desigual sobre quienes reciben los impactos de los enclaves extractivos principalmente poblaciones tratadas como minorías indígenas y campesinos. No obstante señala Gudynas, la corrupción es también uno de los efectos derrame del extractivismo. Los efectos derrame son la flexibilización laboral y ambiental, la desterritorialización, la violación de derechos, subordinación global, presiones democráticas y dependencia económica. Estos efectos involucran y permean las políticas públicas, ciertas concepciones de sociedad, erosionan derechos especialmente de minorías y se reduce la justicia social a meras compensaciones.

Algo que resalta el autor, es la cultura de tolerancia con las extrahecciones violentas en América Latina; que normali-

zan al extractivismo, lo hacen ver como una realidad necesaria, deseable, camino promisorio hacia el progreso y la modernidad, mientras persiste la exclusión de las poblaciones históricamente marginalizadas, que son quienes sufren mayormente los impactos.

Renovados análisis sobre la corrupción ofrece así Gudynas, al abordar los extractivismos. Violencia y corrupción son vistas como condiciones necesarias de los extractivismos, y no solo como consecuencias de los mismos. Le faltaría abordar ¿Cómo se sostiene la dupla *Extractivismo-corrupción*? ¿Sobre qué fundamentos más profundos de antropocentrismo, clasismo, racismo y androcentrismo?

ECUADOR
Debate₁₀₇
Quito/Ecuador/Agosto 2019

PRESENTACIÓN

COYUNTURA

Correísmo y después: dos años y pico de morenismo

Mario Unda

Conflictividad socio política: Marzo-Junio 2019

TEMA CENTRAL

Intelectuales y pensamiento crítico hoy

Alejandro Moreano

Intelectuales, organización de la cultura y poder en Brasil: notas críticas acerca de la sociedad civil neoliberal

Giovanni Alves

Los intelectuales en América Latina: las tentaciones de la carrera, el relativismo de valores y las ambivalencias del poder

H. C. F. Mansilla

Crisis de los intelectuales y del intelecto en la era de la intelectualización de la sociedad

Jorge Veraza Urtuzuástegui

Tareas intelectuales en la encrucijada latinoamericana

Diego Tatián

El porvenir de Europa en la era Negantropócena

Entrevista de Michal Krzykowski a Bernard Stiegler

DEBATE AGRARIO-RURAL

Ecología política de la conservación: la Reserva Mache Chindul-Ecuador

Angélica Ordóñez Charpentier

ANÁLISIS

Poder metropolitano vs. poder territorial. Conflictos en la parroquia rural andina (siglos XVIII-XIX)

María José Vilalta

Usos de Foucault en psicoanálisis y marxismo: Discursos de resistencia y prácticas de intervención intelectual en la sociedad

Oleg Bernaz

RESEÑAS

La rebelión de Daquilema (Yaruquíes-Chimborazo, 1871)

Potosí, el origen. Genealogía de la minería contemporánea

PRESENTACIÓN

COYUNTURA

Ecuador en llamas: el ciclo de conflictividad de Octubre

Julio Echeverría

Conflictividad socio política: Julio-Octubre 2019

TEMA CENTRAL

Descentralización, autonomía e identificación regional: el Comité de vialidad del Guayas

Rafael Guerrero

Descentralización de la planificación del ordenamiento territorial en Ecuador, 2008-2018

Lorena Vivanco y Fernando Cordero

Economía política de la descentralización y de la recentralización (1986-2016)

Darío I. Restrepo y Camilo A. Peña

La descentralización fuera del centro: debates sobre la autonomía territorial en Bolivia (2005-2019)

Eduardo Córdova

La descentralización en el Perú: cambios reales o continuidad remozada del centralismo

Carlos Herz Sáenz

DEBATE AGRARIO-RURAL

La política agraria en Ecuador 1965-2015

Tito Livio Madrid Tamayo

ANÁLISIS

Cómo el nuevo orden global inseguritario se manifiesta en América Latina?

José Sánchez Parga

Los migrantes “invisibles” a la luz pública: transporte público terrestre de Villa Hermosa a la ciudad de México (y viceversa) en los nuevos tiempos de la contención migratoria masiva

Rodolfo Casillas

RESEÑAS

Anejos libres e indios sueltos. La Moya y sus alrededores

Extractivismos y corrupción. Anatomía de una íntima relación

ISBN: 978-9942-963-51-2



9 789942 963512