

# ECUADOR Debate<sub>108</sub>

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

## 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*.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> 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”<sup>3</sup> (*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.<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup>

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 administrativa<sup>6</sup> (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.<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup>

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, milagreño, 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.<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup>

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.<sup>11</sup>

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.<sup>12</sup> 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.<sup>13</sup>

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.<sup>14</sup>

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.<sup>15</sup> 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 Psico-social 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.<sup>16</sup>

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.<sup>17</sup> 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.desdemitrinchera.com](http://www.desdemitrinchera.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 asalarada 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.<sup>18</sup>

---

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).<sup>19</sup>

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:<sup>20</sup> 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.<sup>21</sup> 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 Pelestina-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.

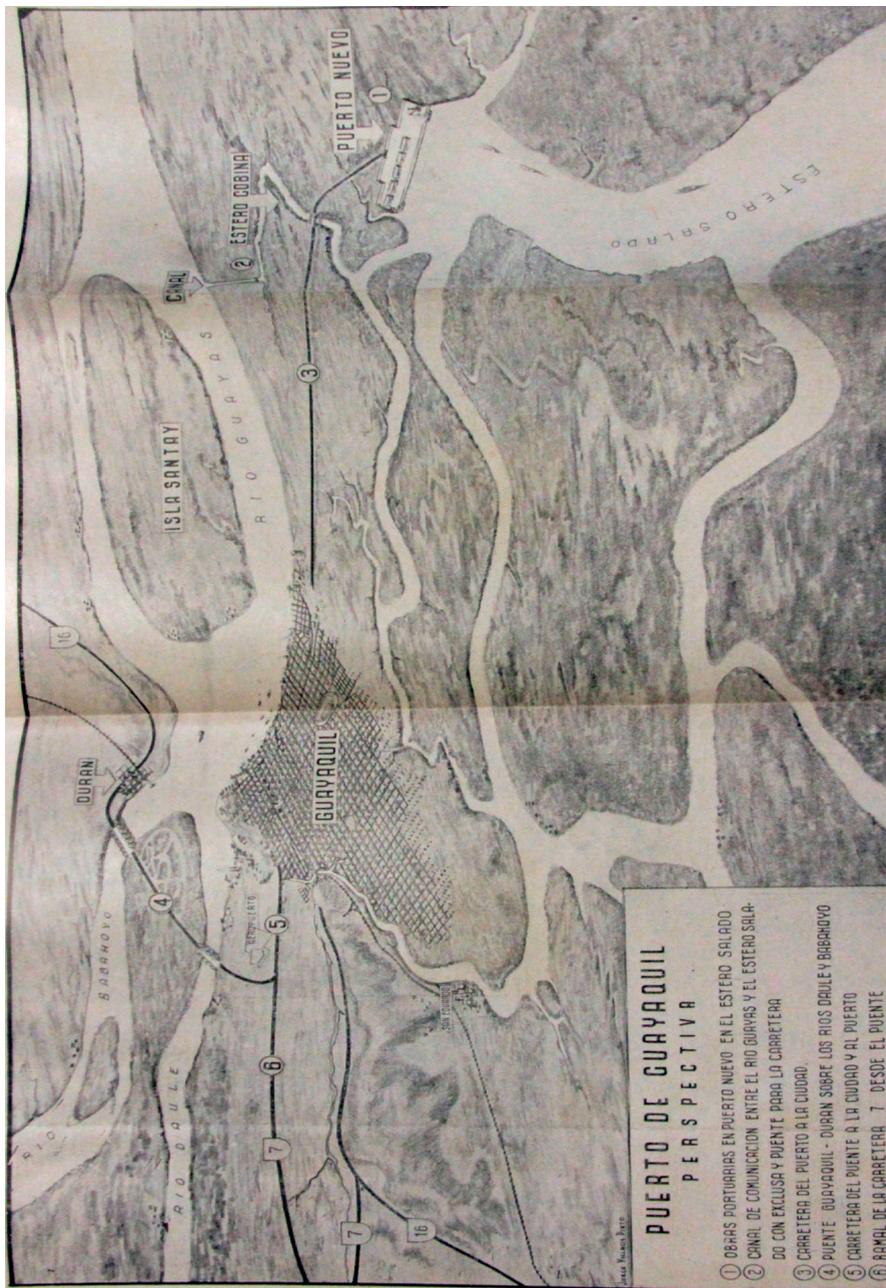
Una vez que se ven los dos mapas, queda claro que estamos ante un *sistema* de transporte provincial y regional, que incluye carreteras, puentes y puerto, diseñado como sistema desde el principio. No es el resultado de obras viales construidas sin conexión entre sí, que se habrían agregado unas a otras 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.<sup>22</sup> 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.<sup>23</sup>

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.<sup>24</sup>

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”.<sup>25</sup> 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.<sup>26</sup>

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,<sup>27</sup> 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.<sup>a</sup> 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.