

ECUADOR Debate₁₀₈

Quito/Ecuador/Diciembre 2019

La descentralización en cuestión



Ecuador en llamas: el ciclo de conflictividad de Octubre

Conflictividad socio política: Julio-Octubre 2019

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

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

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

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

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

La política agraria en Ecuador 1965-2015

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

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

ECUADOR
Debate

CONSEJO EDITORIAL

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

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

REVISTA ESPECIALIZADA EN CIENCIAS SOCIALES

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

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

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

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 51

ECUADOR: US\$. 21

EJEMPLAR SUELTO EXTERIOR: US\$. 17

EJEMPLAR SUELTO ECUADOR: US\$. 7

ECUADOR DEBATE

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

Tel: 2522763 . Fax: (5932) 2568452

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

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

PORTADA

Gisela Calderón/Magenta

ARMADO E IMPRESIÓN

Edwin Navarrete, Taller de Diseño Gráfico

ISSN: 2528-7761

ISBN número 108: 978-9942-963-51-2

ECUADOR DEBATE 108

Quito-Ecuador • Diciembre 2019

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

PRESENTACIÓN 3/7

COYUNTURA

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

TEMA CENTRAL

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

DEBATE AGRARIO-RURAL

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

ANÁLISIS

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

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

RESEÑAS

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

ANÁLISIS

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

José Sánchez Parga*

La “producción destructiva” (Schumpeter) del nuevo orden global en el mundo a la vez que “concentra y acumula” riquezas y control de la seguridad en los países desarrollados del Norte, simultáneamente y con la misma violencia genera, junto con la exclusión e inequidad, las inseguridades más profundas, generalizadas y difusas en los países subdesarrollados del Sur. Así el orden inseguritario global comporta una mutación, al transformar las percepciones del hombre, que ha dejado de entender y vivir el mundo y la sociedad como espacios de seguridad para descubrirlos y resentirlos como inseguros e inseguritarios. Si el nuevo orden global ha vuelto el mundo más inseguro, globalizando sus inseguridades, las distribuye de manera muy desigual, haciendo que cuanto mayores son las medidas de seguridad en el Norte (lucha antiterrorista, lucha contra la pobreza, contra el narcotráfico, lucha ambientalista..) tanto más intensas son las seguridades transferidas y acumuladas en países como los latinoamericanos.

“Producción destructiva” del orden inseguritario global

El mundo actual asiste a la *producción* de un nuevo modelo de sociedad, y como ha ocurrido siempre en la historia tal proceso supone una *destrucción* del anterior modelo de sociedad. Sin embargo, a diferencia de otras épocas históricas el actual *modelo postsocietal de sociedad* se produce a costa de una destrucción de la sociedad societal con tres características particulares: a) como nunca antes en la historia, las fuerzas productivas han sido tan fuertes y poderosas (desde las nucleares hasta las genéticas, pasando por las tecnologías militares y electrónicas), y por consiguiente nunca como ahora los efectos de su destrucción habían tenido un impacto tan devastador; b) la rápida aceleración de las transformaciones actuales hace que los efectos destructivos de la anterior *sociedad societal* se impongan con mayor visibilidad y efectividad a los efectos productivos del nuevo modelo *postsocietal*; c) a diferencia también de otras épocas donde los grandes cambios se operaban en ciertas sociedades centrales, para después difundirse y propagarse más o menos rápidamente por el resto del mundo, en la actualidad la *producción destructiva* tiene lugar simultáneamente a escala global, aunque no de igual manera en todo el mundo, donde los efectos productivos y destructivos se distribuyen

* NdE. El artículo proviene del archivo documental del CAAP. La pertinencia de publicarlo, a más de rendir nuestro permanente homenaje al autor, se corresponde con temas de actualidad que J. Sánchez Parga ya tenía en mente.

de manera muy desigual, dependiendo del nivel de desarrollo y de dominación de países y continentes.¹

Una primera conclusión explica por qué las transformaciones de la sociedad moderna, con su producción destructiva del nuevo modelo de sociedad postsocietal, genera un profundo y generalizado *síndrome de inseguridades*, tanto en el ámbito macrofísico del nuevo orden global como al nivel de las microfísicas de la sociedad, en todas sus instituciones y relaciones sociales.²

Un segundo factor explicativo es que las actuales transformaciones tienen lugar bajo un nuevo ordenamiento global político y económico, el cual se impone con un carácter tan totalitario como radical, supeditando todas las otras modalidades de dominación y de violencia. El nuevo modo de producción de riqueza basado en su *concentración y acumulación*, exige un nuevo modo de dominio y hegemonía, así mismo basado en su correspondiente concentración y acumulación de poder. Esto ha dado lugar a dos fenómenos nuevos: a) el declive del Estado nación (secular “monopolio de la violencia legítima” según Weber), comporta una deslegitimación y desmonopolización de la violencia social, la cual se ha vuelto tan difusa como difícil de legitimar no solo al interior de las sociedades nacionales, sino también a nivel global de su mundialización; b) de otro lado, de acuerdo a la figura del *iceberg*, en el mundo moderno, la masa de violencia visible que sobresale por encima de la línea de flotación de la sociedad y del orden mundial, la cual corresponde a la violencia criminalizada, ilegal e ilegítima, peligrosa y contraria al ordenamiento y modelo vigente, es mucho más pequeña que la masa de violencia invisible, oculta y encubierta bajo la línea de flotación del orden global, también generada por el mismo ordenamiento global, pero que esté institucionalizada y legítima como parte y sustento de dicho orden.

Siempre hay una violencia y unas inseguridades inherentes a cada modelo de sociedad, propias a su particular modo de producción económica y dominación política, pero que la misma sociedad mantiene sumergida bajo sus funcionamientos e instituciones, mientras que la contraviolencia e inseguridades que dicha sociedad genera en cuanto desestabilizadoras, son deslegitimadas e ilegalizadas, consideradas peligrosas y “terroristas”, por consiguiente contra ellas hay que luchar. Y si en la sociedad moderna, la masa de estas violencias e inseguridades emergentes aparece tan enorme y amenazante, es porque esa otra masa de violencias e inseguridades encubiertas bajo el nuevo orden global, y que lo sustentan, y es comparativamente mucho mayor.

-
1. Para un tratamiento más amplio de este tema cfr. J. Sánchez Parga (2005), *Hacia una sociedad postsocietal. Transformaciones sociopolíticas del mundo global*. CAAP. Quito.
 2. Llamamos “síndrome inseguritario” a un complejo de representaciones y experiencias tanto difusas en la cotidianidad de la sociedad moderna como fácilmente identificables en determinados fenómenos y situaciones, y que aparecen asociadas a las violencias, las incertidumbres, riesgos y peligros, las diferentes modalidades de desprotección y, hasta las mismas soledades sociales producto del “neoindividualismo posesivo”, egoísta, competitivo y narcisista.

Ahora bien, el nuevo ordenamiento global del mundo distribuye de manera muy desigual tanto su “producción destructiva” de los cambios de sociedad como sus niveles o latitudes de violencia e inseguridad. Mientras que los *efectos productivos* de un nuevo modelo de sociedad tienden (igual que la riqueza), a *concentrarse y acumularse* no solo en los países más desarrollados sino también en sus clases dominantes, allí donde las instituciones sociales se encuentran más consolidadas, los *efectos destructivos* de la transformación social y del nuevo orden global tienden más bien a *extenderse y generalizarse* no solo en los países subdesarrollados y en las clases subalternas de estos como en las de aquellos, sino también allí donde las instituciones socio-políticas son más frágiles y precarias, y por ello proclives a todas las inseguridades.

El síndrome de la inseguridad es análogo al del riesgo y se encuentra además estrechamente relacionado con la *sociedad de riesgo* (U. Beck), característica del nuevo orden global, donde los riesgos se distribuyen de muy desigual manera entre quienes “corren riesgos” y producen las inseguridades correspondientes, pudiendo así beneficiarse de sus ventajas o efectos, y quienes “sufren de riesgos” e inseguridades producidos por aquellos, debiendo pagar sus peores consecuencias. Ejemplo de este efecto de traslado son las grandes “luchas” que el nuevo orden global ha emprendido en todo el mundo (lucha contra la pobreza, el narcotráfico, el terrorismo, las migraciones ilegales..., y que en razón de la seguridad del Norte provocan inseguridades en el Sur, América Latina.³ Y hasta la imposición por la fuerza o el mantenimiento por chantaje de la democracia en países del Sur por parte del Norte son fuente de inseguridades políticas y sociales en países como los latinoamericanos.⁴

Tres son los principales fundamentos del *nuevo orden inseguritario* en todo el mundo: a) la última fase financiera del desarrollo capitalista, acumulador y concentrador de riqueza hace que actualmente no haya crecimiento económico en el mundo sin exclusión e inequidad sociales; b) un correspondiente modelo de dominación global ha exigido el decline de los Estados nacionales, cuya soberanía era incompatible con los nuevos poderes gobernantes de la globalización; c) la combinación de ambos fenómenos ha hecho que la sociedad postsocietal adoptara la forma de una sociedad de mercado, y que la “razón de Estado”, que siempre había ejercido un poder de integración y seguridad en las sociedades nacionales, sea sustituida por la “razón de Mercado”, que ejerce una doble y conflictiva (inseguritaria) violencia de integración y simultáneamente de exclusión de toda la sociedad al mercado.

-
3. No es casual que la idea de “lucha” se imponga en el lenguaje político moderno para “atacar” un problema cuyas causas en realidad no se pretenden tratar y resolver. Solucionar las causas del terrorismo o de las inseguridades interesa menos que la misma lucha antiterrorista.
 4. En un estudio anterior hemos demostrado cómo la ecuación geográfica Norte/Sur encubre una nueva división económico-política del mundo, característica de la globalización: J. Sánchez Parga (2000). “Norte/Sur y globalización: una nueva dimensión de la pobreza”. En: *Ecuador Debate*, N° 50. CAAP. Quito.

Para concluir hay que despejar dos equívocos. En primer lugar, sería muy simplista considerar que el nuevo orden global solo produce seguridades en los países desarrollados y dominantes (el Norte), mientras que genera inseguridades solo en los países subdesarrollados y dominados (el Sur); pues también en aquellas seguridades e inseguridades se distribuyen muy desigualmente entre clases dominantes y clases subalternas, pero esta desigualdad se traslada y reduplica con más fuerza a los países subdesarrollados y a sus desigualdades internas. En segundo lugar, las inseguridades generadas por el nuevo orden global, como se analizaba más arriba, resultan extraordinariamente funcionales y hasta necesarias para garantizar dicho ordenamiento mundial y su modelo de acumulación capitalista y de dominación, ya que tanto las causas como los pretextos de la inseguridad provocan y justifican una espiral securitaria y de refuerzos o reforzamiento de las seguridades, los cuales con todos sus controles (“vigilancias y castigos” como diría Foucault), a su vez acarrear nuevas formas y condicionamientos de inseguridad. Como por ejemplo, cuando en razón del principio de la seguridad colectiva se suprimen o conculcan las seguridades y libertades individuales de los ciudadanos.

Impactos del nuevo orden global de las inseguridades en América Latina

El síndrome inseguritario en América Latina no difiere actualmente en sus morfologías y diversidad de componentes del que caracteriza el mundo desarrollado y de los países dominantes del ordenamiento global, e incluso se podría sostener que en su condición de países subdesarrollados y supeditados económica y políticamente a los centros del desarrollo capitalista y del poder global, las sociedades latinoamericanas no habían logrado todavía hacer de las seguridades y de la seguridad en cuanto garantía de futuro un valor económico, político, social y hasta cultural, como ha sido en cambio el caso de los países del Norte y todos aquellos con una larga tradición de desarrollo socio-económico y político. Pero esto mismo explica también como las nuevas inseguridades impactan de manera más violenta a países como los de América Latina, precisamente cuando empezaban a descubrir y experimentar las primicias de las seguridades institucionales, políticas y económicas, sociales y ciudadanas.

Por otra parte, el mismo hecho de que en América Latina las instituciones políticas, económicas y sociales, no se encuentren suficientemente consolidadas o sigan acusando limitaciones y precariedades internas, hace que los factores y procesos de inseguridad tengan consecuencias más graves. Por no mencionar más que un ejemplo, pero de gran relevancia actual, el caso de los furores migratorios en muchos países latinoamericanos responden, entre otras razones, a la triple tensión entre las inseguridades que actualmente generan las tradicionales condiciones de vida, los consiguientes desarraigos presentes y la inseguridad provocada por la *incertidumbre* de futuro.

Más que un mapeo o repertorio de las diversas formas de inseguridad en América Latina, hay que considerar cómo, las dinámicas y procesos inseguritarios con sus

diversas morfologías, circulan entre las macrofísicas institucionales del sistema político y del ámbito público y las microfísicas de las relaciones sociales, individuales y personales del ámbito más privado.

La política, ámbito y factor de inseguridad

La “modernizadora” y “privatizadora” desestatalización del Estado en Latinoamérica, no solo ha supuesto el decline de su principal función de *seguridad social*, sino que ha hecho de sus principales organismos judiciales, policiales y militares dispositivos de inseguridad ciudadana; y lo que es peor con la pérdida de su soberanía su misma *seguridad nacional* se encuentra amenazada interna como externamente. En contra de lo que se hubiera esperado, la imprevista *desconsolidación de las democracias* en América Latina ya a partir de los 90, ha desordenado no solo la política sino también todo el sistema político con sus instituciones. El régimen democrático, lejos de *ordenar* los conflictos y los desórdenes socio-políticos, ha dado lugar a un singular *desorden democrático* e inseguridades democráticas con todas sus inestabilidades y desestabilizaciones institucionales y constitucionales. Esta *inseguridad democrática*, se traduce en inseguridades gubernamentales, legislativas y parlamentarias, haciendo que la política haya dejado de ser un principio de seguridad en la sociedad, para convertirse ella misma en un poderoso factor de inseguridades. Las inseguridades gubernamentales son el resultado de gobiernos y gobernantes sujetos a administrar las políticas de los organismos internacionales y cada vez más sometidos a gestionar los imperativos y directrices del orden global. Expresión de ello es que las luchas sociales hayan pasado del *orden del conflicto social* (siempre democrático y gobernable), a las inseguridades, violencias e incertidumbres del *ciclo político de la protesta* (siempre antidemocrático e ingobernable).⁵

Si la ciudadanía en América Latina ha seguido siendo un proceso inconcluso, por no decir un proyecto truncado, la *desconsolidación de las democracias* a partir de los años 90 parece haber dado lugar a una *desciudadanización*, que ha sumido a los ciudadanos o bien en las inseguridades de las resacas neopopulistas o bien en los cada vez más inseguros e inciertos ejercicios de sus derechos cívicos, políticos y sociales.

Riesgos e inseguridades económicos

El conjunto de inseguridades en América Latina tiene el calificativo de “riesgo país”, cuyo sentido estrictamente económico recubre amplias implicaciones sociopolíticas. El “riesgo-país” no expresa las inseguridades económicas de las socie-

5. Sobre los desórdenes e inseguridades de la democracia nos remitimos a nuestro estudio “Del conflicto social al ciclo político de la protesta”. En: *Ecuador Debate*, N° 64, abril 2005; cfr. también J. Sánchez Parga, “¿Por qué se deslegitima la democracia. El desorden democrático?”. En: *Ecuador Debate*, N° 62, agosto 2004. CAAP. Quito.

dades o de los ciudadanos, sino las que en un país o en el continente, encuentra el capital financiero internacional. Para el orden económico global, América Latina no es otra cosa que un continente de “países en riesgo”, en razón de sus inseguridades económicas para el ordenamiento económico global, y es en términos de riesgo que dichos países latinoamericanos no solo son calificados y tratados, sino también ellos mismos tienden a interpretarse y comportarse, aun a costa de los riesgos e inseguridades económicas que sufran los ciudadanos. Por esta razón el calificativo de “riesgo-país”, hace que las inseguridades económicas en América Latina se encuentren agravadas por un defecto de seguridades políticas y sociales; a lo cual habría que añadir, que siendo el continente de las mayores desigualdades en el mundo, tales desigualdades actúan como un factor agregado de “horror económico” (V. Forrester) e inseguritario.⁶ La paradoja consiste en que cuanto menor sea el “riesgo-país” para el capital global, mayores pueden ser las inseguridades sociales en dicho país.

Cuando una sociedad ha dejado de compartir intereses comunes para competir solo en sus comunes necesidades, y la reducción de toda *participación social* impide o merma las posibilidades de *compartir* entre los ciudadanos, las relaciones entre ellos se vuelven más conflictivas, violentas e inseguras.

El repertorio de las inseguridades económicas abarca desde aquellas que segrean las economías dependientes y endeudadas muy sometidas a las inflaciones y devaluaciones, muy cautivas de los mercados e inversiones internacionales, de los movimientos especulativos de capitales, hasta aquellas inseguridades económicas de las mismas familias e individuos basadas en sus endeudamientos y créditos, en salarios precarios y en sueldos con un poder adquisitivo constantemente mermado; inseguridades profesionales y laborales, de los empleos inciertos y contingentes, la inseguridad que provoca el fantasma del desempleo o de las jubilaciones anticipadas o forzosas. Cada vez más sujetas a estas inseguridades económicas se encuentran en América Latina, aquellas otras inseguridades como las sanitarias o médicas, educativas o de las pensiones. Y es finalmente la inseguridad de los mismos seguros sociales lo que más inseguriza a los mismos usuarios.

Microfísicas de la inseguridad social

Colateral al efecto de la *exclusión* ha tenido lugar una ruptura del *vínculo social* -y de los vínculos institucionales- en la sociedad moderna, creando una inseguridad generalizada al interior de las instituciones y relaciones sociales. Para el caso latinoamericano, cuanto mayor es la exclusión en la sociedad tanto mayor es la ruptura del vínculo social y peores las consiguientes inseguridades. Estas resultan de la violenta tensión de un total “ser-en-sociedad” y encontrarse constantemente

6. La idea y problemática de “riesgo país” ha sido estudiada por varios autores en la obra reciente de Eduardo Gudynas, 2005 (Comp.), *El otro riesgo país. Indicadores y desarrollo en la economía*. ILDIS, Abya-Yala. Quito.

excluido de participar en ella. No solo las nuevas segmentaciones al interior de la estructura social sino la misma desestructuración de la sociedad en sus clases, fracciones de clases, grupos y sectores sociales con los consiguientes desclasamientos y desmovilizaciones provocan inseguridades inéditas. Que en toda sociedad y socialidad quede siempre un residuo de *vínculo social*, no excluye que tal lazo tenga que estar constantemente redefinido y renegociado con las inseguridades que ello acarrea.⁷

Las inseguridades familiares, propias de la moderna “familia incierta” (Roussel), no solo repercuten en las inseguridades conyugales y filiales, sino que además se encuentran afectadas por las inseguridades de la maternidad y paternidad, y hasta por las más radicales inseguridades sexuales. Una sociedad descontractualizada (que consensualiza el contrato matrimonial y laboral), sin pertenencias ni adhesiones ni interdependencias, sin reciprocidades ni solidaridades, ha hecho que la única socialidad haya adoptado un significante bélico, las *alianzas*, y que toda actuación, empresa o programa se adjetive beligerantemente: *estrategia*.⁸

Si por un lado, el individualismo moderno en sus distintas categorías (posesivo, egoísta, narcisista), sume al hombre moderno en una solitaria inseguridad personal, de otro lado las competitividades del mercado, junto con la reducción de todas las relaciones personales a la ley implacable de la oferta y la demanda, extienden dichas inseguridades a todos los ámbitos de la sociedad. Este fenómeno resulta más dramático y tenaz en sociedades latinoamericanas, que se descomunalizan bajo la fuerza del cambio postsocietal. Finalmente no menos traumáticas son las inseguridades identitarias, por el hecho de construirse tanto al margen de toda alteridad como sobre todo a costo del “otro”, ya que cualquiera que sea su diferencia (ética, racial, religiosa, cultural, etaria, sexual...), el “otro” se nos ha vuelto tan insoportable como inseguritario.

Aunque las inseguridades urbanas no son propias ni exclusivas de América Latina, también el orden global las ha distribuido de manera muy desigual, al agravar más en el continente latinoamericano la gansterización, criminalización y delincuentualización de sus ciudades, profesionalizando unas violencias urbanas y desprofesionalizando otras (como la industria del secuestro o el sicariato).

7. Cfr. J. Sánchez Parga (2000). “Dispensar la pobreza desde la exclusión”. En: *Ecuador Debate*, N° 51, diciembre. CAAP. Quito.

8. *Aliado* es un griego es un “mitmajonta”, quien comparte la lucha, y *estrategia*, es toda acción guerrera.