

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador
Departamento de Estudios Políticos
Convocatoria 2020-2022

Tesis para obtener el título de Maestría en Sociología Política

Cambio estatal, instituciones participativas y conflictos territoriales en el Ecuador del siglo
XXI

Ana Cristina Flores Espinoza

Asesor: Franklin Ramírez Gallegos

Lectores: Andrea Carrión Hurtado y Cristina Bastidas Redín

Quito, enero de 2024

Dedicatoria

A mis padres: Fausto y Patricia por iluminar mi vida, por brindarme un lugar seguro donde crecer, por creer en mí, siempre estar y empujarme a cumplir mis sueños.

A Juan Carlos, mi compañero, mi confidente, por acompañar este trabajo desde el día cero, por escuchar mil veces lo mismo, por esperar, por aguantar dos años de malas noches, por empujarme a terminar, por bancarse mis nulas capacidades para las bases de datos y las correcciones de formato. Por su presencia, paciencia, y por no soltarme la mano desde que todo empezó.

A Bambini, por cambiarme, por enseñarme el valor del amor, los cuidados, la compañía y la fidelidad. Por acompañar las largas noches con su ternura.

Índice de contenidos

Resumen	9
Agradecimientos.....	10
Introducción	11
Capítulo 1. Ciclos estatales, construcción del espacio nacional y conflictos territoriales en el Ecuador	25
1.1. Las tensiones entre el poder central y los poderes locales	25
1.2. La estructura territorial entre 1830 y 1930.....	28
1.3. Estructura territorial de 1931 a 1969: Una revalorización de los territorios amazónicos	32
1.4. La estructura territorial en el ciclo estatal desarrollista (1970-1982).....	37
1.5. La estructura territorial en el ciclo neoliberal (1983-2007): Crisis del centro, descentralización y explosión territorial.....	46
1.6. La estructura territorial durante el ciclo postneoliberal (2008-2017): El retorno estatal en la regulación del territorio.....	56
1.7. Conclusiones	63
Capítulo 2. La Gestión de Conflictos Territoriales en el Ecuador en un escenario de cambio estatal	65
2.1. Neoinstitucionalismo y cambio institucional	65
2.2. La reforma estatal en el Ecuador.....	66
2.2.1. La Constitución del 2008, la organización territorial del Estado y la descentralización.....	66
2.3. El período legislativo 2009-2013 y la transición institucional.....	71
2.4. La reforma normativa territorial.....	73
2.4.1. El proyecto de ley de límites, una iniciativa del Ejecutivo	73
2.4.2. La iniciativa de la Asamblea Nacional: La Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos (LFLTI)	75
2.5. El debate legislativo en torno a la LFLTI	75
2.5.1. La votación de la Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos	80
2.6. Dos modelos de gestión de conflictos territoriales en el Ecuador.....	82
2.6.1. Esquemas de gestión de conflictos territoriales antes del 2013	89
2.6.2. Modelo de gestión de conflictos después del 2013	91
2.7. De la CELIR la Secretaría Técnica del Comité Nacional de Límites Territoriales	

Internos ST-CONALI.....	96
2.7.1. Un balance a la solución de conflictos	100
2.8. Conclusiones	103
Capítulo 3. Experiencias de participación popular en la gestión de conflictos territoriales	105
3.1. El análisis relacional entre el Estado y la sociedad	105
3.2. La participación institucionalizada en América Latina y en el Ecuador.....	106
3.3. Una mirada general a la participación ciudadana en los conflictos territoriales	108
3.4. Diseño Institucional.....	114
3.5. La participación ciudadana en tres conflictos territoriales: La Manga del Cura, la comuna de Chinchanga y los recintos Punta Blanca y Cerezo.....	115
3.5.1. La Manga del Cura	116
3.5.2. El conflicto territorial entre los cantones de Calvas y Sozoranga de la provincia de Loja	128
3.5.3. Conflicto territorial Ayacucho-Honorato Vásquez cantón Santa Ana	141
3.6. Conclusiones	154
Conclusiones	157
4.1. Reflexiones en el campo de la política territorial en el Ecuador.....	157
4.2. Política participativa de la gestión de conflictos territoriales	160
Referencias	166
Anexos.....	178

Lista de ilustraciones

Gráficos

Gráfico 0.1. Actores en la gestión de conflictos 2013	13
Gráfico 0.2. Enfoque teórico	15
Gráfico 1.1. Cantones de la región Costa.....	29
Gráfico 1.2. Número de parroquias rurales creadas entre 1830 y 1930 según región	30
Gráfico 1.3. Número de parroquias rurales creadas entre 1830 y 1930 según región	33
Gráfico 1.4. Número de parroquias rurales creadas entre 1970 y 1982 según región	43
Gráfico 1.5. Número de cantones creados entre 1983 y 2007 según región	51
Gráfico 1.6. Número de parroquias rurales creadas entre 1983 y 2007 según región	52
Gráfico 1.7. Parroquias creadas según región entre (2008-2017)	60
Gráfico 3.1. Espacios de participación en la solución de conflictos	108
Gráfico 3.2. Número de conflictos y tipo de interacción	110
Gráfico 3.3. Número de actores sociales y estatales participantes en la solución de conflictos territoriales	112
Gráfico 3.4. Número de electores en las consultas populares de carácter territorial	113
Gráfico 3.5. Número de votos por zona electoral y por opción	125

Mapas

Mapa 1.1. Estructura territorial provincial de Ecuador entre los años 1830-1969.....	36
Mapa 1.2. Estructura territorial cantonal de Ecuador entre los años 1830-1969	36
Mapa 1.3. Estructura territorial provincial de Ecuador entre los años 1830-1982.....	45
Mapa 1.4. Estructura territorial cantonal de Ecuador entre los años 1830-1982	45
Mapa 1.5. Estructura territorial del Ecuador a nivel provincial entre 1830-2007.....	54
Mapa 1.6. Estructura territorial del Ecuador a nivel cantonal entre 1830-2007	55

Mapa 1.7. Estructura territorial del Ecuador a nivel provincial entre 1830-2017.....	61
Mapa 3.1. Ubicación de La Manga del Cura.....	117
Mapa 3.2. Zona no delimitada La Manga del Cura.....	118
Mapa 3.3. Conflicto territorial entre los cantones de Calvas y Sozoranga - provincia de Loja	128
Mapa 3.4. Superficie de la comuna de Chinchanga de la provincia de Loja	130
Mapa 3.5. Conflicto territorial entre las parroquias Ayacucho y Honorato Vázquez.....	143
Mapa 3.6. Ubicación de los recintos El Cerezo y Punta Alta	145
Mapa 3.7. Nueva ubicación de los recintos El Cerezo y Punta Alta.....	148

Tablas

Tabla 0.1. Matriz analítica para el estudio de conflictos territoriales	19
Tabla 0.2. Matriz de casos seleccionados	21
Tabla 1.1. Detalle de cantones creados en la Costa entre 1940-1969	34
Tabla 1.2. Detalle de cantones creados en la Costa entre 1940-1969	35
Tabla 1.3. Año de creación de circunscripciones cantonales según región y provincia	41
Tabla 1.4. Número de circunscripciones territoriales nuevas según período.....	53
Tabla 2.1. Matriz de comparación modelos de gestión de conflictos territoriales.....	85
Tabla 2.2. Integrantes de las Comisiones de Límites Internos.....	87
Tabla 2.3. Matriz de comparación de esquemas de gestión de conflictos	93
Tabla 2.4. Mecanismos para la solución de conflictos territoriales y dispositivos participativos	94
Tabla 2.5. Talento humano para la gestión de conflictos territoriales	99
Tabla 2.6. Presupuesto de la Secretaría Técnica del CONALI para la gestión de conflictos territoriales	100
Tabla 2.7. Número de conflictos territoriales según nivel de gobierno y procedimiento de	

solución	101
Tabla 3.1. Resultados de participación según tipo de interacción	110
Tabla 3.2. Características de la Consulta Popular en la solución de conflictos territoriales..	119
Tabla 3.3. Elementos del diseño institucional.....	120
Tabla 3.4. Cronología de la Consulta Popular-Manga del Cura	122
Tabla 3.5. Organizaciones sociales y políticas participantes en la Consulta Popular	124
Tabla 3.6. Documentos presentados por los GAD cantonales en conflicto	131
Tabla 3.7. Cronología del proceso de Resolución Institucional.....	132
Tabla 3.8. Elementos del diseño institucional.....	133
Tabla 3.9. Cronología del proceso de Negociación Directa.....	145
Tabla 3.10. Características del dispositivo participativo-solución conflictos Santa Ana de Manabí.....	147
Tabla 3.11. Elementos del diseño de los dispositivos participativos	152
Tabla 3.12. Valoración del dispositivo participativo según indicador	154
Tabla 3.13. Calidad del proceso participativo de los casos.....	154

Declaración de sesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Ana Cristina Flores Espinoza, autora de la tesis titulada “Cambio estatal, instituciones participativas y conflictos territoriales en el Ecuador del siglo XXI” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

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

Quito, enero de 2024



Ana Cristina Flores Espinoza

Resumen

En 2013, con la expedición de la Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos (2013) se incorpora a la gestión de conflictos territoriales, una nueva institución del gobierno central, más los gobiernos seccionales y la ciudadanía través de formatos de democracia directa y deliberativa. Entre 2013 y 2015 se abordan y se solucionan 972 conflictos territoriales donde las y los ciudadanos son consultados o participan de espacios deliberativos para la discusión y toma de decisiones de la problemática territorial. Desde un enfoque neoinstitucional y centrado en las interacciones socio-estatales se pretende analizar el modo en que confluyen los procesos de construcción de estatalidad y la participación popular. Se plantea una estrategia metodológica que reconstruya el proceso de cambio institucional, que explique el lugar de la participación ciudadana en la gestión de conflictos territoriales y a través de un análisis comparativo se muestren los modelos de interfaz socio-estatal que se pusieron en marcha para la tramitación de conflictos territoriales.

Agradecimientos

Una mención especial para Franklin Ramírez Gallegos, a quien admiro como investigador y como persona. Gracias por una dirección de tesis rigurosa e impecable. Gracias por su lucidez y generosidad con el saber, por brindarme luces y herramientas para abordar y concluir esta investigación.

Al Ministerio de Gobierno y a mis compañer@s de trabajo, a mis entrevistados por facilitarme gran parte de la información contenida en este trabajo.

A mis hermanos, Patty y Rodrigo por inspirarme, quererme y respetarme. Son un ejemplo de constancia y disciplina.

A las y los profesores del departamento de Sociología Política de FLACSO-Ecuador por hacer de mis estudios de postgrado una cálida experiencia, por brindar una educación de excelencia y hacer que el tránsito por las aulas valga la pena.

A mis amigos/as de FLACSO Ecuador por compartir, por acompañar procesos personales e investigativos, por alegrar la vida cuando uno quiere dejar la FLACSO.

A todos los amigos y familiares que han aguantado el “estoy haciendo la tesis”, gracias por esperar y celebrar.

Introducción

En 2013 en Ecuador se determina que el 41% del total de fronteras internas no habían sido delimitadas o tenían inconvenientes y confusiones en sus demarcaciones.¹ Un total de 972 conflictos territoriales se venían acumulando desde décadas atrás sin mayor procesamiento estatal. Para Jessop (2016) uno de los rasgos centrales que define a los Estados, y a la moderna territorialización del poder político, es la continua organización de sus márgenes, límites y fronteras espaciales y políticas (Jessop 2016). La producción del espacio nacional aparece, entonces, como proceso co-constitutivo del Estado moderno. La volatilidad en la fijación de límites, externos e internos, habla entonces de una estatalidad frágil. Tal es el caso ecuatoriano. Ortiz (2022) entiende, de hecho, que esa extensa proporción del espacio nacional no definida en sus fronteras evidencia una formación estatal incipiente en las que las entidades burocráticas no consiguen ejercer de manera efectiva autoridad en el espacio.

Para De la Torre (2013) la construcción del espacio estatal ecuatoriano está marcado por la inestabilidad en la definición de sus fronteras, lo que ha generado problemas “de integración nacional y de reconocimiento identitario” (De la Torre 2013, 138). En tal sentido, el cúmulo de conflictos territoriales aparece como una suerte de legado institucional o selectividad estratégica (Jessop 2016) de una formación estatal atravesada por la atomización de los espacios locales en medio de la constante fundación de provincias, cantones y parroquias rurales (De La Torre 2013). La carencia de demarcaciones claras en las normativas de creación (leyes y ordenanzas) de los diferentes niveles espaciales (sobre todo provincias, cantones y parroquias,) generó constantes controversias entre autoridades locales y nacionales sobre el ámbito de sus intervenciones, el alcance de las recaudaciones y el sentido de pertenencia de las poblaciones a una circunscripción territorial determinada. La falta de certeza en la demarcación territorial, según Sánchez (2016), afecta la cotidianidad de las personas incidiendo en asuntos concretos como los relacionados con el catastro, los impuestos, la infraestructura, la inversión, la seguridad, la educación, la salud, la pertenencia, la identidad, la memoria, entre otros.

En este escenario, y en medio del ciclo estatal abierto con la Constituyente (2007-2008), se

¹ Los límites territoriales son líneas imaginarias, naturales o antrópicas que separan los territorios de las parroquias rurales, cantones, provincias y regiones del Ecuador y dentro de las cuales las instituciones del Estado ejercen sus competencias y cumplen su función administrativa. (Artículo 2 de la Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos).

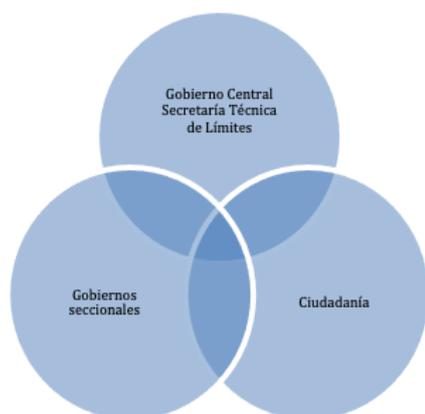
expide en 2013 la Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos (LFLTI) aprobada por la Asamblea Nacional con 71 votos a favor.² Respecto del gobierno de la Revolución Ciudadana (2007-2017) se ha dicho reiteradamente (Burbano de Lara 2015; Ibarra 2008; Ramírez y Mintenguiaga 2012) que uno de sus legados fundamentales ha sido la construcción y el fortalecimiento del estado nacional. Aunque la literatura insiste, en particular, en la recuperación de las capacidades estatales para regular el desarrollo y los mercados (Stoessel 2014), existen otros ámbitos de intervención o problemas públicos en que los que se verifica dicho proceso de producción de estatalidad. La LFLTI de 2013 pone en evidencia, en efecto, el modo en que el problema de los conflictos territoriales internos ingresó a la agenda pública y produjo una institucionalidad específica para su procesamiento. En el particular ciclo de construcción estatal que propicia la Revolución Ciudadana en el siglo XXI se relanza la acción pública para estabilizar la organización espacial nacional y tramitar los conflictos abiertos. Estado, nación y espacio entraban en nueva fase de ensamblaje como efecto de un proyecto político particularmente preocupado con la afirmación del estado-nacional como eje de la coordinación social (Ramírez 2016).

El relanzamiento del Estado para el ordenamiento del espacio nacional, sin embargo, tomó un curso institucional distinto al desarrollado desde los años 70 en el país. Así, si durante esos años la gestión del espacio estaba a cargo exclusivo de las burocracias centrales, en el modelo dispuesto en la Ley de 2013, se propone un esquema de gestión del conflicto territorial que incorpora más amplios actores y que comprende: a) la transformación de la una institución creada en los años 70, la Comisión Especial de Límites de la República CELIR³ en la Secretaría Técnica de Límites Territoriales, b) la explícita integración de los gobiernos provincial, cantonal y parroquial a la resolución de los conflictos territoriales; y, c) la incorporación de diversos dispositivos participativos o interfaces socio-estatales para incluir a la ciudadanía en la gestión de los conflictos limítrofes. Así, para solucionar determinado problema de límites se puede convocar a una consulta popular (Artículo 27 LFLTI) y se prevén interacciones (intercambios) obligatorias entre la ciudadanía, gobierno central y los gobiernos seccionales (Artículo 10, LFLTI).

² De 137 asambleístas.

³ La Comisión Especial de Límites Internos, CELIR, entidad adscrita al Ministerio de Gobierno, creada el 28 de febrero 1977 a través de Decreto Supremo Nro. 1189 de la mano de la Junta Militar, tenía como atribuciones solucionar las controversias relativas a límites provinciales, cantonales y parroquiales.

Gráfico 0.1. Actores en la gestión de conflictos 2013



Elaborado por la autora

Antes del 2013, la gestión de conflictos territoriales tenía como eje al gobierno central a través de la Comisión Especial de Límites de la República CELIR⁴ conformada por un grupo de expertos en cartografía y delegados estatales, sobre todo del poder ejecutivo.

La CELIR estaba encargada de delimitar los territorios y fallar sobre los conflictos de límites, se destacaba la presencia de delegados militares para estas tareas. Históricamente en el Ecuador las cuestiones limítrofes han estado asociadas a la presencia de las FFAA como actores claves en la construcción del espacio nacional.

El esquema propuesto en 2013 altera profundamente este legado. El gobierno central pierde control del proceso de gestión territorial y se abre espacio a la intervención de los GAD y de la sociedad civil. La verticalidad del modelo burocrático-central se desplaza a un nuevo modelo con participación ciudadana. De hecho, entre 2013 y 2015 los gobiernos autónomos descentralizados, bajo la asesoría de la Secretaría de Límites Territoriales, lideraron el proceso de solución de conflictos territoriales en los que se hallaban inmersos. A la vez, la LFLTI consideró cinco tipos de mecanismos para la solución de conflictos territoriales, la negociación directa, la mediación territorial, arbitraje territorial, resolución institucional y la consulta popular, todos implican siempre a gobiernos locales y poblaciones involucradas, es decir a la sociedad civil.

⁴ El Ministro/a de Gobierno, un delegado de la Corte Suprema de Justicia, un delegado del Instituto Geográfico Militar, un ingeniero delegado del Ministerio de Obras Públicas, un delegado de la Junta de Planificación y Coordinación Económica, el Director de la Oficina de Censos y el Director de la Oficina Nacional de Avalúos y Catastros (Artículo 2 del Decreto Supremo Nro. 1189).

Cierta literatura Montúfar (2011), De la Torre (2013), Ospina (2016) ha caracterizado al período de la revolución ciudadana 2007-2017 como un período de centralismo estatal-burocrático, estatismo tecnocrático o concentración decisional. Además, se ha sugerido que uno de los logros de la Constitución del 2008, consagrar a la participación ciudadana como un derecho general, había perdido eficacia al institucionalizarse y aplicarse desde las instituciones del Estado, perdiendo su poder democratizante.

Literatura más cauta Ortiz (2008), Torres (2019), Barrera (2009) se interrogaba la posibilidad de democratizar las relaciones socio-estatales en un contexto de fortalecimiento estatal, de debilidad de los actores sociales y con gobiernos locales apáticos a la participación ciudadana.

Sin embargo, cuando se observa el ámbito de gestión de los conflictos territoriales, la nueva institucionalidad pública creada para el efecto supera el modelo de los años 70, y está atravesada por cambios, que podemos observar en: a) la pérdida de centralidad o del monopolio de la burocracia central en la gestión de conflictos territoriales; b) la inclusión a los GAD en la solución de sus diferendos territoriales, y; c) la incorporación de la participación de la ciudadanía como obligatoria en la solución del conflicto.

En este sentido, la construcción estatal y la fijación de límites territoriales internos estaría relacionada con “proyectos estatales” (Dagnino 2006) más amplios: si para el Estado nacional de los 70, articulado bajo predominio militar, la fijación de fronteras internas estaba a cargo de una entidad estatal, centralizada y especializada, ¿Qué tipo de proyecto estatal se verifica en el nuevo esquema de gestión de los conflictos limítrofes? ¿El “estado postneoliberal” alcanzó efectivamente a articular al Estado central, gobiernos seccionales y ciudadanía en la tramitación de conflictos territoriales? ¿Será que la toma de decisiones sobre el espacio estatal ya no depende únicamente del gobierno central, sino que se abren las puertas a esquemas deliberativos y participativos más amplios? ¿Cabe hablar del paso de esquemas centralistas-burocráticos a formas de gobernanza en la gestión del espacio nacional?

Esta tesis busca responder estas interrogantes. Se trata, en definitiva, de observar si hubo efectivamente un cambio en el modelo de gestión de los conflictos territoriales y de situar elementos para entender ¿cómo se involucró la ciudadanía en los interfaces socio-estatales diseñados para tramitar la problemática limítrofe?

El trabajo tiene como objetivo general estudiar la relación de los proyectos estatales en la gestión del espacio nacional, los conflictos territoriales, y las formas de interacción socio-

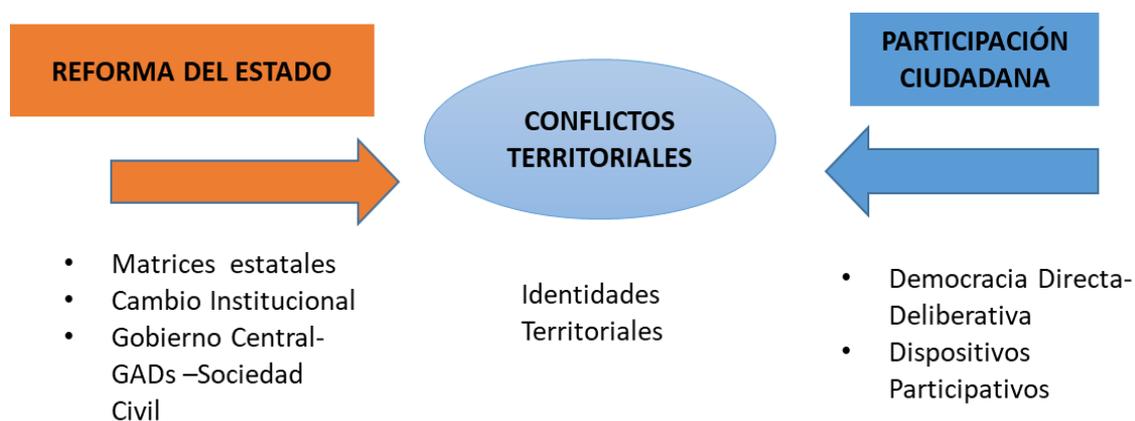
estatal (participación), para lo cual se plantean los siguientes objetivos específicos:

- Comparar dos modelos de gestión de conflictos territoriales, el modelo de los 70 y el modelo instaurado en el 2013, registrar sus innovaciones, sus rupturas y continuidades
- Determinar el lugar de la participación ciudadana en la gestión de conflictos territoriales
- Caracterizar y comparar los dispositivos participativos y diseños institucionales implementados para la gestión de conflictos territoriales, actores, demandas, contextos y resultados.
- Identificar los modos de interacción estatal nacional y local en la gestión de conflictos territoriales

Enfoque teórico-metodológico

Para emprender esta tarea, el estudio propone un marco teórico desde una perspectiva neoinstitucional, procesual y relacional que supone estudiar el Estado (a través de ciclos estatales) y el tratamiento de sus fronteras internas. En este análisis se identifica que en un proceso de reforma del Estado existe un cambio significativo en el tratamiento de las fronteras internas y la tramitación de los conflictos territoriales; este cambio supone la convergencia de actores políticos nacionales-locales y la sociedad civil a través de dispositivos participativos específicos.

Gráfico 0.2. Enfoque teórico



Elaborado por la autora

Se entiende por conflicto territorial a las disputas, querellas, litigios, controversias entre autoridades de los GAD y ciudadanía en torno a límites o demarcaciones de provincias,

cantones y parroquias rurales.⁵ Estas disputas se produjeron al momento de creación de una circunscripción territorial debido a que sus límites no fueron establecidos en sus normativas respectivas, teniendo trazos referenciales de los territorios. Esta situación ha generado confusiones en términos sociales, políticos y burocráticos. Sociales en el marco de la identidad, pertenencia y el ejercicio de la ciudadanía, en el plano político con intervenciones estatales desordenadas o ausentes y burocráticos al no poder representar con claridad los límites de los niveles subnacionales en mapas oficiales.

Una parte de los conflictos territoriales por límites se originaron antes de los años 70, en ausencia de una institucionalidad estatal que regule el proceso de creación de circunscripciones territoriales, pero sobre todo se proliferaron en el marco de un proyecto neoliberal donde el Estado facultó una creciente, improvisada y desordenada creación de circunscripciones territoriales perdiendo el control de regulación en materia territorial.

El ciclo estatal postneoliberal heredó un espacio estatal fragmentado y con múltiples conflictos territoriales por límites, para procesar esta problemática expidió la Ley para la Fijación de Límites Territoriales (2013) y asumió como política estatal la solución de los conflictos territoriales con una renovada presencia del Estado en su dimensión nacional y local para desenredar y tramitar los legados del proyecto neoliberal.

Para comprender al Estado, en torno a la gestión de conflictos utilizamos el concepto de Dagnino (2002) de proyectos políticos para “designar al conjunto de creencias, intereses, concepciones del mundo, de la vida en sociedad y de la orientación de la acción política de los diferentes sujetos” (Dagnino 2006, 40). A esto lo acompaña una perspectiva neoinstitucional de la ciencia política, la sociología y la historia que se enfoca fundamentalmente en el estudio de las instituciones. El neoinstitucionalismo tiene varias vertientes en términos de agencia y de estructura,⁶ sin embargo, todas pretenden entender el tejido de las relaciones entre individuo, sociedad y Estado desde una configuración más compleja que considere las relaciones entre ellos como interdependientes y dependientes.

Tres vertientes del neoinstitucionalismo son utilizadas en este trabajo: el neoinstitucionalismo histórico que sugiere la necesidad de aprender del Estado en una perspectiva de largo plazo y

⁵ Se excluye de este concepto las demarcaciones de comunas, comunidades, barrios, recintos, cooperativas.

⁶ Según Roth (2015), tomando de Hall, existen varias vertientes o escuelas neo-institucionales, a saber; una sociológica, histórica, económica. En los últimos años se ha agregado una vertiente discursiva.

de manera comparativa, situándolo en el centro del análisis. El neoinstitucionalismo de la ciencia política que mira a la categoría institución como una variable significativa en el análisis político y le concede gran atención a los mecanismos a partir de los cuales los individuos y las organizaciones toman decisiones en referencia a marcos institucionales más amplios (Rivas 2003). Y la vertiente sociológica que reconoce la autonomía de los actores, pero entre relaciones sociales intermedias entre el actor y las macro estructuras (Granovetter 1985; Cohen y Arato 1992) “con especial interés en la forma en que los actores enraizados en dichas estructuras moldean sus creencias y preferencias” (Pérez 2004, 60).

Además, el enfoque neoinstitucionalista nos permite reflexionar sobre las transformaciones sociales, el cambio institucional y la democratización de las instituciones donde, en cierta medida, el Estado abandona su posición de decisor soberano y abre nuevos espacios de participación para la ciudadanía, organizando la deliberación pública a escenarios más abiertos que el tradicional escenario parlamentario (Roth 2015). En este escenario, los formuladores de política y los funcionarios públicos son actores fundamentales para incentivar esta participación.

Para Roth:

La institución estatal se convierte más en una proveedora y facilitadora de condiciones y de medios para la deliberación democrática entre expertos, políticos y ciudadanos, que en proveedora de soluciones elaboradas e impuestas por unas elites políticas, burocráticas y tecnocráticas separadas de la sociedad (Roth 2015, 53).

El cambio institucional en este trabajo se refleja en una nueva normativa para la definición de demarcaciones territoriales y la solución de conflictos territoriales, esta legislación incorpora nuevos actores políticos, nuevos costos de transacción, nuevos entremados políticos y nuevas reglas del juego (Rivas 2002). Además, transformó la CELIR por una Secretaría Técnica especializada que acompañe y asesore a los GAD y a la ciudadanía en la solución de sus conflictos. Por lo tanto, se asume que las instituciones estatales son producto de cambios estatales y políticos determinados, cambian por obra de los agentes y por la intervención estatal de acuerdo a los intereses, las ideas, el poder, la correlación de fuerzas y llevan consigo la huella de los ciclos políticos (Stoessel 2016).

Como no basta con el estudio de las instituciones para las explicaciones políticas, se ha considerado incorporar otras variables en busca de explicaciones más integradoras en este caso las interfaces socioestatales- instituciones participativas. Las interfaces socio-estatales

(Izunza 2006; Hevia 2006; Gurza 2010; Silva 2015) son entendidas como espacios constituidos para el intercambio de saberes entre agentes del sector público y actores sociales individuales o colectivos.

Hevia e Izunza (2010) proponen el concepto de interfaz socio estatal (ISE) para comprender los espacios de interacción entre la sociedad civil y el Estado, en los diversos ámbitos de la política pública. Los espacios de interacción también conocidos como arenas políticas o nexos socio-estatales, son espacios formales diseñados desde el Estado “en campos concretos y con disputas específicas” (Álvarez 2020, 73).

Así:

La interfaz socio-estatal es una noción para tratar de comprender los espacios de intercambio y de conflicto donde ciertos actores se interrelacionan no causal sino intencionalmente y las interfaces están determinadas estructuralmente tanto por la política pública concreta en la que se insertan como por los proyectos sociopolíticos de los actores (estatales y societales) concernidos (Izunza 2006, 228).

Por lo tanto, la noción de interfaces alude principalmente a las zonas de confluencia e intercambio político donde actores marcados por diferentes orientaciones, proyectos socio-políticos y relaciones con la democracia se encuentran e intervienen. Este enfoque no ignora el lugar del conflicto, supone una sociedad y un estado heterogéneos (Dagnino 2008), donde el conflicto, la mediación o la negociación son aristas posibles de la intermediación socio-estatal (Bringel y Falero 2016).

Para comprender las intermediaciones entre el Estado y la sociedad civil en la tramitación de los conflictos territoriales es fundamental el uso de los conceptos de heterogeneidad del Estado y de la sociedad civil (Dagnino 2008). Una sociedad heterogénea es un espacio con una diversidad de actores, relaciones de poder y conflictos rompiendo con la noción de sociedad virtuosa y democratizante per se. Por su parte un Estado heterogéneo concibe al Estado en su complejidad, con disputas internas, correlaciones de fuerza y diferentes trayectorias de diálogo con sus interlocutores.

Para Dagnino (2012) la heterogeneidad estatal también se encuentra reflejada en el plano de la organización y la forma de administración del Estado, pudiendo presentarse estructuras federales o unitarias y distintas formas de distribución del poder político en niveles de gobierno nacional y subnacionales, es decir, se encuentra conformado por diferentes poderes e instituciones nacionales y locales que establecen distintas relaciones con sociedad civil,

algunas pueden ser de innovación democrática o de actualización de formas diversas de autoritarismo.

En términos analíticos estas nociones articulan y combinan tres niveles a partir del cual se estructura el trabajo de investigación; 1) el nivel macro: la relación entre proyectos estatales, la construcción del espacio nacional y sus fronteras internas asociado a la idea de ciclos estatales: desarrollista, neoliberal y postneoliberal, 2) nivel meso: presenta dos modelos de gestión de conflictos territoriales, el primero (centralista-a voluntad) que operó desde 1970 y el segundo (interactivo- obligatorio y participativo) en el que propone la inclusión de nuevos actores estatales y societales y varias salidas institucionales para el tratamiento de la conflictividad territorial, 3) nivel micro: pone la lupa en tres conflictos y sus dispositivos participativos los mismos que son analizados a profundidad.

Los casos en estudio son comparados a través de una metodología de interfaz que estudia las variables: principios del diseño institucional, entorno político e implicación de la sociedad civil. (Avritzer 2010; Ramírez 2018; González 2019). El entorno político: alude a las interrelaciones entre la intensidad de la demanda ciudadana por participación, la voluntad política de los actores estatales (gobernantes, agentes). Los principios del diseño institucional: Describe los modos de operación de interfaces, a través de reglas de juego, puestas en escena, metodologías, toma de decisiones. La implicación de la sociedad civil: se concentra en la descripción de los actores implicados, se indaga trayectorias asociativas, redes, grados de politización previa al proceso participativo (Ramírez 2018).

Tabla 0.1. Matriz analítica para el estudio de conflictos territoriales

Nivel macro-estructural ciclos estatales	
Desarrollismo (1970-1982)	Estructura territorial
Neoliberal (1984-2007)	Modificaciones territoriales
Postneoliberal (2008-2017)	Tratamiento de fronteras internas
Nivel intermedio retorno estatal-política territorial	
Aprobación de la Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos	
Modificación del modelo de gestión de conflictos territoriales	

Transformación de la institución estatal encargada de los conflictos territoriales	
Limitada fragmentación territorial	
Nivel micro - participación en la práctica- interfaces socio-estatales	
Tres conflictos territoriales de distinta escala.	
Tres dispositivos participativos- democracia directa- democracia deliberativa	
Actores locales-burocracias y SC implicados	
Tipo de Interfaz	Comparación casos: DI-EP-ISC

Elaborado por la autora

Tres interfaces o dispositivos participativos asociados a la política de delimitación territorial en un período específico de tiempo y en espacios locales delimitados fueron seleccionados para este trabajo. Los casos son: La Consulta Popular de la Manga del Cura (CP), la Asamblea Territorial de Chinchanga (AT) y las Asambleas Territoriales en Santa Ana de Manabí (AT), los casos fueron seleccionados intencionalmente y apuntan a estudiar la diversidad (Ragin 2007) tanto a nivel territorial, tipo de mecanismo, forma de decisión y capacidad resolutoria.

Al estar familiarizada con el universo de conflictos territoriales en el Ecuador conocía que los conflictos podían responder a tres niveles territoriales a saber: conflictos provinciales, conflictos cantonales y conflictos parroquiales. Este trabajo ha seleccionado uno por nivel territorial. Complementariamente, respecto al tipo de mecanismo se seleccionó un caso por el mecanismo más utilizado, esto es, la Negociación Directa, un caso por el mecanismo medianamente utilizado, este fue la Resolución Institucional y un caso por el mecanismo menos utilizado, la Consulta Popular.

Dos formas de decisión expresó la ciudadanía en la resolución de conflictos, la primera a través del voto y la segunda fue la negociación/deliberación. Los casos expresan esta diferencia. El caso 1, se resolvió a través del voto, el caso 2, es mixto utiliza la deliberación y el voto y el caso 3 la deliberación. La puesta en marcha de distintos dispositivos y sus distintas formas de decisión impactaron en la capacidad resolutoria del dispositivo. Hay dispositivos que deciden sobre el asunto en cuestión, es decir sobre el conflicto territorial y otros que no influyen sobre la decisión, se seleccionaron casos que muestran esa diferencia.

En resumen, los criterios para la selección de casos de estudio fueron:

- a) Nivel territorial
- b) Tipo de mecanismo
- c) Forma de decisión y;
- d) Capacidad resolutive

Según Ragin (2007) una estrategia común es estudiar los casos según sus diferentes resultados y compararlos para comprender las condiciones causales y los factores explicativos que hacen que, por ejemplo, los modos de integrar a la ciudadanía sean distintos y generen resultados distintos. El énfasis en la causación es fundamental para las ciencias sociales, esta investigación observa cada caso como una combinación de características que intente dar sentido. La combinación de características, en un esfuerzo para encontrar patrones y examinar las semejanzas y diferencias (Ragin 2007).

Tabla 0.2. Matriz de casos seleccionados

Nro.	Nivel territorial	Tipo de Mecanismo	Forma de decisión	Capacidad resolutive
1.	Provincial (Guayas-Manabí) Sector: Manga del Cura	Consulta popular	Voto	Decisional
2.	Provincial (Calvas-Sozoranga) Comuna de Chinchanga	Resolución Institucional	Deliberación	Consultivo-No decisional
3.	Cantonal (Cantón Santa Ana) Entre las parroquias rurales: Honorato Vásquez y Ayacucho	Negociación directa	Deliberación	Consultivo+ Decisional

Elaborado por la autora

El conflicto territorial en la Manga del Cura fue uno de los conflictos territoriales más polémicos de la historia ecuatoriana, el sector en conflicto ubicado entre las provincias de Guayas y Manabí, con un área total de 309,36 Km² y un conjunto de asentamientos humanos que por 54 años permanecieron sin pertenencia territorial clara, ni provincial, ni cantonal ni parroquial. Con intervenciones estatales difusas, la Manga del Cura se convirtió en una zona

diferenciada por la autogestión de sus habitantes a través de Comités Gestores. Para la solución de este conflicto territorial entre las provincias de Guayas y Manabí se puso en marcha una consulta popular (2016) en el marco de los dispositivos de democracia directa establecidos para la solución del conflicto. La población asentada en el área del conflicto definió ese mismo año su pertenencia territorial a la provincia de Manabí, cantón El Carmen.

El conflicto entre los cantones de Calvas y Sozoranga de la provincia de Loja versa sobre población indígena, específicamente en la comuna de Chinchanga, este conflicto utilizó una interfaz asamblearia informativa con los implicados. La Asamblea en Chinchanga (AC) fue un espacio conflictivo por las posiciones de los agentes en disputa. La densidad del tejido social de la comuna de Chinchanga y la discusión sobre su identidad territorial, los llevó a abrir nuevos espacios participativos de consulta e impugnar ante la Corte Constitucional la Resolución Institucional del GAD Provincial de Loja de 2015; con la que se resolvió el conflicto de límites entre los cantones Calvas y Sozoranga por atentar contra los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades indígenas, su sentido de pertenencia y la indivisibilidad del territorio comunal.⁷

Finalmente, los conflictos territoriales entre las parroquias Honorato Vásquez y Ayacucho del cantón Santa Ana de la provincia de Manabí utilizaron mecanismos amistosos- deliberativos y asamblearios para definir la pertenencia de los barrios Punta Alta y El Cerezo a las parroquias en las que históricamente habían habitado. La particularidad de esta solución de conflictos, es que los encuentros asamblearios fueron totalmente vinculantes con las resoluciones finales del conflicto territorial suscritas por los presidentes/as de los GAD parroquiales.

Para obtener los datos y la información que permita responder al problema de investigación se realizó un trabajo de archivo y se implementaron entrevistas semiestructuradas a actores estatales claves. Para relacionar los proyectos estatales con las estructuras territoriales y el tratamiento de fronteras internas se construyó una base de datos que da cuenta de los años de creación de 24 provincias, 221 cantones y 802 parroquias rurales y determinar las modificaciones del espacio estatal según ciclo político. Para analizar el esquema de gestión de conflictos territoriales del 2013 se revisó documentación histórica, esto es decretos, leyes, reglamentos y normativa reciente para comparar los modelos de gestión de gestión de

⁷ En noviembre de 2020 la Corte Constitucional declaró inconstitucionalidad en la Resolución Institucional emitida por el GAD Provincial de Loja como mecanismo de solución del conflicto territorial.

conflictos. Se analizaron actas de sesiones del pleno de la Asamblea Nacional para profundizar en el debate de aprobación de la LFLTI.

Para entender el lugar de la participación ciudadana en el modelo de gestión de conflictos, se sistematizaron los documentos de participación de la ciudadanía que los gobiernos provinciales, cantonales y parroquiales enviaron a la Secretaría Técnica del CONALI hasta el año 2015. De los 972 conflictos se ha utilizado la información de 822⁸ lo que representa el 85% del total de conflictos identificados por el Estado. De la información de conflictos sistematizados, 168 corresponden a conflictos entre cantones, 621 a conflictos entre parroquias y 33 conflictos entre provincias. Esta base de datos construida a partir de información estatal ha permitido cuantificar el número de actores sociales que participaron en la solución de conflictos e identificar las características principales de los dispositivos participativos.

Finalmente, para el análisis a profundidad de tres conflictos Manga del Cura, Chinchanga y parroquias de Santa Ana de Manabí con sus respectivas interfaces socio-estatales se revisaron los expedientes de solución de conflictos territoriales (Ver anexo 1).

La tesis se distribuye en cuatro secciones, el primer capítulo aborda la construcción del espacio nacional y la organización territorial del Estado ecuatoriano en tres ciclos estatales contemporáneos: el ciclo desarrollista (1970-1982), el ciclo neoliberal (1984 – 2007) y el ciclo postneoliberal (2008-2017). En cada caso se definen las características fundamentales de la estructura territorial, se explica la evolución de la división política administrativa y se relaciona todo aquello con los proyectos estatales y sus modos de tratar la cuestión de las fronteras internas.

El segundo capítulo explica el modelo de gestión de conflictos territoriales del ciclo postneoliberal instaurado a partir de la aprobación de la Ley para la Fijación de Límites Internos en abril del 2013. Para comprender el nuevo modelo se lo compara con el procesamiento de conflictos territoriales que operaron en ciclos estatales anteriores desde 1972 hasta el 2013. Se analiza la transformación institucional de la CELIR por el Comité

⁸ Información de los expedientes que reposan en el Ministerio de Gobierno con corte a junio de 2022. En 2020 la Presidencia de la República eliminó la Secretaría Técnica del CONALI y las competencias, atribuciones, responsabilidades y personal fue asumido por el Ministerio de Gobierno por lo que los documentos y expedientes se encuentran a cargo de esa cartera de Estado y fueron solicitados para realizar las sistematizaciones y resultados que este trabajo de investigación presenta.

Nacional de Límites Internos CONALI y su Secretaría Técnica; se presentan las principales características, procesos y personal que se invirtieron para enfrentar la problemática limítrofe en el país.

El capítulo tercero muestra las características de los dispositivos participativos que se utilizaron para la gestión de conflictos territoriales y el número de ciudadanos que se incorporaron en este sector de política. Los tres casos seleccionados son analizados en función de variables similares que nos permiten su comparación y una evaluación de los casos. Finalmente, la última sección presenta las conclusiones generales, un recuento de los hallazgos que arroja la investigación y las limitantes encontradas en el desarrollo de la investigación.

A partir de esta investigación se espera contribuir al debate de los estudios de Estado, espacio/territorio y de la participación popular, que dé cuenta de los modos en los que la estatalidad ecuatoriana se construye por la acción de actores estatales y no estatales. Hay literatura que apunta al análisis de la autonomía estatal o la autonomía societal, sin embargo, es fundamental aportar con datos empíricos a estudios más equilibrados de las relaciones entre Estado y la sociedad civil.

Es particular el tratamiento de una política estatal del espacio nacional y sus límites internos, existen estudios más numerosos relativos a las fronteras externas que han sido abordados desde las dimensiones de seguridad, soberanía, relaciones fronterizas, migratorias, entre otras. Ningún estudio en el Ecuador da cuenta de la conflictividad en torno a las demarcaciones territoriales internas y su relación con los proyectos estatales, es original entonces la preocupación por la convergencia entre la construcción de estatalidad y la participación popular. Finalmente, y a luz de ese trabajo y sus resultados, se espera aportar al complejo proceso de democratización en el Ecuador.

Capítulo 1. Ciclos estatales, construcción del espacio nacional y conflictos territoriales en el Ecuador

El espacio nacional contemporáneo es, la herencia transformada de una serie de estructuras espaciales modificadas y complejizadas progresivamente con el cambio del tiempo

—Jean-Paul Deler

El capítulo a continuación tiene como objetivo reconstruir el proceso de construcción del espacio nacional y de la organización territorial del Estado ecuatoriano en tres ciclos estatales, el primero, el ciclo desarrollista de 1970 a 1982, el segundo, el ciclo neoliberal desde 1984 hasta el 2007 y el tercero, conocido como el ciclo postneoliberal desde el 2008 hasta el año 2017. En este contexto, se busca definir las características fundamentales de la estructura territorial del Ecuador, observar y explicar la evolución de la división política administrativa a lo largo de los años y relacionar los ciclos estatales con el tratamiento de las fronteras internas.

El enfoque utilizado comprende que uno de los atributos que confieren estatalidad es el territorio y que conformación del Estado-nación ocurre de manera asociada con la creación de un “espacio estatal”.⁹ Este abordaje permite superar las nociones básicas del territorio “como ámbito jurisdiccional preestablecido para avanzar hacia una definición del territorio nacional como parte consustancial de un proyecto de Estado” (Carrión, López, y Montalvo 2019, 35). Al mismo tiempo, se entiende que “el sistema interestatal moderno no fue erigido sobre una tabla rasa terrestre, sino que se cristalizó a través de un complejo panorama polimórfico heredado de fases anteriores de construcción del Estado.” (Jessop 2016, 199).

Antes de entrar a detallar la configuración del espacio territorial de los años 70 en el Ecuador, se va a revisar la estructura territorial con la que se creó el Estado ecuatoriano a partir de la desintegración de la Gran Colombia, se muestran las tensiones entre el gobierno central y los poderes locales que configuraron la dinámica política y espacial de los 40 primeros años. Se realizará un paréntesis en los cien primeros años de vida republicana para cerrar con un corto análisis de las incorporaciones territoriales entre 1930 a 1961.

1.1. Las tensiones entre el poder central y los poderes locales

⁹ En tanto realidad geográfica, socio-económica y política con una estructura institucional para la producción, coordinación y administración del territorio (Lefebvre 2009).

Con el triunfo del proceso independentista en 1830 el departamento del sur de la Gran Colombia se constituyó en la República del Ecuador y en la ciudad de Riobamba en ese mismo año se expidió la primera Constitución. En términos de organización territorial la primera carta constitucional conservó la organización territorial implementada en la Gran Colombia, es decir mantuvo la división en departamentos, provincias y cantones. La política territorial de la nueva república ratificó la Ley de División Territorial de 1824 compuesta por tres departamentos, ocho provincias¹⁰ y veinticinco cantones.¹¹ El naciente Estado se declaró unitario pero la organización territorial heredaba la importancia de los departamentos de Cuenca, Guayaquil y Quito.

Gran parte de la historiografía ecuatoriana Manguashca (1994), Ospina (2004), Valarezo (2004), reconoce a tres regiones relativamente constituidas en el Ecuador post-independiente: la sierra centro-norte, la sierra sur y la costa.¹² Esta marcada organización regional fue discutida desde inicios de la república existiendo dos tendencias marcadas, por un lado, los federalistas y por otro los unitaristas. La Constitución de 1830 declaró al Estado *unitario*, aunque la misma literatura histórica señala que en los hechos la organización territorial fue un “federalismo de facto en el que Quito, Guayaquil y Cuenca reclamaban cuotas de poder al poder central” (Valarezo 2004, 146).

Con la fundación de la república las economías regionales organizadas en función de arreglos coloniales en conexión con el mercado mundial, orientaron su producción hacia el mercado interno. Las “regiones con identidades históricas propias se integraron de manera conflictiva al proyecto y al espacio nacional recientemente constituido” (Palomeque 1991, 69).

¹⁰ El 25 de junio de 1824 Simón Bolívar dicta la Ley de División Territorial del Distrito del Sur, Ecuador y lo conformó tres departamentos y las provincias de Pichincha, Imbabura, Chimborazo, Cuenca Loja, Jaén de Bracamoros, Mainas, Guayaquil y Manabí. En 1830 con la firma del tratado Pedemonte-Mosquera se perdieron las provincias de Jaén de Bracamoros y Mainas al Perú.

¹¹ Los cantones conformados y parte de la naciente república fueron: Alausí, Ambato, Baba, Babahoyo, Cañar, Cuenca, Daule, Esmeraldas, Gualaceo, Guano, Guaranda, Guayaquil, Ibarra, Jipijapa, Latacunga, Loja, Machala, Montecristi, Otavalo, Portoviejo, Quijos, Riobamba, Santa Elena, Zaruma y Quito.

¹² La sierra centro-norte integrada por las provincias de Imbabura, Pichincha y Chimborazo se caracterizó por un fuerte protagonismo de la ciudad de Quito reguladas por un sistema hacendatario y una élite terrateniente dominante; configurado un dualismo rígido entre indios y blancos (Valarezo 2004). La sierra sur conformada por las provincias de Cuenca y Loja caracterizada por la consolidación de la hacienda y con una mayor injerencia de la iglesia, sus élites en un inicio (hasta 1833) defendían el federalismo (De La Torre 2013). Y la costa o Guayaquil estaba integrada por las provincias de Guayaquil y Manabí con sus respectivas capitales Guayaquil y Portoviejo, esta región siempre tuvo una dinámica distinta a la de la Sierra, debido a que su producción se basó en la agroexportación hacia mercados externos. La Costa y su eje Guayaquil constantemente reclamaron autonomía con respecto al poder central (De La Torre 2013).

El reciente Estado nación se implantó sobre la estructura de dominación de la colonia, las tendencias autonomistas de carácter privado y local fueron el clima de la época. “A lo largo del siglo XIX y parte del XX la formación del espacio nacional fue una lucha contra las tendencias de desintegración producto de las tensiones internas entre los actores territoriales, regionales provinciales y locales” (Larrea 2012, 65). Jean Paul Deler, (2007) identifica durante el siglo XIX al menos cuatro períodos de crisis en la construcción nacional ecuatoriana que la llevaron casi a los límites de su disolución estos fueron los años de: 1833-1834, 1845, 1859-1860¹³ y en 1883. El autor sostiene que, a pesar de los rasgos particulares de cada crisis, éstas tenían en común el apareamiento de muchos poderes locales y la multiplicación de autoridades antagónicas conformadas en Guayaquil, Quito y Cuenca.

La literatura histórica Ayala (1980), Chiriboga (1980), Estrada (1977), Valarezo (2017) coincide en definir al Estado ecuatoriano como un estado unitario débil por su escasa presencia en el territorio nacional y por la imposibilidad de convertir el centro, es decir Quito, en la expresión del poder nacional. Los cincuenta primeros años de formación de la república develan una crisis estatal, una débil cohesión interna y una fragilidad del cuerpo político (Deler 2007). La potencia de los regionalismos y la rivalidad de las ciudades de Guayaquil y Quito marcaron los rasgos específicos de la naciente república.

Acertadamente, Manguashca sostiene que:

El principal problema de la formación estatal en Ecuador fue la fractura territorial, los agentes históricos de la construcción estatal no fueron clases sociales sino, más bien, fuerzas que se enfrentaron a nivel espacial, es decir, ‘el poder central’, los ‘poderes regionales’ y los ‘poderes locales’ (Manguashca 1994, 359).

La fractura territorial se vio reflejada también en las relaciones de producción y en la orientación del mercado. Al regionalismo se lo entiende como “la expresión política de la división y el aislamiento impuesto por la geografía” (Rodríguez 1985, 29), el regionalismo conformó menos que una nación “una serie de regiones débilmente articuladas sin consolidarse como depositario único de soberanía” (Pineo 1994, 277).

¹³ En 1859 se vivió una de las peores crisis en el proceso de formación del Estado-nación, hubo cinco gobiernos constituidos que reclamaban jurisdicción sobre distintas regiones, los gobiernos de Francisco Robles (Ecuador); Gabriel García Moreno (Gobierno provisorio de Quito); Guillermo Franco (Jefe Supremo de Guayaquil); Jerónimo Carrión (Cuenca) y Manuel Carrión Pizano (Jefe del Distrito Federal Loja). Este convulso período duró dos años. En 1861 García Moreno logró imponerse a otros líderes dando inicio a la construcción del Estado Central y la unidad nacional.

Maiguschca (1991) a pesar de reconocer la fractura territorial y los conflictos entre las élites regionales explica que a pesar de todo la causa del Estado unitario se impuso desde 1830 ya que tempranamente durante el período del presidente Juan José Flores en 1835 se abolieron los departamentos y se erigió la provincia como la principal unidad territorial que fue sometida a la autoridad del poder ejecutivo. A pesar de esto, tanto Maiguschca (1991) como De la Torre (2012) concuerdan en señalar que fue con la Constitución de 1869 en la que finalmente se implementó un proyecto de administración fuertemente centralista. La carta constitucional de 1869 suprimió los gobiernos provinciales y parroquiales dejando únicamente en funcionamiento a los municipios. El centralismo garciano dio potestad al nivel Ejecutivo de elegir a los gobernadores, jefes y tenientes políticos, además, a través de decretos se dispuso que ningún acuerdo municipal se lleve sin aprobación del gobernador de la provincia, autoridad designada directamente por el Presidente de la República.

Enrique Ayala (1984) se refiere al período de García Moreno como la gestación del Estado nación en Ecuador y la latente confrontación entre el poder central y los poderes locales fueron la principal característica de los primeros años de vida republicana. Con la Constitución de 1869 se intentó corregir los problemas del poder central y lograr una mayor regulación en los espacios locales, los poderes presidencialistas y el ejercicio de la centralización se materializaron en el nombramiento de los gobernadores desde el poder ejecutivo, en la revisión y aprobación de las normativas locales de los municipios por parte poder central. Los principios católicos convirtieron a la iglesia católica como el poder político e ideológico de la época.

1.2. La estructura territorial entre 1830 y 1930

La Constitución de 1835 en el artículo 43, numeral 13 establecía como facultad del Congreso la creación de provincias y cantones y la definición de sus límites, estas facultades expresas del poder legislativo se ratificaron en las Cartas Constitucionales de 1861, 1906, 1945 en adelante y hasta la actualidad.

Después de la Ley de División Territorial de 1824 que ratificó la organización de la Gran Colombia, se promulga una nueva Ley en 1861, en los años de 1869, 1878, 1884 y 1897 se expiden leyes en materia de división del territorio. La ley de 1897 es la última ley que contiene de manera integral, la creación de provincias, cantones y parroquias del país, después de 1897 la organización del territorio no se encuentra en una sola ley, sino que las nuevas provincias y cantones se fueron creando a través de leyes de la República específicas, las

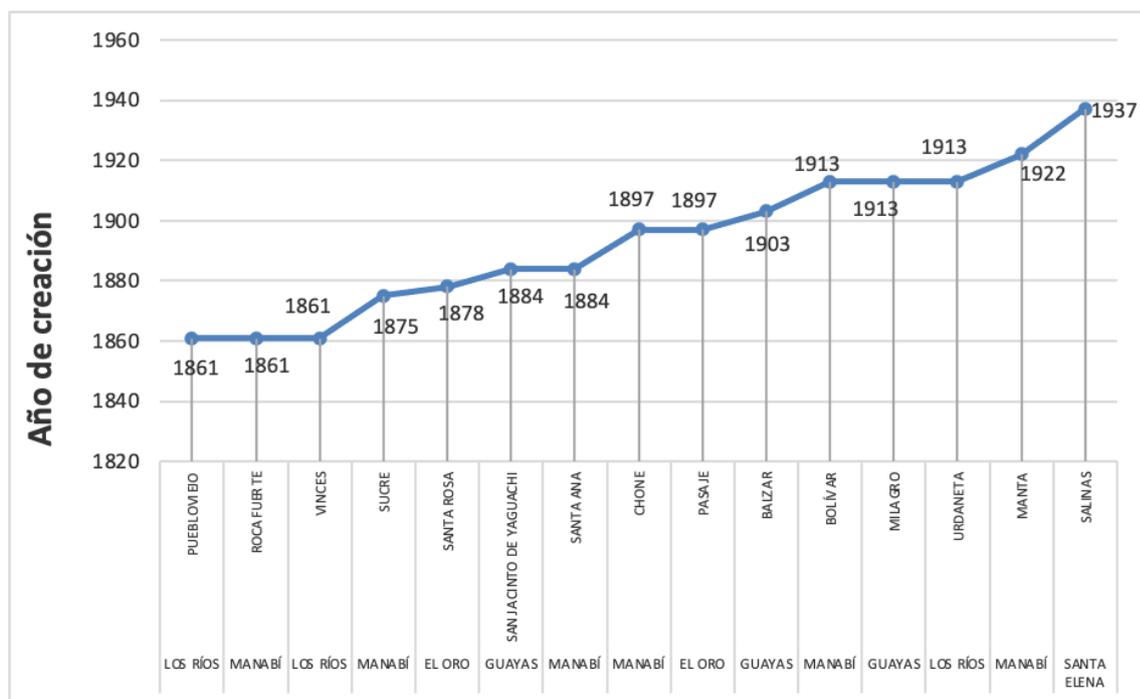
parroquias rurales se crearon a través de ordenanzas municipales, sancionadas por acuerdos ministeriales.

Cumplidos los cien primeros años de vida republicana, el Ecuador conservó un régimen administrativo interior en provincias, cantones y parroquias rurales establecidas desde la Constitución de 1835, así al año 1930, el Ecuador duplicó el número provincias (16) de las cuales 8 fueron desmembradas de sus provincias originarias estas son: Tungurahua, (1860) Los Ríos, (1861) Esmeraldas, (1861) León-Cotopaxi, (1861) El Oro, (1884) Carchi, (1884) Cañar, (1884) Bolívar (1884) y Morona Santiago (1925).

A nivel de cantones entre 1860 y 1939 se incorporaron a la estructura territorial 46 cantones, de los cuales 26 se crearon en la Sierra, 15 en la Costa y 5 en la Amazonía. La creación de cantones en este siglo muestra que la división territorial se realizó principalmente en la Sierra, pero inician las primeras separaciones y creaciones en la Costa en particular en las provincias de Los Ríos, Manabí y El Oro.

Durante estos años para Meza (1992) y Deler (2007) las modificaciones de la estructura territorial de la Costa fueron el resultado de un crecimiento productivo generado por la producción y exportación de cacao en sectores húmedos tropicales, en este período se crearon los cantones de: Chone Manta, Pasaje, Balzar, Milagro, Urdaneta. (Ver el detalle en el gráfico a continuación:

Gráfico 1.1. Cantones de la región Costa



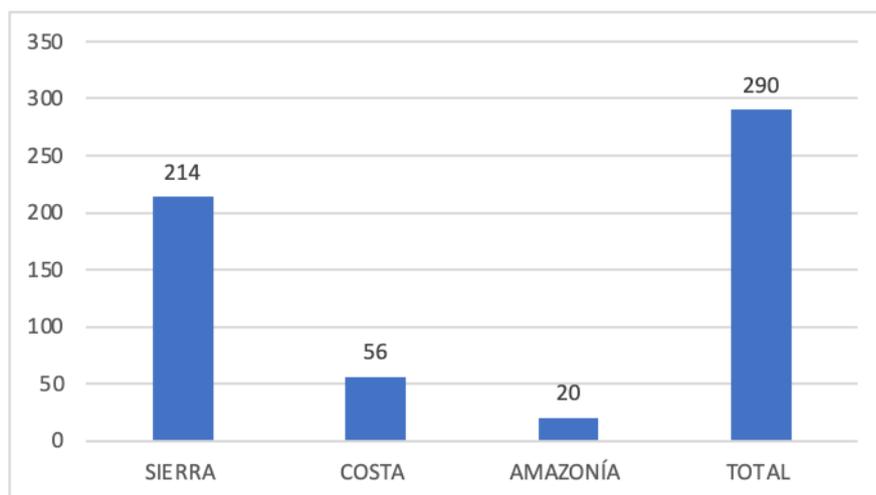
Elaborado por la autora a partir de los registros oficiales de creación de cantones.

El fenómeno de creación de cantones contribuyó para que la población de las provincias costeñas se incrementara de 165.280 a 1.115.264 habitantes. Deler (2007) explica que el crecimiento de la población de la Costa empezó en el último cuarto del siglo XVIII como resultado de la ola migratoria procedente de los Andes golpeados por la crisis regional.¹⁴ La migración de la sierra a la costa fue esencialmente masculina y rural (Deler 2007).

El gráfico a continuación muestra que en los cien primeros años de vida republicana (1830 a 1930) se crearon 290 parroquias rurales.

Gráfico 1.2. Número de parroquias rurales creadas entre 1830 y 1930 según región

¹⁴ Causada por las orientaciones de la política comercial colonial, las catástrofes naturales, los levantamientos indígenas debido a los efectos de la crisis.



Elaborado por la autora a partir de los registros oficiales de creación de cantones.

El gráfico muestra que las divisiones territoriales de nivel parroquial se dieron principalmente en la Sierra 214 parroquias nuevas, 56 parroquias rurales se crearon en la Costa y un número menor en la amazonía 20. Es preciso indicar que para 1940 la región insular o Galápagos no registra cantones ni parroquias rurales.¹⁵

A pesar del despliegue poblacional por la producción de cacao en la región litoral, el número de circunscripciones territoriales parroquiales creadas en la Sierra es casi cuatro veces mayor al número de parroquias rurales creadas en la Costa y 20 veces mayor a las de la amazonía, si bien esto puede ser explicado desde el tamaño de las regiones, también se explica porque la sierra mantenía una población más numerosa y estaba conducida por una antigua élite con considerables recursos económicos y sociales que se propuso dominar políticamente el Estado republicano. De las 214 parroquias rurales serranas nuevas, 40 están ubicadas en la provincia de Pichincha, 32 en Azuay, 28 en Chimborazo, 22 en Cotopaxi, 22 en Tungurahua, 19 en Loja, 18 en Imbabura, 11 en Cañar, 13 en Bolívar y 9 en Carchi.

De las 56 parroquias creadas en la Costa, 18 se conformaron en la provincia de Manabí, 17 en el Guayas, 7 en Los Ríos, 7 en El Oro, 7 en Esmeraldas. Las nuevas parroquias rurales de la Costa fueron creadas en las tres grandes zonas productoras y exportadoras de cacao (alrededores de Babahoyo, Machala, Chone y Santa Ana, Bahía, Manta, Machalilla, Manglaralto). Una vez inaugurado el ferrocarril, las nuevas parroquias se instalaron en la ruta

¹⁵ Con la Constitución de 1855 y después de varios textos constitucionales posteriores el archipiélago de Galápagos se incorpora expresamente en la definición del territorio nacional, jurídicamente el archipiélago nunca formó parte de la Audiencia de Quito, Deler (2007) identifica a la integración de Galápagos al territorio ecuatoriano como la única ganancia territorial que se realizó durante el período republicano.

Guayaquil-Manabí.

En la Amazonía el ritmo de creación parroquial fue bastante más lento, se crearon 20 parroquias rurales, 8 en Morona Santiago, 6 en Pastaza, 3 en Orellana, 2 en Zamora Chinchipe y 1 en Napo. El año 1861 fue clave en la configuración de la malla político-administrativa del nivel parroquial, 142 parroquias se crearon a través de la Ley de División Territorial de 1861.

A pesar de que Ley de División Territorial de 1861 (a diferencia de la Ley de 1824) ya señalaba la importancia de “dividir y demarcar el el territorio para facilitar la administración tanto en lo político como en lo municipal” (Andrade 1985, 5), ningún artículo de la ley demarcó los límites de las jurisdicciones creadas. Tal situación se repite en la Ley de División Territorial en 1869 y 1878.¹⁶

Deler (2007) explica a través de dos razones la evolución de las unidades políticas administrativas de los primeros 100 años de vida republicana, la primera, el deseo del gobierno central de ceder y otorgar credenciales de legalidad republicana a los poderes locales, y la segunda, los cambios demográficos, económicos y sociales de la costa – Guayaquil.

Pierre Gondard (2005) por su parte, concluye que “los flujos poblacionales moldearon a lo largo de los años la fisonomía del país y provocaron grandes distorsiones en la jerarquización administrativa del territorio” (Gondard 2005, 68). Durante los primeros años de vida republicana la región forestal amazónica se percibe como un espacio no integrado y débilmente controlado que constituyó un ángulo muerto en el territorio nacional (Deler 1994). La región amazónica estaba amenazada desde hace varias décadas por la penetración económica de los intereses peruanos.¹⁷

1.3. Estructura territorial de 1931 a 1969: Una revalorización de los territorios amazónicos

Es después de 1930 que la estructura territorial sufre algunas modificaciones, pero sobre todo

¹⁶ La particularidad de la Ley de 1878 es que otorga a las municipalidades la potestad legal de fijar las demarcaciones en las parroquias creadas.

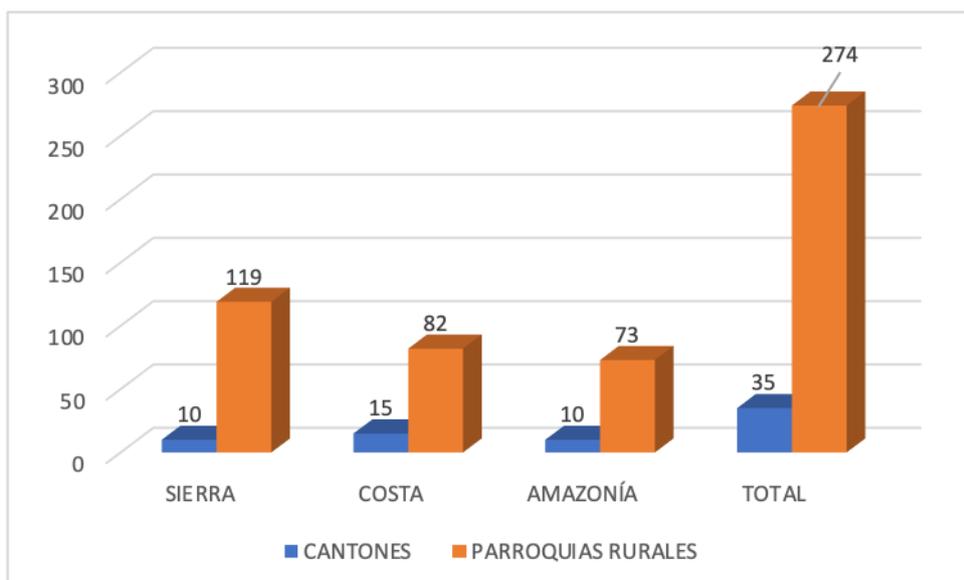
¹⁷ Ana María Sevilla (2013) presenta un extenso trabajo denominado: “El Ecuador en sus mapas: Estado y nación desde una perspectiva espacial” en trabajo examina el material cartográfico de tres mapas del período republicano. Su estudio comparativo evidencia el complejo proceso de definición de fronteras externas y la escasa problematización de las fronteras internas, el centro de la discusión lo ocupa el territorio amazónico.

desde 1941 posterior a la guerra con el Perú que operó una revalorización de los territorios fronterizos sobre todo amazónicos. Así, en 1953, se dividió la provincia de Santiago-Zamora en Morona Santiago y Zamora Chinchipe. La primera con los cantones de Macas, Gualaquiza, Santiago, Limón Indaza, Sucúa y Palora y la segunda con los cantones de Zamora, Chinchipe y Yacuambi. Antes de 1941 la región forestal amazónica se percibía como un espacio no integrado en la que se aventuraban algunos viajeros o misioneros.

En 1959, el presidente Camilo Ponce promulgó la Ley Especial del Oriente con la que se dividió la provincia Napo-Pastaza en Napo constituida por los cantones Napo, Quijos, Aguarico, Putumayo y Orellana; y la provincia de Pastaza con los cantones de Pastaza y Mera. Estas divisiones y creaciones dan cuenta de la importancia que tuvo la región amazónica para el Estado a partir de los resultados de la guerra del 41. También, al finalizar la década de los 60 se inicia un esfuerzo sistemático de ocupación del territorio amazónico mediante la Ley de Tierras Baldías y Colonización de 1964.

De 1940 a 1969 (casi treinta años) se suman a la estructura territorial 35 cantones, 10 en la región amazónica, 10 en la Sierra y 15 en la Costa, además, 274 parroquias rurales nuevas, de las cuales se distribuyen de la siguiente manera, 119 en la Sierra, 82 en la Costa y 73 en la Amazonía. Estos datos muestran que, a nivel de cantones, la Sierra que en mayor medida se beneficiaba de la creación de los mismos, en este corte histórico, la costa supera la creación de cantones (15) y el mismo número de cantones se crean en la Sierra y la Amazonía. Además, se duplica el número de parroquias rurales creadas en la Costa y se triplica en la región amazónica.

Gráfico 1.3. Número de parroquias rurales creadas entre 1830 y 1930 según región



Elaborado por la autora a partir de los registros oficiales de creación de cantones.

Tabla 1.1. Detalle de cantones creados en 1a Costa entre 1940-1969

Provincia	Cantón	Año de creación
Guayas	El Empalme	1969
	Naranjal	1960
	Salitre	1959
	Samborondón	1955
Manabí	El Carmen	1967
	Junín	1952
	Paján	1950
	24 de Mayo	1945
Esmeraldas	Quinindé	1967
	Eloy Alfaro	1941
	Muisne	1956

El Oro	Arenillas	1955
	Piñas	1940
Los Ríos	Ventanas	1952
	Quevedo	1943

Elaborado por la autora a partir de los registros oficiales de creación de cantones.

Unas de las novedades del período es la fragmentación de la región amazónica, región que gana terreno y poder político en el espacio nacional (Meza 1992). Durante este período se crean 10 cantones y 73 parroquias rurales. La tabla a continuación muestra en detalle los diez cantones creados en la región amazónica:

Tabla 1.2. Detalle de cantones creados en la Costa entre 1940-1969

Provincia	Cantón	Año de creación
Orellana	Francisco de Orellana	1969
Sucumbíos	Putumayo	1969
Pastaza	Mera	1967
Morona Santiago	Sucúa	1962
	Morona	1959
	Limón Indanza	1950
	Gualaquiza	1944
	Santiago	1942
Zamora Chinchipe	Chinchipe	1953
	Yacuambi	1953

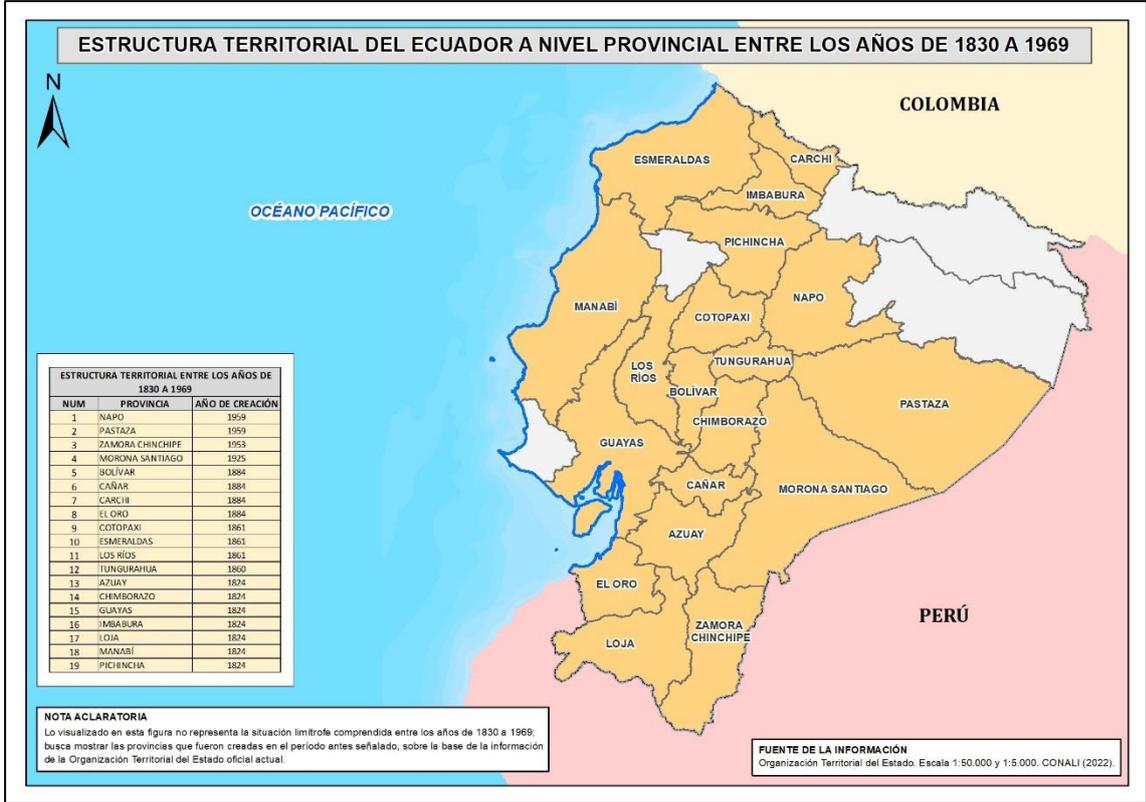
Elaborado por la autora a partir de los registros oficiales de creación de cantones.

El fenómeno de ramificación de provincias y cantones a juicio de Gondard (2005) “no trataba

de administrar mejor sino de dar satisfacción a los poderes locales que buscaban protagonismo y amenazaban a la nueva y frágil unidad nacional” (Gondard 2005, 48). Las divisiones territoriales en la región amazónica tienen también una lectura de la necesidad estatal de construir fronteras vivas a través de procesos demográficos impulsados, controlados y regulados por el Estado a partir de 1963 con la Ley de la Reforma Agraria y Colonización de 1963.

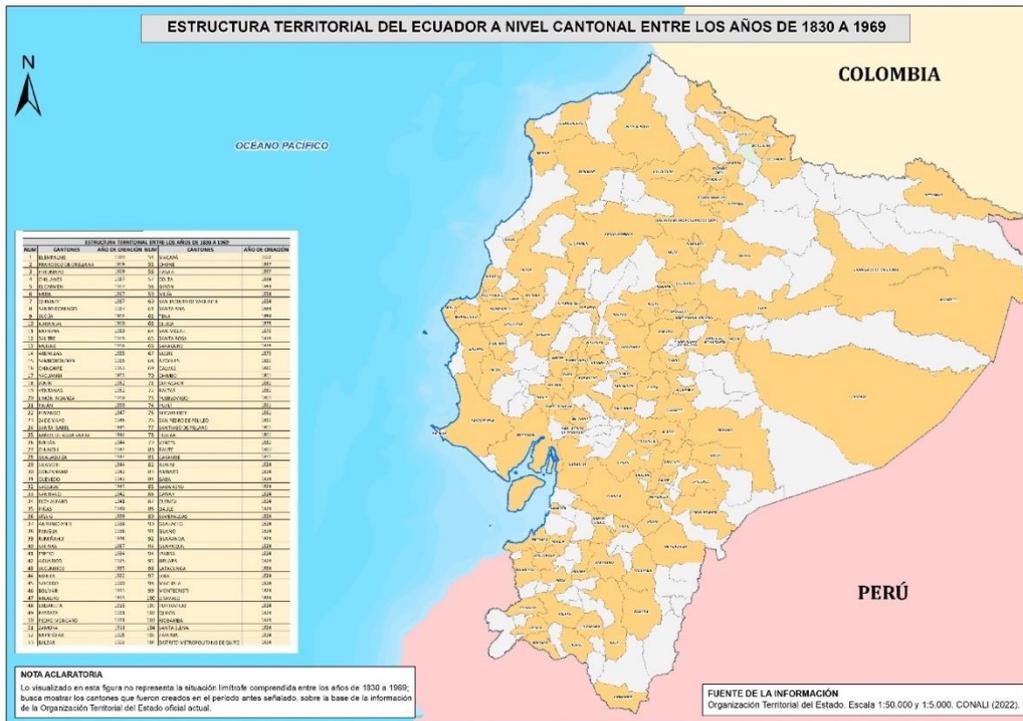
Así, para 1969 el Ecuador contaba con 19 provincias, 106 cantones y 565 parroquias rurales, ver la figura a continuación:

Mapa 1.1. Estructura territorial provincial de Ecuador entre los años 1830-1969



Fuente: Comité Nacional de Límites Internos (2022).

Mapa 1.2. Estructura territorial cantonal de Ecuador entre los años 1830-1969



Fuente: Comité Nacional de Límites Internos (2022).

Resumiendo, la estructura territorial con la que partió la nueva república en 1830 fue modificada hasta 1969, tempranamente en 1835 desaparecieron los departamentos y la provincia se convirtió en la principal unidad territorial sujeta al poder central. A nivel provincial en los cien primeros años de vida republicana se crearon ocho provincias, a nivel cantonal se crean 81 nuevos cantones, esta distribución sigue siendo superior en la Sierra, aunque entre 1940 y 1969 se crea un número mayor de cantones en la Costa sobre todo en zonas productoras y exportadoras de cacao. Después de la guerra de 1941 con el Perú, el espacio amazónico es visible para la estructura político administrativa del Estado. La creación de circunscripciones territoriales, han sido explicadas desde las siguientes variables: la debilidad del poder central de penetrar en las estructuras administrativas, por lo tanto ceder cuotas de poder y satisfacción a los poderes locales a través de la creación de estas unidades territoriales; los cambios demográficos, económicos de la costa articulados al eje económico agroexportador primero de cacao y luego del banano; y, en la región amazónica el impulso estatal de ocupar este territorio y administrarlo efectivamente.

1.4. La estructura territorial en el ciclo estatal desarrollista (1970-1982)

Desde las ciencias económicas se suele periodizar al ciclo desarrollista ecuatoriano entre 1950 y 1980 con el auge de la producción y exportación de banano (Carvajal 2011), el boom y la

renta petrolera, asociando estos procesos productivos a cierta estabilidad económica y política. El modelo de industrialización por sustitución de importaciones fue iniciada en Ecuador en 1965 “como estrategia fundamental de crecimiento mediante protección arancelaria, inversión directa, crédito, política cambiaria y otros mecanismos, cuyo uso se intensificó durante el auge petrolero” (Larrea 2006, 87).

Para los fines de este trabajo, se ha considerado como punto de partida el año de 1970 porque en términos de la organización territorial, los años 70 representaron una ruptura de la lógica regional-federalista, para inscribirse en un proyecto nacional-centralista (Deler 2007), es decir, cuando el federalismo de facto verdaderamente se debilitó frente a la presencia del Estado central. Para Deler (2007), el Estado central empezó a imponerse sobre los poderes locales a raíz de los ingresos de la renta petrolera, la recaudación fiscal y una clara concepción nacionalista en casi todos los ámbitos de la vida social liderada por los militares. Es, en 1972 cuando se evidencia, un rol protagónico y central del Estado en la planificación, en el proceso de sustitución de importaciones, en la modernización del aparato estatal y una inicial regulación en materia territorial y en el tratamiento de los límites internos, como lo veremos más adelante.

En términos políticos este ciclo (1970-1982) incluye los últimos años de la presidencia José María Velasco Ibarra, el régimen militar presidido por Guillermo Rodríguez Lara y el triunvirato militar del Consejo Supremo de Gobierno presidido por el Almirante Alfredo Poveda Burbano de Lara,¹⁸ además, incluye los primeros años del retorno a la democracia bajo la presidencia de Jaime Roldós Aguilera y su sucesor Oswaldo Hurtado.

En los años setenta, “los militares emergieron como actores políticos institucionales y artífices de un modelo estatal-nacional desarrollista para llevar a cabo proyectos de corte modernizador y centralizador del poder central” (Burbano de Lara 2014, 116).

De La Torre (2013) coincide en catalogar a la dictadura militar de 1972 presidida por Rodríguez Lara como el “constructor del Estado-nación” por su afán de promover una política centralista y de fortalecimiento del centro.¹⁹ Entre 1972 y 1976, el General Guillermo

¹⁸ La Junta Militar también lo integraban el General Guillermo Durán Arcentales, en representación del Ejército del Ecuador, y el General Luis Leoro Franco en representación de la Fuerza Aérea del Ecuador. El triunvirato duró en el poder hasta agosto de 1979.

¹⁹ La historiadora, ubica entre otros constructores del Estado-nación a: García Moreno, Eloy Alfaro, Isidro Ayora, Guillermo Rodríguez Lara y Rafael Correa. (En: Los constructores del Estado nacional 1830-2010, Patricia de la Torre 2013)

Rodríguez Lara presidió un gobierno nacionalista que se inició con el boom petrolero. Julio Oleas (2013) reseña el arrebato del poder de los militares a la oligarquía representada por José María Velasco Ibarra “emprendiendo una fuerte disputa con el capital transnacional, modernizando el aparato estatal y planificando la aceleración de la industrialización por sustitución de importaciones” (Oleas 2013, 20).

El programa instaurado por las Fuerzas Armadas tenía una clara concepción nacionalista, posicionándose en el imaginario social como la expresión genuina del sentimiento nacional y como la única fuerza capaz de controlar las disputas generadas en torno a la renta petrolera. Los militares en el poder, presentaron planes de reforma, por ejemplo, el Plan de Acción del Gobierno Revolucionario y Nacionalista del Ecuador que apuntaba a una “serie de reformas en materia agraria, tributaria, bancaria, financiera y crediticia, y administrativa” (Oleas 2013, 31). Los pilares del programa de la dictadura de los 70 fueron la reforma agraria en 1972, el fomento a la industrialización sustitutiva de importaciones y un mayor protagonismo del Estado en el desarrollo.

De acuerdo a Burbano de Lara la dictadura instaurada en 1972:

Buscaba la modernización del país bajo la tutela de un poder militar autodefinido como nacionalista, revolucionario y antioligárquico. Su agenda de acción política se enfilaba nuevamente en contra de los grupos tradicionales de poder, la oligarquía guayaquileña y los terratenientes serranos, denunciados como “minorías opresoras”, como pilares de una “estructura despótica de explotación, indiferente a las necesidades más elementales de las mayorías ecuatorianas (Burbano de Lara 2014, 150).

Después de 1972, con el control directo de la renta petrolera en manos del Estado y el incremento de la capacidad financiera del sector público, el gobierno central pudo ampliar la burocracia y tecnificar el aparato estatal. La modernización del aparato del Estado estuvo marcada por el nacimiento de ministerios especializados, por ejemplo, el de Industrias e Integración, el de Recursos Naturales y toda un serie de instituciones para recopilar información económica, estimular la inversión y el desarrollo la Junta Nacional de Planificación (JUNAPLA) el Centro de Estudios para el Desarrollo (CENDES), Instituto Ecuatoriano de Electrificación (INECEL), de crédito educativo (IECE), Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos (INERHI), Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización IERAC, la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana (Deler 2007). En 1973 hubo un cambio fundamental en política fiscal a través de la reforma al impuesto a la renta, la implementación

de impuestos adicionales y la modificación de las instituciones encargadas de la recaudación fiscal.

Además, con el boom del petróleo el Estado afirmó su capacidad de intervenir en la economía. Los gobiernos seccionales fueron controlados por el Estado, quien les asignó sus presupuestos, “controló sus fuentes financieras y asumió una serie de competencias que antes les correspondían a los primeros, provocando una pérdida del papel de los municipios en tanto espacios locales de gobierno” (Valarezo 2004, 183).

En 1976, “se produjo un cambio del mando militar, el triunvirato militar presidido por el almirante Alfredo Poveda Burbano, con él operaron cambios en política económica” (Oleas 2013, 58) y se dieron los primeros cuestionamientos de la participación del Estado en la economía. El triunvirato que prometió el retorno a la democracia reflejó un matiz represivo y conservador en comparación con su antecesor Rodríguez Lara. Además, negaba el carácter revolucionario del programa militar de Rodríguez, sin embargo, durante el triunvirato persistió una visión modernizante de la economía, la nacionalización de los recursos naturales, la promoción de la industrialización- modernización y el crecimiento del Estado (Garrido 2015).

El triunvirato militar continuo con el fortalecimiento de la arquitectura institucional del Estado así, por ejemplo, aparecen las instituciones de ciencia y tecnología (CONACYT), de patrimonio cultural (INPC 1978), de información pública (SENDIP), de estadísticas y censos, (INEC 1976) de límites internos (CELIR 1977), está última de vital importancia en este trabajo.

La Comisión Especial de Límites de la República CELIR fue creada mediante Decreto Supremo Nro. 1189 en febrero de 1977, adscrita al Ministerio de Gobierno y entre sus funciones figuran conocer y resolver las controversias que se susciten por límites territoriales en entidades de derecho público e informar a las autoridades sobre la creación de provincias, cantones y parroquias rurales. El Decreto de creación de esta institución en uno de sus considerados refleja la prioridad para el país y para la organización territorial de fijar de forma definitiva los límites entre las diferentes jurisdicciones territoriales, recalando que “la fijación de límites debe hacerse de una manera eminentemente cívica y técnica en vista de que las gestiones realizadas por la instituciones públicas en materia territorial ha fracasado en su totalidad debido a la falta de organismos técnicos idóneos” (Decreto Supremo 1189, 1977).

Hasta 1977, si bien las leyes de división territorial expedidas mencionaban la necesidad de definir los límites de las entidades territoriales, ninguna ley describía límites de provincias, cantones o parroquias creadas, después de 1897 (última ley de división territorial) cuando se expiden decretos o leyes de creación por cada entidad territorial, no todas las normativas fijan claramente los límites, es decir con claras coordenadas geográficas que puedan ser proyectadas en un insumo cartográfico (mapa) e identificadas en territorio sin mayor problema.

En este escenario, los militares en el poder se preocuparon por crear una institución del nivel ejecutivo para el tratamiento de las fronteras internas. La CELIR funcionó de 1977 a 2013 como una comisión dentro de la estructura del Ministerio de Gobierno y en su Reglamento de creación establece entre las principales atribuciones emitir fallo sobre los conflictos de límites que susciten entre las circunscripciones territoriales e informar sobre la creación de entidades territoriales. Por lo tanto, es en 1977 cuando desde el Estado central se habla oficialmente de conflictos por límites territoriales, antes ausentes en la legislación y en el aparato institucional.

Además, de la creación de la CELIR, durante el ciclo desarrollista las modificaciones en material territorial tienen las siguientes características: a) se crea la provincia de Galápagos en 1973, antes figuraba en leyes de división territorial con la categoría de Archipiélago, en una visión nacional, central y estratégica los militares elevan a provincia a Galápagos y en el mismo año se crean sus tres cantones Santa Cruz, San Cristóbal e Isabela y cuatro parroquias rurales,²⁰ b) la política territorial de cantones estuvo marcada por un crecimiento relativamente proporcional de circunscripciones cantonales entre las regiones, así se incorporan a la estructura territorial 20 cantones distribuidos de la siguiente manera: cuatro en la Amazonía, cinco en la Costa, tres en Galápagos y ocho en la Sierra, como se muestra en la tabla a continuación:

Tabla 1.3. Año de creación de circunscripciones cantonales según región y provincia

Región	Provincia	Cantón	Área	Año de creación
--------	-----------	--------	------	-----------------

²⁰ Guillermo Rodríguez Lara, accedió a crear formalmente la provincia y por primera vez en la historia ecuatoriana de las islas, el Estado parecía tener medios para sostenerla de verdad. La creación de los tres municipios en Isabela, Santa Cruz y San Cristóbal en 1973 cambiaría el rostro de las islas.

Amazonia	Napo	Archidona	3057,16	1981
Amazonia	Zamora Chinchipe	Yantzaza	1013,70	1981
Amazonia	Sucumbíos	Lago Agrio	3151,27	1979
Amazonia	Morona Santiago	Palora	1451,08	1970
Costa	El Oro	Huaquillas	98,66	1980
Costa	El Oro	Portovelo	284,14	1980
Costa	El Oro	El Guabo	579,96	1978
Costa	Esmeraldas	San Lorenzo	3098,56	1978
Costa	Guayas	Naranjito	230,74	1972
Galápagos	Galápagos	Isabela	5527,94	1973
Galápagos	Galápagos	San Cristóbal	850,39	1973
Galápagos	Galápagos	Santa Cruz	1854,77	1973
Sierra	Loja	Catamayo	651,84	1981
Sierra	Imbabura	Pimampiro	439,83	1981
Sierra	Carchi	Mira	584,17	1980
Sierra	Loja	Zapotillo	1211,58	1980
Sierra	Loja	Sozoranga	421,88	1975
Sierra	Tungurahua	Patate	292,61	1973
Sierra	Tungurahua	Quero	169,18	1972
Sierra	Loja	Espíndola	516,23	1970

Elaborado por la autora a partir de los registros oficiales de creación de cantones.

Si hacemos un separación en esta tabla entre los dos regímenes dictatoriales y desde el retorno

a la democracia, tenemos que once cantones fueron creados en regímenes militares, entre 1970 y 1978, mientras que entre 1979 y 1981 (en un lapso de tres años) nueve cantones fueron creados; dato que nos advierte que la fragmentación territorial es más probable en tiempos democráticos, donde la variable del sistema político (que la mencionaremos más adelante) se suma a la lista de explicaciones alrededor de los cambios y las modificaciones de la organización territorial del Estado.

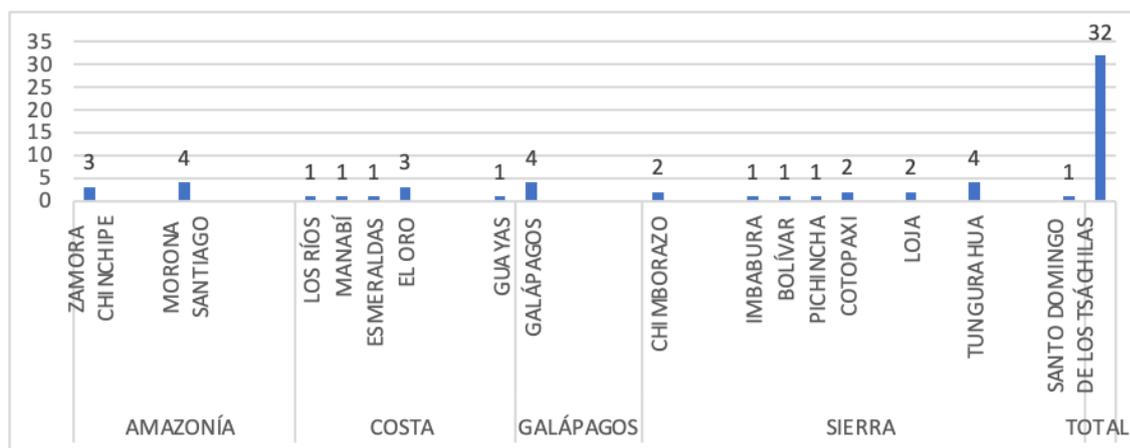
A nivel parroquial, entre 1970 y 1982 (doce años) únicamente se crearon 32 parroquias rurales, un número significativamente menor comparado con las 274 parroquias rurales que se crearon entre 1940-1969 (casi treinta años). Durante este período la creación de parroquias también presenta una tendencia más uniforme, (7) se crearon en la Costa, (7) en la Amazonía, (4) en Galápagos, (14) en la Sierra.

Si entre 1940 y 1969 varios cambios en la estructura territorial fueron atribuidos a los procesos migratorios interregionales sobre todo entre la sierra y la costa y a una inicial importancia de la región amazónica para el Estado ecuatoriano, entre 1970 y 1980 a pesar de que el Estado adjudicó un total de 1.287.337 hectáreas de tierra en la Sierra, Costa, Amazonía y Galápagos, de las cuales el 53,86% (731.654 ha) fueron entregadas en la Amazonía,²¹ el fenómeno migratorio no impactó en la creación de parroquias rurales, como sucedió entre 1940-1969.

El gráfico a continuación muestra las parroquias rurales creadas según región durante el ciclo desarrollista:

Gráfico 1.4. Número de parroquias rurales creadas entre 1970 y 1982 según región

²¹ Se estima que entre el 74 y el 83 arribaron al Oriente unas 92.700 personas (Oleas, 2013,68).



Elaborado por la autora a partir de los registros oficiales de creación de cantones.

Resumiendo, es conocido no solo en Ecuador sino también en América Latina que los modelos estatales desarrollistas implicaron transformaciones internas destinadas a asegurar la ampliación del mercado nacional y la modernización del aparato gubernamental. La literatura académica (Oleas 2013; Burbano de Lara 2015; De La Torre 2013) coincide en reconocer el crecimiento del Estado a través de sus agencias, burocracia,²² poder de regulación en varios ámbitos del quehacer estatal. En este período lo que los datos nos muestran es que el crecimiento estatal no se reflejó en el crecimiento de “poderes subnacionales” a través de la creación de cantones y parroquias rurales. El ciclo desarrollista es una de las etapas de menor fragmentación territorial del Ecuador contemporáneo.

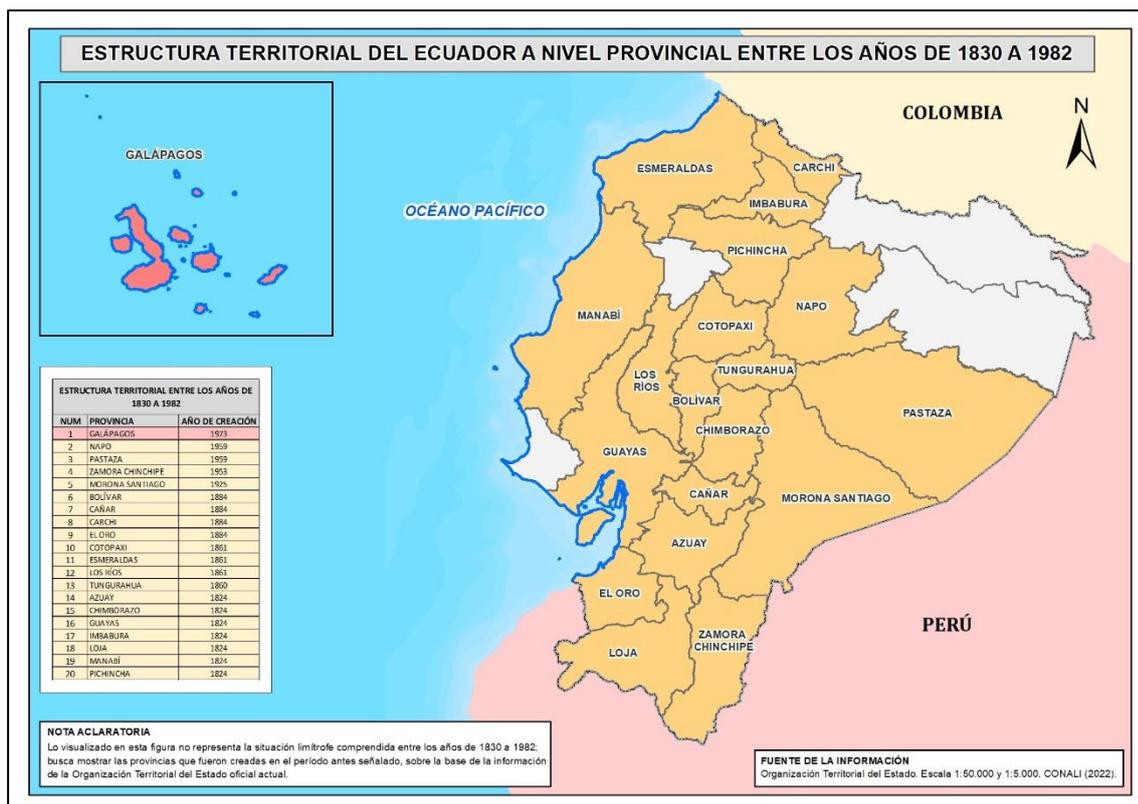
La orientación nacionalista del proyecto estatal estuvo articulada al fortalecimiento de la estructura centralizada de poder, el gobierno militar prestó particular atención a la demarcación de las fronteras nacionales a través de la creación de la Comisión Especial de Límites de la República CELIR en 1977. El interés de delimitar las circunscripciones territoriales fue una propuesta del proyecto modernizador y centralista de los 70. Para Pagnotta (2008) “la demarcación de los límites internos se transforma en el medio fundamental a través del cual los estados comienzan a ejercitar su soberanía sobre un territorio reconocido como propio” (Pagnotta 2008, 1). Desde el ámbito jurídico las fronteras sean internas o externas marcan el territorio en que son válidas las leyes y son aplicables las

²² Con la constitución de nuevas instancias y o con la reestructuración y reforma de antiguas instituciones, los gobiernos militares construyeron una estructura institucional sólida y con amplias competencias sobre los diferentes aspectos del país, lo que al tiempo se tradujo en la creación de un cuerpo de servidores públicos que para 1975 alcanzaba los 150.552 integrantes, aproximadamente el 2% de la población total ecuatoriana. (Muñoz, Miño, 2015, 175)

medidas coactivas. Desde una mirada política, los límites son el espacio donde prevalece el orden y las relaciones políticas del sistema interestatal y desde una dimensión simbólica, las líneas demarcatorias tienen que ver con la identidad. En todo caso “el trazado de líneas fronterizas forma una parte fundamental de la construcción del Estado nación-moderno, no se puede entender el mismo sin la conformación de un espacio perfectamente delimitado” (Cairo 2001, 34).

Al finalizar este período (1982) el Ecuador en materia territorial - 152 años luego de su creación- registraba 20 provincias (Galápagos fue creada en 1973), 126 cantones y 600 parroquias. En términos estatales las dictaduras militares (al menos en el caso ecuatoriano) dejaron como herencia un modelo estado-céntrico, es decir organizado desde la centralidad y presente en varios ámbitos del quehacer estatal, uno de ellos el tratamiento de sus fronteras internas y la regulación de lo territorial.

Mapa 1.3. Estructura territorial provincial de Ecuador entre los años 1830-1982



Fuente: Comité Nacional de Límites Internos (2022).

Mapa 1.4. Estructura territorial cantonal de Ecuador entre los años 1830-1982

desarmando la estrategia cepalina del período de Rodríguez Lara.

Las reformas de ajuste estructural se convirtieron en un factor determinante del clima de la época, pero también de las propias limitaciones del paradigma de desarrollo estado-céntrico que generó problemas fiscales. La evidencia empírica del trabajo de Conaghan & Malloy (1997) en los países andinos: Perú, Ecuador y Bolivia muestra que fueron los grupos de interés del empresariado quienes sentaron las bases para el desarrollo de coaliciones neoliberales con sus campañas antiestatistas. El avance del ajuste no fue igual en los países de la región, fue el resultado del carácter de las coaliciones políticas que se fraguaron y marcos institucionales, políticos previos y particulares en cada país.

A pesar de legados propios de la configuración de estados desarrollistas entre los 50 y los 70, en todos los países latinoamericanos durante la implementación del modelo neoliberal operó un sistemático cambio en la noción del papel del Estado, los estados cambiaron la dirección de las intervenciones, modificando su capacidad reguladora de la economía. En palabras de Lechner “pareciendo que el Estado deja de ser la instancia máxima de conducción y regulación que encarna la responsabilidad colectiva ante la sociedad” (Lechner 1993, 322).

El año de 1983 se ha seleccionado como punto de partida de este período, por ser un año en el que comenzó a configurarse un proceso de modificación de la economía y de la forma de procesar la política económica (Oleas 2013) el cierre del período es el año 2007 previo a la Constitución de Montecristi y la inauguración de un nuevo ciclo estatal en el Ecuador. En términos políticos este ciclo (1983-2007) incluye los gobiernos vinculados con el proyecto neoliberal, es decir el de Hurtado, Febres Cordero, Borja y Durán Ballén, además el período de mayor inestabilidad política que inicia con el gobierno de Bucaram en 1996 y posteriormente los gobiernos de Alarcón, Mahuad, Noboa, Gutiérrez y Palacios que no abandonaron la agenda neoliberal, es más en 1998 se aprobó una nueva Constitución que consagró al neoliberalismo.

El grueso del neoliberalismo consiste en el cambio de dirección del Estado, en la regulación de la economía a favor del mercado, uno de los postulados refiere a que el mercado “se regula solo” sin la intervención estatal lo que conlleva a un achicamiento del tamaño del Estado, ajuste de presupuestos estatales, recorte del gasto social, privatización de bienes y servicios

las economías nacionales al exterior, la libre circulación de capitales y la reducción del tamaño del Estado (García Canclini 1999 en Burbano 2014).

públicos y reducción de capacidades de las instituciones públicas (Paz y Miño 2019).

Ecuador, siguiendo los principios del Consenso de Washington, buscó minimizar el rol del Estado y desentenderse de la prestación de servicios públicos y beneficios sociales; perdió su rol de rectoría, de planificación de la economía nacional y disminuyó su capacidad de regulación y control de los mercados (Secretaría Nacional de Planificación del Ecuador 2017) a lo que añadimos también que perdió su capacidad de regulación de lo territorial.

Augusto Barrera (2001) presenta datos comparados del crecimiento económico entre la década de 1970 y 1980 y muestra que en 1970 hubo mejores logros en términos de crecimiento de la economía, de salarios reales y de la calidad y extensión de los servicios estatales; mientras que en la década de los ochenta y noventa estos avances fueron regresivos con factores como la devaluación de la moneda y la inflación. El neoliberalismo ecuatoriano como ocurrió en toda la región profundizó las desigualdades sociales en beneficio de grupos económicos reducidos y condujo a una crisis institucional y política, tres presidentes derrocados y una crisis económica sin precedentes que obligó a miles de personas a buscar opciones de supervivencia a través de procesos migratorios.

En un escenario de instituciones políticas deslegitimadas, crisis de partidos políticos tradicionales, el movimiento indígena protagonizó grandes levantamientos nacionales. Sus demandas se centraron en la tierra, territorio, respeto de su cultura y cuestionamiento frente a las condiciones de pobreza que el modelo económico significaba para la población rural e indígena. El movimiento indígena participó y lideró las movilizaciones para la salida de los presidentes Abdala Bucaram y Jamil Mahuad.

De la mano de los procesos de ajuste estructural vino una reforma y modernización del Estado; la descentralización. Bajo el concepto de descentralización hay varios enfoques que en el fondo “anidan distintos significados, intereses, proyectos y horizontes políticos” (Barrera 1999, 30) por ejemplo, hay quienes afirman que la descentralización es el traspaso de la gestión o de las competencias a los usuarios locales desde una lógica desestatizante. Otras vertientes consideran a la descentralización como una solución frente a la inoperancia del Estado central, los neoliberales encuentran en la descentralización un mecanismo funcional a mecanismos de privatización de los bienes y servicios estatales, desde una línea progresista la descentralización es un instrumento político de reforma del Estado que tiene un carácter potencialmente democratizador. Otros enfoques han cuestionado esa relación mecánica entre descentralización y democratización más bien creen puede ser un factor de fortalecimiento de

las microoligarquías locales y de los caciquizmos (Barrera 1999).

En América Latina, la descentralización se manifestó con la reducción de la intervención del Estado en ámbitos potencialmente prometedores como son los recursos naturales, la banca, la electricidad, el agua potable y las telecomunicaciones. La descentralización en el Ecuador fue reconocida en la Constitución de 1998 y en términos generales estuvo ligada a un descentramiento del Estado para transferir centralidad al mercado, pero también a los espacios locales,²⁵ gobiernos locales. La descentralización partió de una crítica de la ineficiencia de los estados centrales para gestionar el desarrollo y operó un desplazamiento de lo nacional a lo local, como parte de la reforma estatal.

La descentralización ecuatoriana fue parte de la reforma y modernización del Estado neoliberal, y se la entendió como:

La transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero, de que son titulares las entidades de la Función Ejecutiva hacia los Gobiernos Seccionales Autónomos a efectos de distribuir los recursos y los servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales (Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social 1997).²⁶

Con la aprobación de la Constitución de 1998 se estableció que todas las competencias del Estado central podían descentralizarse a los gobiernos locales excepto la defensa, la seguridad, las relaciones internacionales y la gestión del endeudamiento externo a este proceso se lo conoció como descentralización a la carta. La descentralización a la carta estableció que el traspaso de competencias sea voluntaria bajo un esquema de negociación.

Ortiz (2017) hace un balance de la descentralización voluntaria en Ecuador y muestra que apenas el 30% de los gobiernos locales solicitaron competencias, la descentralización fue parcial e incoherente caracterizada por la transferencia de recursos sin competencias y sin consolidar una entidad que intermedie entre el Estado central y los gobiernos locales, generándose un proceso de fragmentación y deterioro institucional. Para el autor, la solicitud

²⁵ La descentralización también estuvo ligada a un discurso democratizador entendido como una devolución del poder por parte del Gobierno central a las sociedades locales (como si ese Estado se hubiese apropiado de modo ilegítimo de un poder y una soberanía que no le pertenecían). La democratización dejó de estar vinculada a la presencia activa del Estado céntrico y su capacidad de penetrar e integrar el territorio nacional, para ser relacionada con una nueva proximidad de los gobiernos a las comunidades locales (Burbano, 2014).

²⁶ Artículo 3 de la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social 1997.

de competencias “a la carta” desorganizó al sistema competencial y los recursos se orientaron hacia ciudades de mayor poder económico y político acentuando las brechas de inequidad territorial y fiscal (Ortiz 2017).

En este ciclo, caracterizado por un profundo debilitamiento del estado central en ámbitos de regulación económica, administrativa y de prestaciones sociales, con políticas de ajuste estructural y un proceso de “descentralización a la carta” se registra un crecimiento exponencial de circunscripciones territoriales de nivel cantonal y parroquial. El proceso conocido como la fiebre de la cantonización en el Ecuador, incorporó 95 cantones nuevos en tan solo 24 años.²⁷

La minifundización municipal no ha tenido una explicación desde los cambios demográficos o económicos de envergadura como en períodos anteriores, el fenómeno del aumento desmesurado y desordenado de los municipios ha sido explicado por Sánchez y Villavicencio (2021):

Debido una política bonapartista de contentar parcial y momentáneamente a diversos grupos sociales y sectores de áreas rurales, en un escenario de profunda crisis económica, de morosidad en el pago de la deuda externa y de achicamiento del Estado. El fraccionamiento territorial permitió a los mandatarios resolver sus conflictos socio-políticos a un bajo costo social y político a cuenta del persistente escalamiento del presupuesto fiscal.

Pierre Gondard (2005) afirma que la proliferación de la malla cantonal y parroquial en los noventa generó una explosión territorial y gran parte de la creación de cantones y parroquias se dieron fuera de toda justificación técnica llegando a algunas incongruencias y desigualdades abismales. El autor advierte un juego político local que explicaría la creación de circunscripciones territoriales.

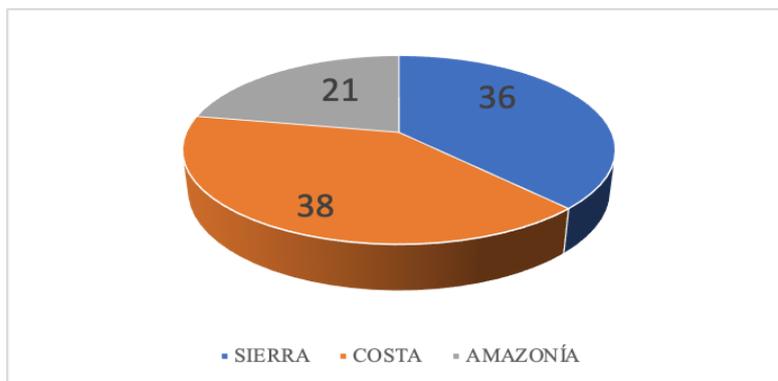
La forma descentralizada de administración del Estado, se entendió a partir de la creación de cantones, más del 50% de leyes sancionadas para la creación de los mismos aluden entre sus considerados y justificativos hacer efectiva y real la descentralización del Estado. Gran parte de estas circunscripciones territoriales se crearon sin cumplir con la normativa establecida en el artículo 4 de la Ley de Régimen Municipal que hace alusión a contar con una población

²⁷ Entre 1830 y 1980 el promedio anual de creación de cantones por año fue de un cantón cada dos años, mientras que entre 1980 y 2000 el promedio fue de 5,15 cantones por año (Cordero y Vivanco 1990).

residente no menor de 50.000 habitantes, entre otros requisitos.

Entre 1983 y 2007 se muestra una expresión nítida de la fragmentación territorial. En el período se crearon 2 provincias Sucumbíos (1989) y Orellana (1998) y en solo 24 años se incorporaron a la estructura territorial 95 cantones,²⁸ 36 ubicados en la Sierra, (mayoritariamente en la provincia del Azuay 9) 38 en la Costa (se destaca la fragmentación de las provincias del Guayas 15 y Manabí 9) y 21 en la Amazonía. (6 en la provincia de Morona Santiago) El número de cantones creados es el más alto de los períodos analizados en este trabajo.

Gráfico 1.5. Número de cantones creados entre 1983 y 2007 según región



Elaborado por la autora a partir de los registros oficiales de creación de cantones.

Los presidentes que mayor número de cantones crearon fueron: Rodrigo Borja (30) León Febres Cordero (26) Sixto Durán Ballén (14) Oswaldo Hurtado (10) y Fabián Alarcón (6) en este escenario Cordero Cueva (2021) habla de una improvisada fragmentación territorial durante estos períodos presidenciales. La creación de cantones tiene como protagonistas a dos poderes estatales, el legislativo que aprueba la ley de creación y el ejecutivo que la sanciona y la publica en registro oficial. Es preciso indicar que ninguno de estos presidentes tuvo mayoría en el Congreso Nacional, más bien el sistema político daba cuenta de una extrema debilidad y fragilidad, Para Pachano (2016) una de las características del Congreso ecuatoriano ha sido la dificultad para realizar alianzas o coaliciones aparentemente estables.

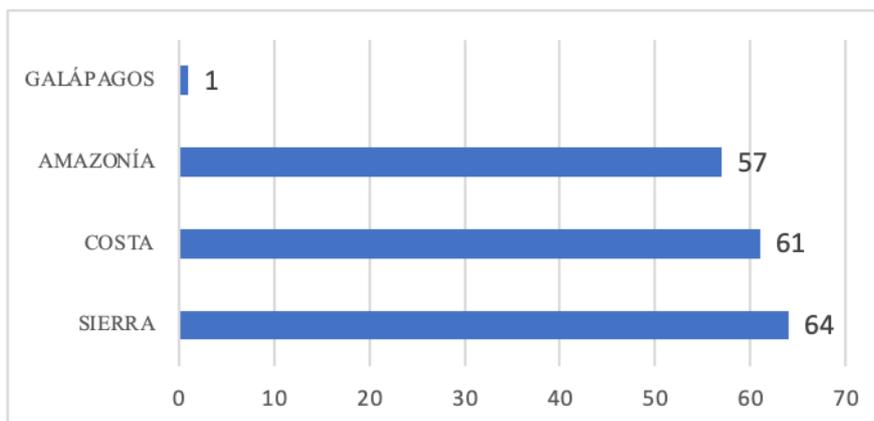
Una investigación sobre el sistema de partidos políticos en Ecuador de Flavia Freidenberg (2014) analiza a los partidos políticos tradicionales ID-PSC-DP- CFP- PRE y concluye que

²⁸ Es decir, el 43% de la actual malla administrativa cantonal y un número superior al número de cantones creados en los 100 primeros años de vida republicana.

desde 1992 perdieron predominio en la escena nacional y local. En los noventa se registra una proliferación excesiva de los movimientos políticos a nivel local que fueron ocupando el lugar de los partidos tradicionales. Esta situación afectó el rendimiento del sistema político ecuatoriano en varios sentidos, uno de ellos es que al promover coaliciones efímeras y coyunturales se elevaron los costos de negociación de los presidentes, negociando permanentemente intereses con un sinnúmero de agrupaciones locales. Lo que creemos es que en este escenario la creación de cantones fue una forma de negociar de los presidentes con partidos políticos tradicionales, pero sobre todo con los nuevos movimientos de carácter local. Consecuentemente, “el aumento desmesurado y desordenado de municipios (“minifundización” municipal) provocó una creciente presión de las microoligarquías locales por obtener mayores transferencias de recursos y una mayor demanda de autonomía en especial de las transferencias no condicionadas” (Ojeda 2000, 14).

En el Ecuador el neoliberalismo y su programa de descentralización significó una tendencia hacia la municipalización, con un rápido y desordenado crecimiento de entidades territoriales municipales, pero además, 183 parroquias rurales se incorporaron a la estructura territorial de la época, mismas que se detallan a continuación según región:

Gráfico 1.6. Número de parroquias rurales creadas entre 1983 y 2007 según región



Elaborado por la autora a partir de los registros oficiales de creación de cantones.

En este ciclo, un total de 235 circunscripciones territoriales (entre provincias, cantones y parroquias) fueron incorporadas a la estructura territorial ecuatoriana. Parte del programa neoliberal consistió en el debilitamiento de las instituciones públicas, así durante este ciclo nos encontramos con una CELIR (la institución creada en los 70 como un organismo asesor en materia territorial) que perdió capacidad de asesoramiento y dirección en materia territorial. Meza (1992) muestra que en la creación de los cantones de Cumandá en la

provincia de Chimborazo (1992) y de Marcelino Maridueña en la provincia de Guayas (1992) “los criterios técnicos de la CELIR no fueron tomados en cuenta y se crearon con jurisdicciones con áreas parcialmente superpuestas pese a los informes y advertencias de la CELIR” (Meza 1992, 77).

Raúl Muñoz ex directivo de la CELIR sobre este fenómeno señala:

En los noventa ocurrió la fiebre de cantonización y eso no fue porque la CELIR lo planteó o apoyó para que se dé, ocurrió porque se politizó el tema, se crearon cantones en la mayoría de los casos, por no decir todos sin requisitos, sobre todo el poblacional, lo que se dio fue un manejo político desde el Congreso Nacional, los diputados emitían una ley creando ese cantón, quitaban el requisito poblacional e ignoraban los informes y las recomendaciones de CELIR (entrevista, Quito, 15 de noviembre de 2022).

Para ver el crecimiento de entidades territoriales en este ciclo, la tabla a continuación muestra que a nivel provincial no existe una tendencia marcada según ciclo, siendo durante los cien primeros años de vida republicana donde hubo mayor fragmentación a nivel provincial. A nivel cantonal es evidente la fragmentación territorial durante el ciclo neoliberal, en tanto solo 24 años se duplicó el número de cantones creados durante los cien primeros años de vida republicana y es cuatro veces superior a la creación de cantones del ciclo desarrollista.

Tabla 1.4. Número de circunscripciones territoriales nuevas según período

Período	Duración	Provincias nuevas	Cantones nuevos	Parroquias nuevas	Total por período
1831-1930	100 años	8	46	290	344
1931-1969	38 años	3	35	275	313
1970-1982	12 años	1	20	35	56
1983-2007	24 años	2	95	183	280
2008-2017	9 años	2	0	19	21

Elaborado por la autora a partir de los registros de creación de cantones.

Por su parte, la mayoría de parroquias rurales crecieron entre 1931 y 1969 su crecimiento se atribuye a cambios demográficos, económicos y de mayor presencia estatal sobre todo en la

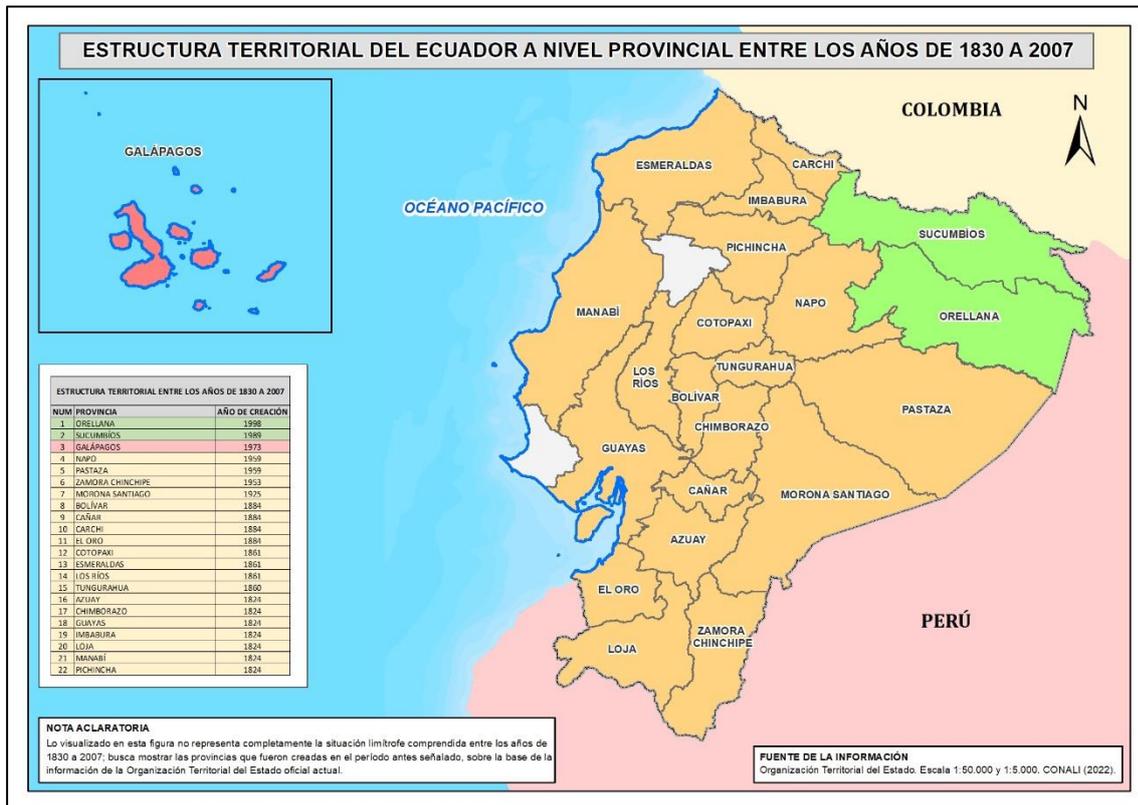
Amazonía. Es durante el ciclo desarrollista y postneoliberal donde existe mayor medida en la creación de entidades territoriales de todo nivel (provincial, parroquial y cantonal).

Evidentemente el ciclo neoliberal da cuenta de una extrema fragmentación del territorio nacional en cantones y parroquias rurales, factores como la crisis del estado nacional, la descentralización y una crisis social, política y económica influyeron en la pérdida de capacidad de regulación del Estado en este ámbito.

Con el tiempo, la progresiva creación de entidades territoriales sin el cumplimiento de requisitos poblacionales entre ellos una clara demarcación de sus ámbitos jurisdiccionales generó conflictos limítrofes entre provincias, cantones y parroquias. (Muñoz 2022) Por ejemplo, las autoridades de una entidad territorial reclamaban territorio que las normativas de creación los asignaban pero con errores técnicos, áreas superpuestas que eran reclamadas por dos autoridades de distintos cantones o áreas sin definición territorial a alguna provincia, o casos en los que los límites eran confusos y existía doble o nula intervención de autoridades. De la Torre (2013) argumenta que fue la progresiva creación de cantones y parroquias y la escasa delimitación interna lo que provocó un sinnúmero de conflictos territoriales limítrofes.

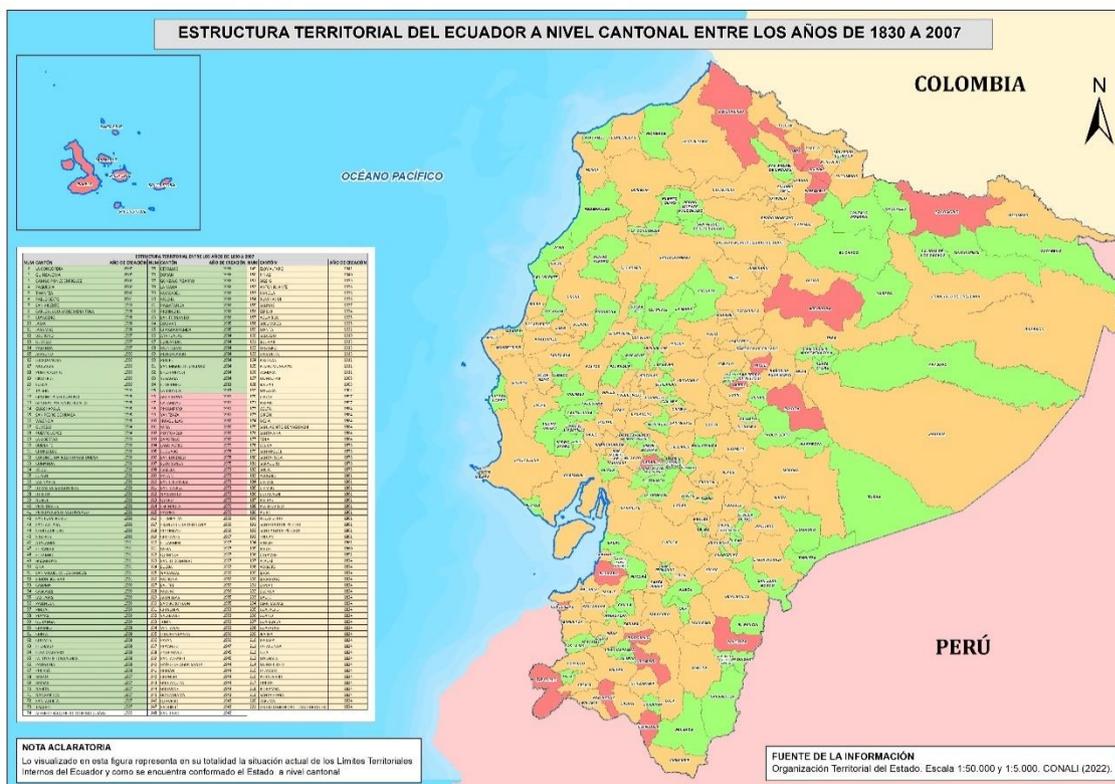
Resumiendo, el ciclo neoliberal cierra con 22 provincias, 221 cantones y 783 parroquias rurales, en este período se crearon el 42% del total de cantones que existen hasta la actualidad (221), se nota una política tendiente a la fragmentación del mapa político-administrativo con la creación de pequeños municipios en la Costa, Sierra y Amazonía.

Mapa 1.5. Estructura territorial del Ecuador a nivel provincial entre 1830-2007



Fuente: Comité Nacional de Límites Internos (2022).

Mapa 1.6. Estructura territorial del Ecuador a nivel cantonal entre 1830-2007



Fuente: Comité Nacional de Límites Internos (2022).

1.6. La estructura territorial durante el ciclo postneoliberal (2008-2017): El retorno estatal en la regulación del territorio

En 2006, Ecuador con la victoria de Rafael Correa asistió a un proceso que la literatura especializada ha denominado giro a la izquierda (Filguiera 2009; Stoessel 2014), ciclo postneoliberal (Grugel 2012; Ramírez y Mintenguiaga 2007) o neodesarrollista (Bresser 2007). El proceso ecuatoriano enmarcado en este ciclo fue conocido como “revolución ciudadana” que fue liderado por Rafael Correa y posicionó desde sus primeros discursos y proyectos sacar al país de la “*larga noche neoliberal*”. Correa estuvo en el poder durante diez años (2007-2017), el país en esta década se sumó a la ola progresista de los gobiernos de América Latina, iniciados por Lula en Brasil y Chávez en Venezuela.

Felipe Burbano de Lara ha definido al ciclo progresista ecuatoriano:

Con: a) el poderoso liderazgo de Rafael Correa, b) el activismo estatal gracias a la bonanza fiscal y la expansión de capacidades burocráticas e institucionales, c) la hegemonía del movimiento político Alianza País²⁹ (inédita en el Ecuador post retorno a la democracia y; d) una retórica de refundación nacional, envuelta en una sistemática exaltación de la patria como comunidad idealizada” (Burbano de Lara 2016, 8).

Por lo tanto, Burbano de Lara (2016) habla de un modelo marcado por la presencia abrumadora del Estado, en casi todos los ámbitos de la vida social, económica y territorial.

Las primeras acciones del retorno estatal fueron la promoción del desarrollo y la recuperación de las funciones de planificación y regulación económica (perdidas durante el neoliberalismo), además, una inicial recuperación de las intervenciones en política social.³⁰ La convocatoria a la Asamblea Constituyente y la aprobación de la carta constitucional en 2008 son grandes momentos del proyecto político progresista. La carta constitucional buscó una salida al neoliberalismo, a través de un modelo de desarrollo denominado “sumak kawsay”, ampliando el espectro de los derechos, consagrando la plurinacionalidad del Estado y extendiendo los espacios de participación popular (Ramírez 2010). “La instalación de la Asamblea Constituyente de plenos poderes constituyó el punto de partida para la refundación

²⁹ Alianza País en el Ecuador, se configuró como un actor, irrumpiendo en la escena política como una fuerza refundacional, anunciando el fin de las políticas neoliberales, proclamando el retorno del Estado y reivindicando posturas nacionalistas frente al territorio y soberanía.

³⁰ Para mayor profundidad ver Ramírez y Mintenguiaga (2007).

del Ecuador, a partir de la constitución de un nuevo régimen político” (Montúfar 2011, 19).

Con la aprobación de la carta constitucional se activan una serie de reformas institucionales en el Estado. Entre 2008 y 2010 el órgano legislativo aprobó 59 cuerpos legales lo que a decir de Montúfar (2011) significaba una verdadera refundación legal. Además, “el cambio inaugurado en 2008 dotaba al Estado de recursos y capacidades para planificar el desarrollo nacional, gobernar a los mercados y redistribuir la riqueza nacional” (Stoessel 2014, 33).

Para Ramírez (2007) entre 2008 y 2009 se inauguraron líneas de acción estatal de relevancia, por un lado, la reforma institucional que se orientaba a recuperar las capacidades estatales de rectoría, regulación y control de la agenda pública y, por otro, a incrementar los niveles de presencia estatal en los territorios (descentralización-desconcentración) para dar forma a la desconcentración de la administración pública, y a la des-corporativización de ciertas agencias estatales.

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES fue creada para la promoción de una estrategia del desarrollo nacional y fue el pilar fundamental del cambio institucional. “Desde los primeros documentos de la SENPLADES se habló de la reconstrucción de la matriz estatal como base del proyecto transformador como base del proyecto transformador de Alianza País” (Burbano de Lara 2016, 12). El proyecto implicaba, entre otras, la expansión de las capacidades institucionales y burocráticas, la ampliación de sus ámbitos de intervención y una proyección territorial a través de una nueva infraestructura desconcentrada (Burbano de Lara 2016).

De acuerdo con Burbano de Lara (2015) si el Estado en los 80 y 90 fue un problema, en los procesos del giro a la izquierda el Estado se presenta como la *solución*, el proceso político ecuatoriano tuvo como característica fundamental traer al Estado al primer plano de la política gubernamental. Así el Estado se convirtió en un actor de relevancia para la definición de las agendas de cambio y la democratización.

En este contexto nos preguntamos ¿qué significó traer el Estado al primer año en material territorial?

Con la Constitución de 2008 se plantearon cambios importantes en torno a la organización territorial del Estado, por ejemplo, la creación de un nuevo nivel territorial: las regiones, esta nueva forma de organización plantea que dos o más provincias con continuidad territorial, una superficie mayor a veinte mil kilómetros cuadrados y una población superior al cinco por

ciento de la población nacional podrán formar regiones autónomas. La iniciativa de creación les corresponde a los gobiernos provinciales quienes elaborarán un proyecto de ley regionalización y un proyecto de estatuto de autonomía regional.³¹

La organización política interna del Ecuador en 2008 en lo que respecta a la división en provincias, cantones y parroquias rurales se mantuvo igual, sin embargo, se reconoce la existencia de regímenes especiales, como es el caso de los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales (CRE 2008, Art. 242).

La misma carta constitucional prevé un sistema nacional de competencias que rigen a los gobiernos autónomos descentralizados a diferencia del modelo competencial abierto del ciclo anterior, acá las competencias son obligatorias y progresivas y serán transferidas con los respectivos recursos económicos. Carrión y López (2019) al analizar la construcción del espacio estatal entre 2007 y 2017 miran una orientación neoestructuralista que cuestiona las relaciones de producción y desarrollo geográfico desigual y observan una transformación en la conceptualización y formas del espacio estatal. Las autoras concluyen en su trabajo que la propuesta programática de la Revolución Ciudadana pretendió reformar la estructura del espacio estatal nacional a partir de políticas públicas organizadas que incluían intervenciones directas desde el Gobierno nacional y mecanismos de coordinación entre niveles de gobierno.

En el año 2010 con la aprobación del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización COOTAD que compila las leyes de régimen municipal y la ley de juntas parroquiales en un solo cuerpo normativo, se organiza las competencias exclusivas y recurrentes de niveles de gobierno provinciales, cantonales y parroquiales con el fin de evitar el traslape de competencias durante la asignación de competencias a la carta de los años 90. El COOTAD tuvo una discusión intensa en torno a la verdadera autonomía de los GAD si bien fue aprobado hubo voces dentro de la misma Asamblea Nacional que rechazaban la profundización de un modelo centralista, el informe de minoría del Partido Social Cristiano y Madera de Guerrero indica que se trata de una autonomía tutelada por el Estado, los GAD deben someterse a rectorías, regulaciones, planes, normas y sistemas nacionales que están formulados por entidades nacionales del gobierno central (Andrés Roche 2010).

Dos elementos fueron cruciales para entender el retorno del Estado en materia territorial, el

³¹ Artículos 244, 245 y 24 de la Constitución Política del Ecuador 2008

primero el tratamiento de los conflictos territoriales de límites y el segundo una política territorial que limitó la fragmentación y la creación de cantones y parroquias propia de ciclos anteriores.

En el año 2010, el Presidente Rafael Correa optó por proponer a la Asamblea Nacional una ley que solucione los conflictos de límites territoriales y proponga orden en las delimitaciones territoriales futuras.

Los límites internos nacionales se han ido definiendo a un paso paquidérmico y desordenado, las cartas constitucionales fijaron reglas que no se cumplieron porque las lógicas locales y privadas fueron más fuertes que la lógica nacional. Se plantea una sola Ley de Límites Internos, la misma que contenga las demarcaciones entre provincias cantones y parroquias y no normativas dispersas como se la tiene (Rafael Correa, 2013).

La Asamblea Nacional con el objetivo de buscar una salida institucional a los conflictos territoriales aprobó en abril de 2013, la Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos con una renovada fórmula: las intervenciones del Estado central- los gobiernos locales y la ciudadanía.

Tenemos definidos nuestros límites marítimos con Colombia y Perú. Falta con Costa Rica porque colinda con las Islas Galápagos. Ahora nos queda la solución de problemas internos. Con la nueva ley se darán dos años para solucionar los conflictos. En el caso de pertenencia ciudadana se llamará a consultas populares y hasta podría haber revocatoria de autoridades quienes deberán asumir responsabilidades (Presidencia del Ecuador 2012).

En 2013 entró a la agenda pública y política la temática de los límites internos como tarea pendiente y se visibilizaban los conflictos sobre todo entre provincias del Guayas, Manabí, Azuay, Imbabura, Esmeraldas, Los Ríos, Bolívar y Cañar. Raúl Muñoz (2022) señala que los casos considerados como más emblemáticos fueron: La Manga del Cura, Las Golondrinas y el Piedrero y fueron circunscripciones que resultaron afectadas por el tratamiento que se le dio en años anteriores a la creación de cantones y parroquias rurales.

Según la CELIR (2012) la mayoría de disputas e indefiniciones territoriales no habían generado problemas entre las poblaciones de esas áreas, sin embargo, existen sitios donde la falta de claridad en los límites, han generado conflictos políticos, sociales hasta el punto de suspender obras de infraestructura y de vialidad por disputas de asignación de territorio y recursos.

Entre 2013 y 2015, se solucionaron 972 conflictos territoriales de nivel provincial, cantonal y parroquial y en mayo de 2017 el Ejecutivo remitió a la Asamblea Nacional, el proyecto de ley de división territorial del país que recoge los límites legales de los cuales no había controversia y los límites solucionados bajo los procedimientos que estipula la normativa sancionada para el efecto.

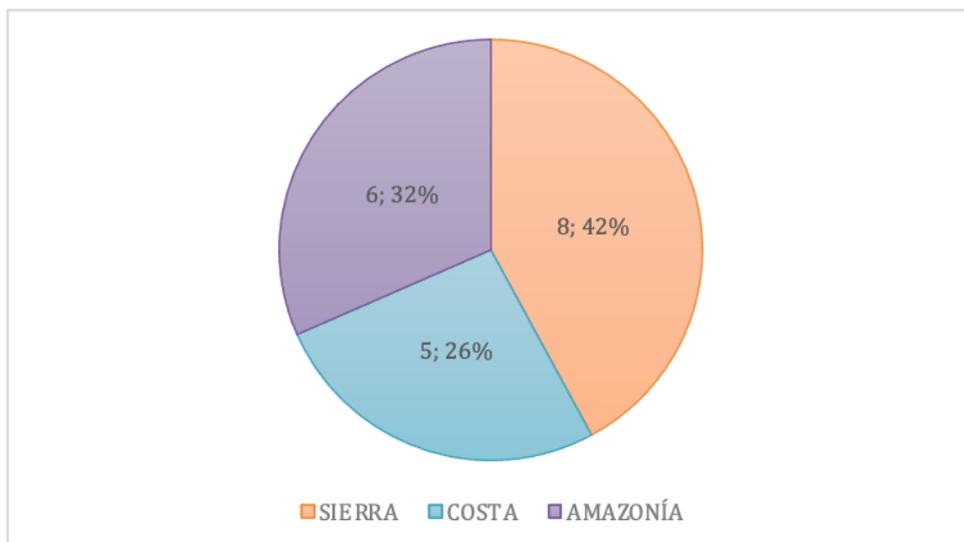
Así, era la primera vez que el Estado daba un tratamiento integral y completo a los conflictos territoriales que se habían acumulado en el país a lo largo de su formación, para el tratamiento de este tema se aprobó una ley y un reglamento, se transformó la CELIR en una nueva Secretaría Técnica de Límites Internos con mayores capacidades, atribuciones, presupuesto y personal y se vincularon de manera obligatoria los gobiernos autónomos descentralizados en la solución de sus conflictos con la participación de la ciudadanía, a través de varios dispositivos (será profundizado en el capítulo 2).

El segundo elemento a resaltar durante este período (2008-2017) es que la división política administrativa fue significativamente menor que en cualquiera de los períodos analizados. Durante este ciclo ningún cantón fue creado y solo 19 parroquias rurales se sumaron a la estructura territorial.

Además, en medida que se debían solucionar los conflictos territoriales por límites, los proyectos de creación de circunscripciones territoriales de nivel cantonal y parroquial³² decrecieron enormemente (Ministerio de Gobierno 2020).

Gráfico 1.7. Parroquias creadas según región entre (2008-2017)

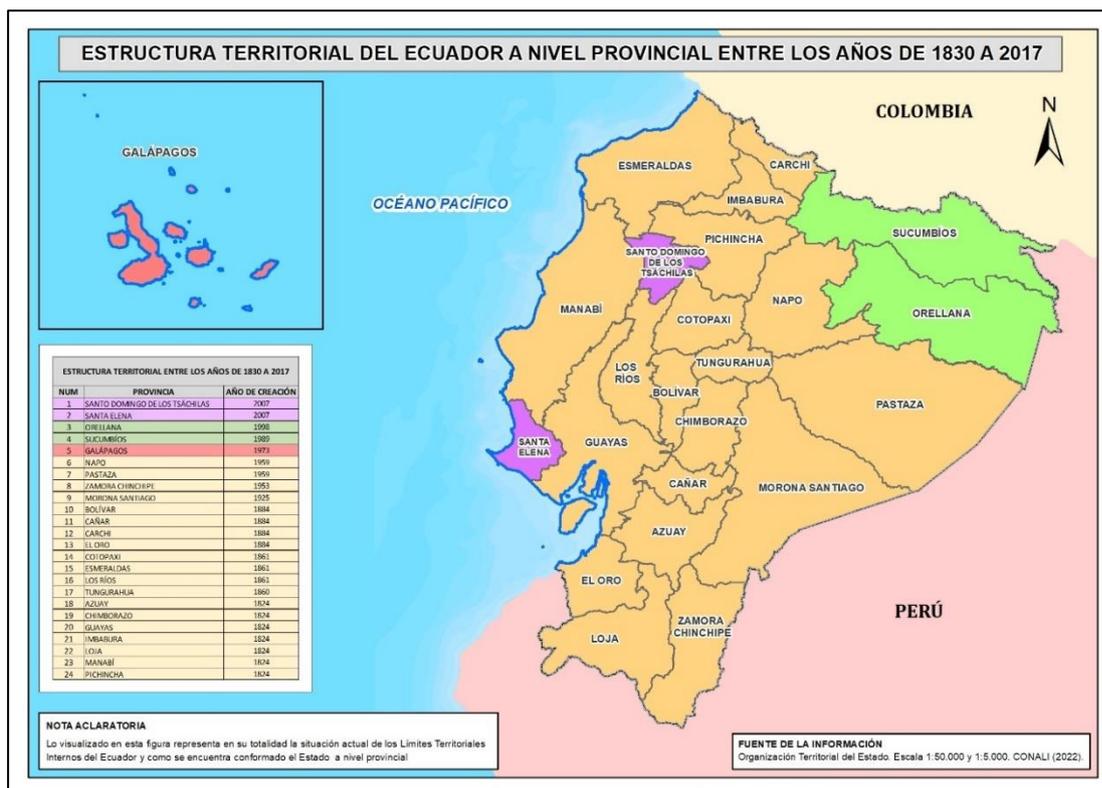
³² La presentación de proyectos para la creación de cantones le corresponden al Presidente de la República, las iniciativas de creación de parroquias rurales pueden ser presentadas por las autoridades de los gobiernos municipales o por iniciativa ciudadana.



Elaborado por la autora a partir de los registros oficiales de creación de cantones o de parroquias.

A nivel provincial se observan dos creaciones, la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas territorio que se desprende de la provincia de Pichincha y la provincia de Santa Elena que se desintegra de la provincia del Guayas. Para Carrión y López (2019) con la creación de estas provincias se limitaron las aspiraciones autonomistas de Quito y Guayaquil y fue una manera de cuestionar el bicentralismo que había operado en el país a favor de estas dos grandes ciudades. La figura a continuación muestra el mapa al nivel provincial con las dos nuevas incorporaciones provinciales del período.

Mapa 1.7. Estructura territorial del Ecuador a nivel provincial entre 1830-2017



Fuente: Comité Nacional de Límites Internos (2022).

Tres factores fueron decisivos para que la política territorial de este período no haya promovido mayores fragmentaciones a nivel del territorio. El primero la exigencia obligatoria de todos los requisitos estipulados en el COOTAD para la creación de entidades territoriales de cualquier nivel. La Secretaría Técnica de Límites Internos y el Comité Nacional de Límites fueron los organismos que revisaron y aprobaron proyectos que cumplan con todos los requisitos de la normativa. Segundo, mientras no se solucionaban los conflictos de límites territoriales, ninguna nueva circunscripción territorial podía crearse, y tercero, la organización y planificación del territorio promovía un desarrollo con equidad territorial a través del incremento en las asignaciones presupuestarias a los gobiernos autónomos descentralizados para mejorar las condiciones de vida para los ciudadanos, las solicitudes de cantonización y parroquialización para solventar el abandono del Estado en la prestación de servicios básicos redujeron considerablemente.

Resumiendo, el ciclo postneoliberal (2008-2017) cierra con 24 provincias, se mantienen los 221 cantones y 802 parroquias rurales. No se han creado regiones, ni circunscripciones territoriales indígenas como lo faculta la Constitución desde 2008 para el caso de regiones y desde 1998 para la CTI.

1.7. Conclusiones

La estructura territorial ecuatoriana se ha ido configurado a través del tiempo y tiene una relación directa con los proyectos estatales en marcha. Así, por ejemplo, durante los cien primeros años de vida existen varios períodos de crisis del Estado, la pugna entre los poderes regionales imposibilitó crear un centro fuerte y en este contexto varias nuevas provincias, cantones y parroquias rurales se fueron creando. Los factores que explican estas creaciones responden a procesos demográficos y productivos, pero la literatura especializada (Gondard 2005; Deler 2007) atribuye el fenómeno de ramificación de provincias y cantones al otorgamiento de cuotas de poder desde el poder central y a la satisfacción los poderes locales que buscaban protagonismo y amenazaban a la nueva y frágil unidad nacional.

Hasta 1977 el Estado ecuatoriano no intervino sólidamente en la regulación de la creación de provincias, cantones ni parroquias rurales, es en el ciclo desarrollista con los regímenes militares que aparece una institución específica para abordar los límites territoriales. La Comisión Especial de Límites de la República CELIR se crea para regular la creación de nuevas entidades territoriales y demarcar técnicamente los territorios de las provincias, cantones y parroquias como un ejercicio de soberanía y de presencia estatal en las fronteras internas.

Durante el ciclo neoliberal, en medio del avance de las políticas de ajuste estructural y el empuje a cierta descentralización de la administración, el Estado pierde la capacidad de regulación de varios aspectos, entre ellos, cuestiones de orden territorial y se asiste a un proceso de minifundización de lo municipal, así, se crean en 24 años, 95 cantones, sin el cumplimiento de requisitos establecidos en la normativa y generando un sinnúmero de conflictos de límites y de planificación del territorio. La literatura especializada atribuye esta situación a nuevas formas de negociación de los partidos políticos nacionales y locales para contribuir a la gobernabilidad en un momento de crisis política, económica y social profunda. Es decir, se explica la fragmentación territorial (creación de cantones y parroquias) como intercambio político.

Es durante el ciclo posneoliberal, ya en el siglo XXI que se recupera y se fortalece la regulación estatal en materia territorial. Durante este período se aprueba una ley y un reglamento para abordar los problemas limítrofes, se transforma la CELIR en una nueva Secretaría Técnica con mayores capacidades, atribuciones, presupuesto y personal y se vincula de manera obligatoria a los gobiernos autónomos descentralizados en la solución de

sus conflictos con la participación de la ciudadanía. Además, se limita la fragmentación territorial vivida durante el neoliberalismo. En este ciclo se crean dos provincias, ningún cantón y 19 parroquias rurales.

Es evidente que en los proyectos “desarrollista” (1970) y “postneoliberal” (2008) existe una política centralista (aunque con matices) y el Estado vuelve al primer plano para convertirse en un agente coordinador de procesos económicos, sociales y políticos con capacidad de planificar y regular aspectos económicos, tributarios, territoriales, entre otros. A la vez, en ambos ciclos se configuran instituciones específicas para el tratamiento de las fronteras internas en el país y se fragmenta en menor medida el territorio, es decir, son períodos con menor creación de entidades territoriales.

Capítulo 2. La Gestión de Conflictos Territoriales en el Ecuador en un escenario de cambio estatal

El capítulo a continuación tiene por objetivo explicar el modelo de gestión de conflictos territoriales del ciclo estatal post-neoliberal instaurado a partir de la aprobación de la Ley para la Fijación de Límites Internos en abril del 2013. Para comprender el nuevo modelo, y bajo los aportes del neoinstitucionalismo se lo compara con el modo de procesamiento de los conflictos territoriales que primó entre 1972 y 2013. En las siguientes páginas se analiza, entonces, la construcción de la LFLTI y se pone la lupa en la transformación institucional de la CELIR (creada en los años 70) y su remplazo por el Comité Nacional de Límites Internos CONALI y su Secretaría Técnica. Por último, se presentan las principales características, procesos y personal que se invirtieron para enfrentar la problemática limítrofe en el país.

2.1. Neoinstitucionalismo y cambio institucional

El neoinstitucionalismo es una perspectiva que retoma y revaloriza el estudio y el papel de las instituciones y de los procesos que se articulan alrededor de ellas (Rivas 2003). Cualquiera que sea el enfoque del pensamiento institucional, parte de la premisa de que *las instituciones importan*, la incorporación de las instituciones al estudio de la política es importante para dar cuenta de la interacción política y de la formulación y aplicación de políticas.

“El neoinstitucionalismo asume que las instituciones reducen incertidumbre a la vida cotidiana, es decir, son reglas de juego de una sociedad que incluyen todo tipo de limitaciones que las personas crean para dar forma a la interacción humana” (North 1993, 13). Para el neoinstitucionalismo, las instituciones imponen roles, conductas, usos, costumbres, sancionan, premian, incentivan y castigan al ciudadano y a los grupos, también moldean preferencias, canalizan las expectativas y definen la forma en la que se estructura la acción.

El neoinstitucionalismo (Rivas 2003) concede gran atención a los mecanismos a partir de los cuales los individuos y organizaciones toman decisiones y esta perspectiva toma muy en cuenta el *cambio institucional* como proceso que supone nuevos entremados institucionales, la presencia de nuevos actores políticos incluyendo nuevas rutinas y reglas de juego en aras de mayor eficiencia y estabilidad.

El neoinstitucionalismo retoma el papel del Estado como principal productor de leyes, de las conductas de la convivencia y las diversas interacciones entre los individuos, la sociedad y el Estado.

2.2. La reforma estatal en el Ecuador

Con la elección de Rafael Correa en 2007 el Ecuador entra en un proceso político que reconfiguró los modos de interacción socio-estatal (Gutiérrez 2018), en 2008 se aprobó una nueva carta política que fracturó la división clásica de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial agregando los poderes de transparencia, control social y el electoral. Además, se dio inicio a un proceso de reforma democrática, modernización del Estado y un modelo de desarrollo económico denominado “sumak kawsay”. A nivel político se dio inicio a unas de las etapas de mayor estabilidad de autoridades electas desde el retorno a la democracia.

2.2.1. La Constitución del 2008, la organización territorial del Estado y la descentralización

Para Paz y Miño y Pazmiño (2008) desde una perspectiva histórica el proceso constituyente de 2008 recuperó el sentido y la trayectoria del proceso inaugurado hace ochenta años en la Constitución de 1929 en materia de derechos laborales y del papel económico del Estado, además, recogió y amplió los avances de la afirmación del Estado Nacional de la Constitución de 1945 y de 1979 que se perdieron con la Constitución de 1998.

En materia territorial, la vigente Constitución presenta un capítulo de organización territorial y administrativa que reconoce al Estado como plurinacional en el cual los pueblos y las nacionalidades indígenas pueden ejercer su propio gobierno a través de las circunscripciones territoriales indígenas y, por primera vez, se regula un régimen de competencias para los gobiernos autónomos descentralizados de nivel provincial, cantonal y parroquial distinto al que imperó durante el neoliberalismo (caracterizado por la transferencia voluntaria “a la carta” de competencias del Estado central a los gobiernos subnacionales).

Con el reconocimiento de la plurinacionalidad, los derechos colectivos para los pueblos indígenas y el establecimiento concreto para construir gobiernos indígenas, la organización territorial se tornó “un tema neurálgico de la reforma estatal” (Ortiz 2008, 216). El reconocimiento del Estado plurinacional fue un tema muy debatido en la Asamblea Constituyente. Simbaña (2008) reconoce cuatro argumentos de oposición al Estado plurinacional, el primero defendido por las derechas que hace referencia al proyecto plurinacional como una amenaza de balcanización, los otros tres argumentos defendidos por sectores progresistas, de izquierda e incluso por los mismas organizaciones indígenas (como FENOCIN y FEINE), miraron la plurinacionalidad como una propuesta indigenista y

excluyente, con falta de argumento teórico jurídico y como una oportunidad para tener propiedad exclusiva sobre los recursos naturales.

La carta constitucional en su artículo 1, terminó reconociendo el carácter plurinacional e intercultural del Estado ecuatoriano como un: “*Estado constitucional de derecho y justicia social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico*” y si bien mantuvo la organización del territorio en provincias, cantones y parroquias incluyó la creación de regiones como gobierno intermedio y los regímenes especiales, entre ellos las circunscripciones territoriales indígenas (artículo 257 de la Constitución). La manera en la que se pueden constituir este tipo de regímenes especiales es mediante una consulta popular y con el voto favorable de las dos terceras partes de los votos válidos.

Para el movimiento indígena, la plurinacionalidad se encuentra en varios ámbitos de la Constitución y de la estructura del Estado, por ejemplo, en el reconocimiento de los derechos colectivos que combinan al sujeto individual con el sujeto colectivo (artículo 17). En el ámbito económico, al reconocer tipos de propiedad entre ellas, la comunitaria y cooperativa, (artículo 321) el reconocimiento de la gestión comunitaria del agua (artículo 318) y en el ámbito político en la posibilidad de ejercer el autogobierno a través de las circunscripciones territoriales indígenas CTI (Simbaña 2008).

Si bien la figura de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas estuvieron contempladas desde la Constitución del 98 en los artículos 224 y 228, esta misma carta constitucional estableció que la organización, competencia y facultades se determinarán por normativa secundaria, sin embargo, esto no sucedió.

Con la Constitución del 2008 se reconoce a las CTI “como un régimen autonómico especial que se definen en el marco de la organización política administrativa (...) y que ejercerán las competencias de gobierno territorial autónomo rigiéndose por los principios de interculturalidad, y plurinacionalidad” (CRE, Artículo 257).

La Constitución del 2008 claramente establece que las CTI deben enmarcarse en la organización político administrativa para que no se superpongan otros límites, fue este tema que causó debate dentro del movimiento indígena que desde los 90 demanda la creación de las mismas. Para Floresmilo Simbaña (2008) el inconveniente de las CTI en la carta constitucional del 2008 es concebirlas dentro de los límites de organización política administrativa, lo que a su juicio “dificulta el objetivo de recuperar la construcción histórica

de los territorios indígenas que se encuentren divididas en medio de parroquias, cantones y provincias” (Simbaña 2008, 117).

Al estudiar los factores que han imposibilitado la creación de CTI, Zamora (2016) y Ortiz (2015) coinciden en el problema identificado por el MIE. Para Zamora (2016) son las geografías en conflicto; es decir, el profundo desencuentro entre la territorialidad ancestral de los pueblos y nacionalidades y la organización territorial del Estado lo que no ha permitido avanzar en la creación de CTI. En su gran mayoría, los límites de provincias, cantones y parroquias no coinciden con los territorios de pueblos y nacionalidades indígenas.

Otro cambio fundamental en la carta constitucional fue el planteamiento de la relación entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales, en la nueva Constitución prima una idea de mayor transferencia de competencias a los gobiernos seccionales en un escenario de descentralización y autonomía, a quienes no de manera casual se los denomina: gobiernos autónomos descentralizados y se encuentran presentes en tres niveles de gobierno provincial cantonal y parroquial. Las juntas parroquiales se convierten en gobiernos autónomos descentralizados al igual que los consejos provinciales y municipales, se les otorga competencias y financiamiento.

El proyecto constitucional del 2008 fue aprobado mediante referéndum con el 63,93% de los votos válidos, la disposición transitoria primera estableció un régimen de transición. El régimen de transición se define como “una fase y un momento crítico que el grupo en el poder prevé atravesar para lograr el paso institucional y político del antiguo régimen al nuevo” (Montúfar 2010, 4). Este paso requirió la aprobación de once³³ leyes en el plazo de un año para regular temas como: la educación, el funcionamiento de las funciones del Estado, la descentralización de los niveles de gobierno, la participación, el servicio público, la comunicación, los recursos naturales, la seguridad pública y del Estado, entre otras.

Con la nueva Constitución también hubo una nueva elección de autoridades en todos los

³³ La ley que regula el funcionamiento de la Corte Constitucional 2. Ley de regulación de los recursos hídricos, usos y aprovechamiento del agua. 3. Ley de Participación Ciudadana. 4. Ley de comunicación. 5. Las leyes que regulen la educación, la educación superior, la cultura y el deporte. 6. La ley que regule el servicio público. 7. La ley que regule la Defensoría Pública. 8. Las leyes que organicen los registros de datos, en particular los registros civiles, mercantil y propiedad. 9. La ley que regule la descentralización territorial de los distintos niveles de gobierno y el sistema de competencias, que incorporará los procedimientos para el cálculo y distribución anual de los fondos que recibirán los gobiernos autónomos descentralizados del Presupuesto General del Estado. Esta ley fijará el plazo para la conformación de regiones autónomas, que en ningún caso excederá de ocho años. 10. La ley penal y la ley de procedimiento penal en materia militar y policial y 11. La ley que regule la seguridad pública y del Estado.

niveles de gobierno,³⁴ producto de este proceso, el Movimiento Alianza País (AP) ganó las presidenciales en primera vuelta con el 55,2% de los votos válidos, este triunfo no se reflejó en la Asamblea Nacional, AP logró 59 curules de un total de 124, es decir el 48% de la representación, “al no tener mayoría en el poder legislativo, el movimiento oficialista Alianza País tenía que tejer alianzas con otros partidos y movimientos políticos para aprobar las leyes del régimen de transición establecidas en la Constitución” (Ramírez Gallegos, Bastidas, y Le Quang 2013, 26).

La literatura académica (De la Torre 2010; Quintero & Silva 2010; Stoessel 2017) coincide en decir que después de la aprobación de la Constitución se generaron los primeros conflictos del gobierno de la revolución ciudadana con el movimiento sindical, el movimiento indígena, los maestros y el reciente movimiento ecologista.

La dinámica de conflictividad política en Ecuador “se inauguró a partir de la discusión y aprobación de las leyes contempladas en el Régimen de Transición, incluido en la nueva Constitución, y en el modo en que el gobierno nacional se vinculó con distintos actores sociales al momento de implementar su agenda política y procesar la conflictividad”. (Stoessel 2017, 279)

Una de las leyes discutidas y aprobadas como parte del régimen de transición postconstituyente, fue el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización COOTAD, este código recoge en un solo cuerpo los aspectos centrales de la organización territorial, el funcionamiento, competencias y facultades de los gobiernos autónomos descentralizados, regula la descentralización y prevé procedimientos para el cálculo y distribución anual de los fondos del Presupuesto General del Estado hacia los niveles subnacionales.

Para Mantilla (2012) los propósitos esenciales del COOTAD fueron: profundizar la descentralización, fortalecer el rol del Estado, impulsar la organización territorial de manera equilibrada, afirmar el carácter plurinacional del Estado, democratizar la gestión de los GAD, delimitar el ámbito de acción de los gobiernos locales para evitar duplicidad de competencias, fortalecer la capacidad rectora del gobierno central, distribuir equitativamente los recursos

³⁴ En abril de 2009 se realizaron las elecciones generales para elegir presidente y vicepresidente de la República, 124 asambleístas (legisladores), 23 prefectos y viceprefectos provinciales, 221 alcaldes municipales, 1.039 concejales urbanos, 542 concejales rurales y 5 diputados para el Parlamento Andino.

entre territorios y niveles de gobierno.

Con el COOTAD, el modelo de descentralización de los gobiernos autónomos tuvo un cambio sustantivo que va de las competencias a voluntad (a la carta) a un “modelo de descentralización obligatorio y progresivo a través de un sistema nacional de competencias” (COOTAD, 2010, 34). El nuevo esquema de descentralización (Batallas 2013) consideró un aumento presupuestario para los GAD en comparación con la Ley Especial de Distribución del 15% del Presupuesto del Gobierno Central y las leyes que creaban fondos especiales. Con el COOTAD los GAD reciben el 21% de los ingresos permanentes y el 10% de los no permanentes, esto de manera paralela con una restructuración de competencias a nivel nacional.

En materia de creación de nuevas circunscripciones territoriales, para la creación de provincias, cantones y parroquias rurales se aumentaron los requisitos en los que figuran informes y estudios de factibilidad tanto de la Secretaría Nacional de Planificación SENPLADES, como del organismo técnico de límites internos. Voces a favor y en contra de la promulgación del COOTAD existieron en la agenda pública, para autores como Mantilla (2012) la descentralización en el COOTAD está condicionada por la incorporación del Sistema Nacional de Competencias que limita la profundización de la descentralización por la incorporación de facultades de rectoría, planificación, regulación, control del estado central en este proceso. Carlos Castro (2017) en esta misma línea afirma que más que proponer una descentralización se promueve una “recentralización” sin fortalecimiento de los GAD. Por su parte, Fernanda Maldonado (2012) mira en el COOTAD una re significación de la descentralización para compensar las situaciones de injusticia territorial y un cambio radical en la política económica y redistributiva de los recursos estatales.

Como fuere, este nuevo proceso requería de grandes desafíos para las administraciones: pública central y descentralizadas, por un lado, desafíos fiscales, administrativos y políticos al asumir nuevas competencias y para el gobierno central viabilizar a través del Consejo de Competencias las transferencias de recursos acorde a los principios de las políticas nacionales. En términos muy generales, la descentralización en el ámbito político apunta a una redistribución del poder y una mayor competencia para la toma de decisiones hacia los gobiernos autónomos descentralizados.

Otra ley en materia territorial que dejó establecida la Constitución fue la Ley para Fijar Límites Territoriales del país y para resolver los conflictos limítrofes y de pertenencia para lo

cual se dio el plazo de dos años de entrada en vigencia la Constitución.

2.3. El período legislativo 2009-2013 y la transición institucional

Las elecciones generales y legislativas de febrero de 2009 (las primeras dentro la Constitución aprobada) se produjeron, para Simón Pachano (2010), en un contexto caracterizado por la crisis de los partidos, el cambio institucional derivado del nuevo ordenamiento constitucional y el predominio del fuerte liderazgo de Rafael Correa. Desde el 2008 el poder legislativo se compone de una Asamblea Nacional con sede en Quito y, para el período 2009-2013 se eligieron un total de 124 asambleístas de los cuales 103 fueron provinciales, 15 nacionales y 6 asambleístas por el exterior.

La Asamblea Nacional post-constituyente quedó conformada de la siguiente manera: el 48% de la representación para el partido de gobierno Alianza País, seguido el partido Sociedad Patriótica con el 14%, el 6% para los partidos: Social Cristiano- Madera de Guerrero y Renovador Institucional Acción Nacional PRIAN, los movimientos Popular Democrático y Pachakutik alcanzaron el 4% de la representación. Esta composición reflejaba una cuasi mayoría para el partido Alianza País y la reducción de la fragmentación parlamentaria que el anterior Congreso tuvo por décadas y “si bien no le permitía detentar la mayoría absoluta, sí ampliaba largamente las opciones de hegemonía en la conducción del parlamento” (Ramírez 2013, 24).

Instaurada la nueva Asamblea Nacional, a decir de Cordero (2016), comenzaron las negociaciones de Alianza País con otras organizaciones políticas para alcanzar la mayoría y aprobar las leyes que por mandato constitucional debían entrar en vigencia, sobre todo se realizaron alianzas con legisladores independientes ya que los movimientos MPD³⁵ y Pachakutik que se aliaron en las elecciones con el partido oficialista, pero se alejaron del mismo y buscaron conformar un solo bloque. El movimiento AP encontró el apoyo en los movimientos políticos de origen provincial (Pachano 2008; Freidenberg 2010).

El primer período de la Asamblea Nacional 2009-2013 ha sido definido por Le Quang (2010) como un período de transición post-constituyente, de refundación de la institucionalidad del Estado y de adecuación de varias leyes al marco constitucional. En este período (del 31 de

³⁵ Las alianzas establecidas al inicio de la campaña electoral del 2009 se desvanecen rápidamente, el MPD se alejó del gobierno por la discusión de tres temas, la Ley de Escalafón del Magisterio, La Ley de Educación y La Ley Minera, por su parte PK tiene cuestionamientos a la Ley de Aguas y Ley Minera (Ver Cordero (2016): Alianza País: el movimiento político como campo multiorganizacional).

julio de 2009 al 13 de mayo de 2013) se aprobaron 64 leyes,³⁶ las leyes más polémicas fueron: la Ley de Agua, la Ley Orgánica de Educación Superior, la Ley de Educación Intercultural Bilingüe, el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, sin olvidar el 30 de septiembre de 2010 donde a propósito de la aprobación de la Ley Orgánica del Servicio Público LOSEP se produjo una revuelta policial en contra del régimen³⁷ a partir del cual varias cosas se reconfiguraron dentro de Alianza País y dentro de la Asamblea Nacional (Cordero 2016).

En este período legislativo la producción y el debate fueron intensos, a pesar de ello el apoyo a los proyectos de ley del oficialismo se mantuvo, aunque sin generar una coalición estable y predecible. Los años de mayor producción legislativa fueron el 2010 y el 2012, la deserción parlamentaria del período fue del 12%³⁸, a nivel de la votación se registraron altos niveles de disciplina parlamentaria, aunque no se lograron aprobar todas las leyes que el régimen de transición había establecido en la Constitución (Le Quang 2013; Ramírez 2013).

Rivas (2017) al estudiar los mecanismos de participación ciudadana en la formulación de leyes³⁹ durante el período 2009-2013 concluye que, de las 64 leyes aprobadas, las que recibieron mayores observaciones por escrito, tanto de la ciudadanía como de los propios legisladores fueron:

La Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, seguida la Ley Orgánica de Educación Superior y la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Las leyes que registraron mayores observaciones de parte de la ciudadanía fueron la Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Tributario Interno y la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria del Ecuador (Rivas 2017).

En este escenario y a este órgano legislativo, el Presidente Rafael Correa envió a la Comisión

³⁶ Para mayor información ver Ordoñez, Libia (2017) La participación ciudadana en el proceso de elaboración de leyes.

³⁷ La ley aprobada proponía un conjunto de normativas tendientes a racionalizar y homogeneizar el régimen laboral de los servidores y trabajadores públicos a través de algunos mecanismos como la “compra de renuncias obligatorias, la incorporación de la figura de horas extras, eliminación de privilegios que históricamente habían accedido ciertos sectores del sector público entre ellos policías y militares. (Ver: Stoessel (2013) en: “Conflictos políticos y gobiernos post-neoliberales. Los casos de Argentina y Ecuador en tiempos de retorno estatal” Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO- Ecuador.

³⁸ 15 asambleístas se separaron del partido o movimiento por el que fueron electos.

³⁹ La Ley Orgánica de la Función Legislativa (2009) prevé en el artículo 157 los mecanismos de participación ciudadana en la gestión legislativa, como por ejemplo la recepción de sugerencias y observaciones, foros de consultas, mesas itinerantes a diversos lugares del territorio nacional, entre otros.

de Gobiernos Autónomos Descentralizados GAD el proyecto de Ley de Fijación de Límites Territoriales Internos como lo determinó la Constitución (2008) en la transición decimosexta. El proyecto de ley fue enviado en octubre de 2010 y archivado por la Comisión. Dos años más tarde, en 2012 la Comisión de GAD presentó al pleno de la Asamblea una nueva ley. La novedad de esta ley es que prevé mecanismos para la solución de conflictos territoriales entre regiones, provincias, cantones y parroquias rurales; reestructura la antigua Comisión Especial de Límites de la República CELIR y crea una nueva institución: el Comité Nacional de Límites Internos y su Secretaría Técnica para la coordinación de la solución de conflictos territoriales en todos los niveles de gobierno y asesoramiento a los GAD y al Presidente en materia de delimitación territorial.

2.4. La reforma normativa territorial

Un primer intento de reforma territorial fue propuesto por el Ejecutivo al órgano legislativo, sin embargo no tuvo la resonancia en el parlamento y fue archivada. La Comisión de Gobiernos Autónomos Descentralizados fue más allá de la propuesta del Ejecutivo y reestructuró la institucionalidad que había imperado hasta el año 2012 para la tramitación de conflictos territoriales, así como las formas de resolución existentes hasta ese momento.

2.4.1. El proyecto de ley de límites, una iniciativa del Ejecutivo

En ejercicio de la facultad otorgada por el numeral 2 del artículo 134 y la disposición general decimosexta de la Constitución de la República, el Presidente Rafael Correa el 20 de octubre del 2010 envió a la Comisión Especializada Permanente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio el proyecto de ley de límites internos para su tratamiento.

El contenido del proyecto de ley de iniciativa del Presidente se fundamentaba en un informe de la CELIR que contenía todos los límites internos de provincias y cantones⁴⁰ en un solo cuerpo normativo, recordemos que existían decretos supremos o leyes específicas de la creación de una provincia o cantón con sus respectivos límites, la virtud de esta ley es que un

⁴⁰ De conformidad con el artículo 132, numeral cinco de la Constitución de la República del Ecuador existe reserva de ley para la fijación de los límites territoriales provinciales y cantonales. La reserva de ley es el conjunto de materia que de manera exclusiva la Constitución entrega al ámbito de potestades del legislador, excluyendo de su ámbito la intervención de otros poderes del Estado. Los límites territoriales parroquiales por su parte no tienen reserva de ley, la atribución para modificar los límites parroquiales son de los concejos municipales, artículo 57, literal v) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

solo cuerpo normativo se compilaban los límites de los decretos de creación. Sobre los límites de provincias y cantones sobre las cuales se había presentado controversias, imprecisiones o carencia de delimitación, el proyecto contenía una propuesta de delimitación referencial elaborada por la misma CELIR. Para Raúl Muñoz (ex directivo de la CELIR):

Las controversias por límites operaban bajo un esquema desde 1974, dicho modelo fue previsto en el Reglamento de Funcionamiento de CELIR y nadie podía obligar a los representantes de las entidades territoriales (prefectos o alcaldes) a solucionar sus conflictos, por lo tanto el procedimiento establecido por la CELIR no cumplió los efectos previstos y el tiempo de dos años estipulado en la Constitución para presentar la norma que solucione los conflictos territoriales se agotaba. En este sentido la CELIR presentó al Presidente de la República una propuesta con los límites referenciales entre provincias y cantones y ese fue el contenido del proyecto de ley enviado a la Asamblea Nacional. Los límites con carácter referencial fueron trazados por la CELIR sobre la base de normativa y la cartografía del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos INEC (entrevista, Quito, 15 de noviembre de 2022).

Los documentos revisados explican que la Comisión encargada de tratar el proyecto de ley enviado por el Presidente no se sintió en la capacidad de presentar al pleno de la Asamblea y al país una ley que fije los límites de circunscripciones que tenían conflictos con otras. A decir del asambleísta Líder Altafuya “el contenido de ley era compleja y arbitraria” (Asamblea Nacional 2012, Acta 170 A).

A esto le sumamos que la ley para fijar límites y por ende el territorio de provincias y cantones ponía en disputa las identidades locales de los propios legisladores. Los legisladores en el Ecuador se conforman por asambleístas nacionales, provinciales y por el exterior, (Ley Orgánica de la Función Legislativa) para los asambleístas provinciales que representan a cada una de las 24 provincias del país, la temática de límites provinciales y cantonales podía afectar una u otra entidad territorial, en lo que a sus límites y territorio se refiere.

Por esta razón, la Comisión de Gobiernos Autónomos Descentralizados archivó el proyecto de ley del ejecutivo y trabajó en otra propuesta legislativa. La propuesta de ley trabajada tenía por objeto entregar al país las directrices nacionales y los principios rectores para el tratamiento de límites internos, ratificar lo límites entre provincias y cantones en las cuales no había controversia, determinar las causales que configuran un conflicto territorial por límites, dotar mecanismos de solución y definir y plazo para la solución de conflictos territoriales.

(LFLTI 2013)

2.4.2. La iniciativa de la Asamblea Nacional: La Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos (LFLTI)

Después de dos años de presentado el proyecto de ley de límites por el Presidente de la República, en junio del 2012 la Comisión de Gobiernos Autónomos Descentralizados presentó al pleno de la Asamblea legislativa una nueva propuesta de ley para la fijación de límites territoriales, esto porque consideró inviable la propuesta realizada por el Presidente de la República y la reestructuró por completo.

Según la información que consta en el Sistema de Consultas Legislativas, el proyecto de ley para la fijación de límites territoriales internos previo a su aprobación pasó por dos debates realizados el 07 de junio de 2012, el 19 de junio de 2012 y el 26 de febrero de 2013. La información a continuación ha sido recolectada de la revisión de actas del pleno de la Asamblea Nacional Nro. 170, Nro. 170A y 170B de fechas 07 de junio de 2012, 19 de junio de 2012 y 26 de febrero de 2013, respectivamente.

La principal diferencia de la propuesta enviada por el Presidente con la elaborada y aprobada por la Asamblea Nacional en abril del 2013, es que la primera decide sobre la delimitación de las provincias y cantones que habían presentado controversias ante CELIR, mientras que la segunda propuesta elaborada por los legisladores de la Comisión de GAD, transfiere la competencia de solución de diferendos limítrofes a las autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados con la ciudadanía que habita los lugares en conflicto.

Para el legislador César García (PSP):

La ley que estamos tratando está muchísimo mejor que el mamotreto de más de quinientas fojas que vino de la Presidencia de la República donde ya se establecían los límites de varias provincias y cantones, unas provincias se recortaban y otras se les hacía más grandes (Asamblea Nacional, Acta, 170 A, 2012).

2.5. El debate legislativo en torno a la LFLTI

Para Cornelia Ilie (2020) los debates parlamentarios constituyen prácticas institucionalmente ratificadas de deliberación política multipartidista a través del diálogo a favor o en contra de un tema político. Los objetivos primordiales de un debate legislativo son: negociar soluciones políticas, llegar a acuerdos y tomar decisiones que afectan a la vida cotidiana de las personas. Por definición, “los parlamentos constituyen la principal arena política, en la que se debaten

los temas fundamentales del país y en donde se construye y se procesa la agenda política” (Pachano 2016, 78).

Conforme se ha podido revisar en actas de sesiones del pleno, el proyecto de ley para la fijación de límites territoriales internos tuvo tres discusiones previas a su aprobación, el debate no presentó rasgos de argumentación polarizada, primó un espíritu de cooperación en el que participaron 11 asambleístas de diferentes bancadas legislativas. Asambleístas de Alianza País (AP), Movimiento Popular Democrático (MPD), Pachakutik (PK) y Sociedad Patriótica (PSP) intervinieron en el debate, es preciso indicar que los partidos PSC, Madera de Guerrero y los movimientos provinciales no participaron de la discusión.

El asambleísta Virgilio Hernández (AP) quien presidió la Comisión de Gobiernos Autónomos Descentralizados y fue el ponente del proyecto de ley, recalca que la propuesta de ley se basa en principios de unidad jurídica, territorial, y económica, así como de continuidad de las circunscripciones, el reconocimiento de la diversidad, de la interculturalidad, la plurinacionalidad y la participación ciudadana. Además, manifiesta que las soluciones a los conflictos territoriales deben tener sustento técnico avalado por documentos jurídicos, referencias geográficas, económicas, históricas y culturales.

Para Virgilio Hernández (2012):

Los elementos básicos del nuevo proyecto de ley son la participación de la ciudadanía en la solución de conflictos y el liderazgo de las autoridades locales al asumir la solución de sus conflictos por límites (...) el involucramiento de abajo hacia arriba es lo novedoso de esta participación, es decir que las comunidades que están en el sitio del conflicto puedan deliberar sobre la situación limítrofe (...) La ley invita a las autoridades locales a pasar de un rol defensivo sobre disputas territoriales a un rol protagónico y proactivo. La propuesta de ley invita a pensar que más allá de las disputas legítimas por indefinición de límites hay ciudadanas y ciudadanos que han sido relegados de la atención a servicios básicos y en general han vivido por varios años una ausencia y abandono por parte del Estado (Asamblea Nacional 2012, Acta 170 A).

Fue parte del debate legislativo la transformación de la CELIR en el Comité Nacional de Límites Internos y su Secretaría Técnica. El acta de discusión muestra que los asambleístas coinciden en manifestar que la CELIR había sido la institución encargada de *crear conflictos* debido a la constante publicación de mapas y de límites. Para los legisladores el reemplazo de la CELIR a una nueva institución contribuye a solucionar efectivamente los conflictos.

Esperamos que la CELIR deje de ser un ente burocrático, que deje el escritorio, que deje el

tufo a dictadura militar” (refiriéndose al período de creación de la institución) y que se convierta en una institución técnica que se encargue de asesorar la solución de las problemáticas de límites en el país y no caer en el cálculo electorero (Asamblea Nacional, Marco Murrillo (Amauta Yuyay), Acta 170- B, 2013)

El legislador Gerónimo Yantalema (PK) representante de la provincia de Chimborazo, menciona:

Nosotros creemos definitivamente que esta ley debe aprobarse, se ha dado un paso fundamental con respecto al primer proyecto que recibimos en esta Asamblea, (...) puesto que no se delimitó desde el escritorio o desde la Asamblea Nacional o desde la CELIR, no se terminó imponiendo los límites. Los límites son acciones dinámicas, son hechos culturales, históricos que de ninguna manera pueden ser impuestos desde un escritorio o impuestos desde el área legislativa; esta acción, totalmente, nosotros consideramos que tienen que ser a través de un procedimiento democrático, tal como se está planteando en esta Ley de Límites y, por lo tanto, nosotros creemos que se tiene que aprobar esta ley, justamente garantizando la pertenencia histórica y ancestral de los pueblos, garantizando procedimientos democráticos y reconociendo los cuerpos legales y la decisión de las poblaciones afectadas en el marco de la pluralidad jurídica (Asamblea Nacional, 2012, Acta 170-A;10).

Los legisladores del bloque de Pachakutik resaltaron positivamente la comprensión de la naturaleza del Estado plurinacional en el tratamiento de los conflictos territoriales. Yantalema (AP) narra la naturaleza arbitraria y de desconocimiento que el Estado colonial había implantado en los territorios y en las demarcaciones de las nacionalidades y pueblos indígenas al respecto menciona:

La gran nación Puruhá como en el caso de Chimborazo terminó delimitada por el estado colonial y luego por el estado republicano, la nación Puruhá tenía una extensión más allá de los actuales límites territoriales, pero esto en los mapas no se ha reflejado. El caso concreto, los límites entre Cañar y Chimborazo, las zonas de Alausí, Achupallas, Juval, Guangras, del cantón Chunchi las zonas de Selteg, Culebrillas, territorios que ancestralmente correspondían a los puruhaes y por delimitación territorial jurídica pertenece a la provincia de Chimborazo, pero hoy según el mapa de la CELIR se encuentran en Cañar (...). Hemos visto con mucha preocupación la manera en que los límites han sido manejados desde el Estado central por la CELIR sin hacer historia de las ocupaciones ancestrales de los pueblos y las nacionalidades. (Asamblea Nacional, 2013, Yantalema, Acta 170-B).

Para el bloque de Pachakutik la naturaleza plurinacional del Estado no solo debía estar en los considerandos de la ley, una de las sugerencias fue que se considere las formas propias de resolución de conflictos propias de los pueblos indígenas.⁴¹

La preocupación y la deuda por resolver los conflictos territoriales no solo fueron sentidas por los legisladores del oficialismo, el legislador Linder Altafuya (2012) (MPD) de oposición, ejemplifica a la provincia del Guayas con un sinnúmero de conflictos con todas sus provincias colindantes, así mismo las provincias de Manabí, Los Ríos, Esmeraldas. Para Linder Altafuya, la CELIR en vez de dar soluciones a los conflictos de límites los había agravado “La CELIR se convirtió en un instrumento de abuso del gobernante de turno, que ordenaba póngame límites acá con tal o cual coordenada y así décadas y décadas de funcionamiento de la CELIR, esa es la historia de la nefasta CELIR” (Asamblea Nacional, 2012, Altafuya, Acta 170 A).

Altafuya, cierra su intervención apoyando la aprobación de la ley y con ello la transformación institucional de la CELIR hacia un Comité Nacional de Límites con su Secretaría Técnica. Gabriel Riviera (AP), asambleísta por la provincia de Esmeraldas, habla sobre la fractura social que ha significado no tener resueltos los problemas a nivel interno, razón por la que apoya la aprobación de la ley con el objetivo de promover y fortalecer la cohesión territorial. En varias intervenciones fue común escuchar que la nueva institución debe ser una institución eminentemente técnica para evitar la cuestión de orden político en la definición de límites, pero sobre todo en la creación de cantones y parroquias.

Los legisladores Klever García (PSP) y Fernando Bustamante (AP) mencionan que por el sinnúmero de conflictos existentes (en el pleno de la Asamblea se hablaban de 400), es necesario de establecer un tiempo máximo para la resolución de los conflictos, así la Ley dispuso en la disposición transitoria novena que los Gobiernos Autónomos Descentralizados tendrán un plazo máximo de dos años contados a partir de la vigencia de la ley para resolver los conflictos de límites que existan en sus circunscripciones de conformidad con los procedimientos establecidos en la Ley. El incumplimiento del tiempo será causal de revocatoria de mandato de los respectivos Alcaldes o Prefectos.

⁴¹ La ley aprobada establece, en el artículo dos, que en el caso de conflictos de límites entre circunscripciones indígenas, afroecuatorianas y montubias, los procedimientos amistosos incluirán aquellos que determinen sus propias formas de convivencia derecho propio o consuetudinario.

Holger Chávez (AP) Asambleísta de Bolívar, evidencia la problemática de parroquias rurales creadas únicamente con los informes favorables de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, por lo que sugiere que dentro de las funciones de la nueva institución se incluya que previo a la creación o modificación de límites de las circunscripciones territoriales se apruebe un informe de factibilidad. Esto fue incluido en el artículo 13, literal e) de la Ley en análisis, además se incluyó como requisito para la creación de parroquias rurales en una reforma al artículo 26 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD.

Dos artículos fueron observados en el debate, el primero la conformación del Directorio de CONALI con una mayoría de autoridades del nivel Ejecutivo, situación que a juicio de los asambleístas del MDP no daba garantías para que se resuelvan los conflictos territoriales, y; segundo (también observado por el MDP) alrededor del artículo 11 donde se establece que el Presidente de la República, con la asesoría técnica del Comité Nacional de Límites Territoriales Internos, está facultado para resolver los conflictos de límites que surjan entre las circunscripciones territoriales regionales que se conformen y en los tramos de provincias, cantones o parroquias rurales ubicadas en los límites regionales.

Una deuda pendiente de la Ley para los legisladores de los pueblos y las nacionalidades del bloque de Pachakutik fue el monismo jurídico de la ley al considerar como actores responsables de la solución de conflictos únicamente a las autoridades ordinarias, prefectos y alcaldes, y no a las autoridades comunitarias (que a su juicio conocen con claridad la herencia del territorio y la ocupación ancestral de los pueblos), por lo tanto, propusieron incorporar las competencias de los gobiernos parroquiales y de los gobiernos comunitarios.⁴² Desde el mismo bloque de PK se propuso que la CELIR se abstenga de publicar mapas que legitimen afectaciones mientras la ley no entre en vigencia.⁴³

Antes de finalizar el debate el presidente de la Comisión promotora del proyecto de Ley, Virgilio Hernández, informó que en la mesa de trabajo para la construcción de la normativa se

⁴² A pesar de esta recomendación la actual ley no prevé la participación de los gobiernos comunitarios en la resolución de los conflictos territoriales.

⁴³ Esta recomendación fue recogida en la disposición transitoria tercera de la Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos y no solo incluyó a la CELIR sino a todas las entidades e instituciones del sector público a quienes se les limitó la facultad de emitir y publicar material cartográfico en territorios que de manera pública y notoria, mantengan conflictos limítrofes no resueltos. Las entidades públicas a las que les corresponda emitir cartografía oficial, señalarán en ella como “zonas en estudio” hasta que los mismos sean resueltos.

contó con la participación activa y permanente de un representante de la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME) y que se había recogido los aportes de los legisladores Gerónimo Yantalema (PK), sobre la participación de los pueblos y nacionalidades, Jaime Abril, María Molina, respecto a la necesidad que se establezca un plazo, y los aportes de Guido Vargas (PSP) Raúl Abada, Klever García, Betty Carrillo (MPAÍS) Pedro de la Cruz, (MPAÍS) Rossana Alvarado (MPAÍS).

Finalmente, en los documentos revisados del debate del pleno se evidencia una alta expectativa de los legisladores en torno al mecanismo de consulta popular; para el bloque de PK esta reforma es favorable y es una demanda que han tenido los pueblos y nacionalidades sobre la delimitación territorial, para el asambleísta Yantalema (PK) “poner límites de manera inconsulta ha afectado los derechos de todos y especial los derechos colectivos de los pueblos y las nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias” (Asamblea Nacional, 2013, Yantalema, Acta 170-B).

2.5.1. La votación de la Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos

Conforme los resultados publicados en el Sistema de Consulta de Datos Parlamentarios publicados en la página web de la Asamblea Nacional del Ecuador, durante el segundo debate de la Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos participaron 110⁴⁴ legisladores, de los cuales, 70 votaron a favor de la aprobación, 1 voto en contra, se registraron 38 abstenciones y 1 voto en blanco. Para la aprobación de un proyecto de ley se necesitan 63 votos afirmativos, con los 70 votos afirmativos se puede hablar de una votación de apoyo moderado.⁴⁵

Los votos afirmativos al proyecto de Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos se dieron del bloque del Movimiento Alianza País y aliados (44 votos) y por legisladores del Movimiento Municipalista, de los movimientos regionales y algunos legisladores del MPD, MUPP-NP y de la Izquierda Democrática ID. Se puede decir que esta ley contó con el respaldo del partido oficialista y movimientos de izquierda que eran oposición en la Asamblea.

Las abstenciones a la Ley fueron dadas en su mayoría por legisladores del Partido Sociedad

⁴⁴ De un total de 137 asambleístas.

⁴⁵ Ver tipología de apoyo a los proyectos de ley elaborada por Franklin Ramírez (2013) en: “La dinámica de las fuerzas políticas 2009-2012.

Patriótica PSP y Partido Social Cristiano- Madera de Guerrero PSC, Partido Renovador Nacional Acción Institucional PRIAN.

Los movimientos MPD y Pachakutik no votaron en bloque, se registraron abstenciones de legisladores de estos movimientos.

La ley aprobada en abril del 2013, establece una serie de innovaciones y reformas en materia de la gestión de los conflictos de límites territoriales internos del Estado y en torno a la organización territorial del Estado en general. Así, la ley que consta de 27 artículos, 4 disposiciones generales y 1 disposición transitoria tiene como objeto establecer normas, claras y adecuadas para fijar de manera precisa los límites territoriales de las provincias, cantones y parroquias rurales a través de procedimientos de solución de conflictos que pongan fin a las controversias existentes y con reglas claras sobre la delimitación de las circunscripciones nuevas.⁴⁶

La norma entiende a un conflicto territorial como una controversia limítrofe que se presenta entre provincias, cantones y parroquias rurales colindantes en torno a su demarcación territorial (CONALI, 2015). Toda circunscripción territorial requiere una definición clara de sus límites para su óptimo funcionamiento. Los problemas en la definición de los límites o de indefinición han tenido como consecuencias conflictos económicos, administrativos e identitarios (CONALI, 2015).

El origen de conflictos en Ecuador, generalmente se debe a la imprecisión en la definición de límites dispuestos en leyes u ordenanzas con las cuales se crearon las provincias, los cantones y las parroquias rurales. Gran parte de los casos de los conflictos “se debe a que describieron de manera muy general, ambigua o contradictoria el límite de división entre circunscripciones, a lo que debe sumarse que en la actualidad los equipos de medición geográfica son altamente precisos” (entrevista a Christian Ortiz, funcionario de la Secretaría Técnica del CONALI, 25 de noviembre de 2022).

La indefinición de líneas demarcatorias en las entidades territoriales ha tenido implicaciones en la participación de los recursos del Presupuesto General del Estado,⁴⁷ en la recaudación de impuestos prediales, en el cálculo de electores, en la ausencia de prestación de servicios

⁴⁶ Artículo 1 de la Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos

⁴⁷ Las asignaciones presupuestarias a los gobiernos locales se realizan sobre el cálculo de un área específica y su población, pudiendo ser imprecisa cuando la demarcación territorial es ambigua.

públicos a ciudadanos en zonas de indefinición o en disputa, en intervenciones desorganizadas, en problemas identitarios, entre otros.

La Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos LFLTI en el artículo 18 estableció seis causales para configurar un conflicto territorial limítrofe y se detallan a continuación:

- a) Indefinición técnica y /o jurídica de los linderos,
- b) Falta de precisión en los linderos,
- c) Cuando dos o más normas o actos jurídicos fijan linderos pero con una superposición de áreas sin poder establecer prevalencia entre una u otra norma,
- d) Cuando la norma jurídica de creación o de delimitación de circunscripciones genera la controversia,
- e) Cuando la realidad geográfica se ha modificado de tal manera que la delimitación que estuvo vigente se torna inaplicable, y
- f) Cuando a falta de límites legalmente establecidos se ha mantenido un trazo referencial y esta situación genera la controversia.

Con la aprobación de la LFLTI, los diversos conflictos territoriales al interior del país encuentran una nueva salida institucional, inaugurando una línea de acción estatal que, como se vio en el capítulo anterior, no había sido abordada de manera sólida por parte de las instituciones del Estado. Además, con la expedición de la normativa, se transforma la institucionalidad del Estado con que se habían gestionado los límites de las circunscripciones territoriales desde los años 70, específicamente se crea el Comité Nacional de Límites Internos y su Secretaría Técnica como órganos especializados para el asesoramiento en materia territorial a los GAD y a la ciudadanía en general. La ley aprobada incorporó dispositivos participativos directos y deliberativos para solucionar o definir demarcaciones y pertenencia territorial en provincias, cantones y parroquias rurales del país.

2.6. Dos modelos de gestión de conflictos territoriales en el Ecuador

Para comprender el cambio institucional en la normativa es necesario explicar el esquema de gestión de conflictos territoriales antes del 2013 y después del 2013, la tabla a continuación recrea ambos modelos.

El primero, funcionó desde 1978 hasta antes de la expedición de la LFLTI y el segundo desde la expedición de la ley hasta la actualidad.

Tales modelos de gestión de conflictos, dan cuenta de dos concepciones de Estado distintas, como veremos a continuación:

El modelo 1 tiene como marco normativo el Decreto Supremo de creación de la CELIR (1978) y el Reglamento de funcionamiento de la CELIR (1978), el modelo está centrado en la CELIR como organismo público creado para conocer y fallar las controversias que se susciten por límites territoriales en entidades de derecho público e informar sobre la creación de provincias, cantones y parroquias rurales (Artículo 4 del Reglamento de funcionamiento de la Comisión Especial de Límites Internos, publicado en el Registro Oficial No. 539 de 6 de marzo de 1978). Las controversias eran sometidas a trámite y resolución de la Comisión por conducto del Ministerio de Gobierno.

El modelo 2, sobre la base normativa de la Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos (LFLTI) propone un esquema para la gestión de conflictos que recoge cierto legado de los años 70, pero reformula las atribuciones, competencias y opciones que tienen los actores del conflicto territorial para procesar sus diferendos limítrofes.

En el modelo 2, la CELIR se transforma en el Comité Nacional de Límites Internos CONALI, quien ya no es la encargada de conocer, solucionar o fallar sobre las controversias limítrofes. La nueva normativa establece que los órganos legislativos de los gobiernos autónomos descentralizados regionales, provinciales y cantonales son los competentes para resolver los conflictos de límites internos que se presenten en sus jurisdicciones, para lo cual estarán acompañados del Comité Nacional de Límites Internos (CONALI) que reemplaza a la CELIR y se conforma de un Directorio y una Secretaría Técnica, estas dos instancias tienen funciones y atribuciones distintas.

Entre los dos modelos es evidente el cambio de competencias y atribuciones que tienen estas dos instituciones. El CONALI y su Secretaría Técnica ya no resuelve o falla en torno a la conflictividad de los límites, como había sido en el ciclo precedente a través de la CELIR, sino que se convierte en un ente asesor y coordinador de la política de solución de conflictos a nivel nacional y en todos los procesos que requieran delimitación interna- esto puede ser la creación de entidades territoriales o la modificación de límites de la organización territorial del Estado. Entre las nuevas funciones del CONALI destacamos: la coordinación, asesoría y apoyo técnico a los gobiernos autónomos descentralizados en todos los procesos de delimitación territorial interna, la transferencia de los datos geoespaciales al Sistema Nacional de Información para su respectiva codificación, la permanente actualización del trazado de

límites territoriales en cartografía oficial, entre otras.

El nuevo CONALI se crea como una institución adscrita a la Secretaría Nacional de Gestión de la Política y es autónoma administrativa y financieramente. La CELIR era una Comisión que dependía administrativa y financieramente del Ministerio de Gobierno.

Tabla 2.1. Matriz de comparación modelos de gestión de conflictos territoriales

Modelos de gestión de conflictos territoriales		
Años de funcionamiento	Modelo 1	Modelo 2
	1972- 2013	2013- hasta la actualidad
Normativa	a) Decreto Supremo de creación de la CELIR b) Reglamento de funcionamiento de la Comisión Especial de Límite de la República CELIR	a) Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos LFLTI b) Reglamento a la LFLTI
Institución	CELIR	CONALI- Directorio y Secretaría Técnica
Competencias y Atribuciones	1) Jurisdicción y competencia privativa para conocer y fallar las controversias sobre límites internos que se susciten entre diversas entidades territoriales 2) Informar sobre la creación de provincias, cantones y parroquias rurales 3) Aprobar por mayoría absoluta de los miembros las resoluciones de litigio de límites	Secretaría Técnica de CONALI 1) Coordinar, asesorar y apoyar de manera técnica la solución de conflictos territoriales 2) Asesorar de manera técnica a los gobiernos autónomos descentralizados en materia de delimitación territorial y en la solución de conflictos territoriales 3) Mantener actualizada la información de la División Político Administrativa; 4) Actualizar el trazado de límites territoriales en la cartografía base

		<p>oficial</p> <p>5) Absolver consultas a las autoridades y población en general en materia de límites territoriales internos;</p> <p>6) Elaborar informes técnicos para la solución de conflictos territoriales y para la creación, modificación o fusión de circunscripciones territoriales en el territorio nacional</p>
		<p>Directorio de CONALI</p> <p>1) Aprobar por mayoría de sus miembros los informes técnicos preparados por la Secretaría sobre la solución de conflictos territoriales llevados por los GAD</p> <p>2) Aprobar informe técnico de factibilidad, como requisito previo para la creación de nuevas circunscripciones territoriales o modificación de límites existentes;</p> <p>3) Aprobar y autorizar la publicación del trazado de límites internos de provincias, cantones y parroquias rurales sobre la base de la cartografía oficial</p>
Entidad adscrita	Ministerio de Gobierno	Secretaría de Gestión de la Política

Elaborado por la autora a partir de la Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos (2013) y Decreto de creación CELIR (1977).

Un cambio de trascendencia entre el Modelo 1 y el Modelo 2, tiene que ver con los miembros de las comisiones de límites. En el modelo 1, la CELIR se encuentra integrada por dos tipos de miembros, los permanentes y accidentales, los primeros son máximas autoridades o delegados de instituciones de la función ejecutiva bajo la Dirección del Ministerio de Gobierno, también participa la Corte Suprema de Justicia y las Fuerzas Armadas, en este modelo los Consejos Provinciales y AME participan ocasionalmente.

Tabla 2.2. Integrantes de las Comisiones de Límites Internos

	Modelo 1	Modelo 2
	CELIR	CONALI
Integrantes	Miembros permanentes: a) Ministro de Gobierno o su delegado quien lo preside	Integrantes a) Un Ministro delegado del Presidente de la República quien lo presidirá con voto dirimente
	b) Delegado de la Corte Suprema de Justicia y será Ministro Juez o Ministro Fiscal de la misma	b) El titular o un delegado del órgano nacional de planificación
	c) Un oficial delegado del Instituto Geográfico Militar Oficial General o Superior de las Fuerzas Armadas	c) Un delegado por los gobiernos autónomos descentralizados que será designado por éstos por fuera de su seno y no podrá ser una autoridad en funciones.
	d) Un ingeniero delegado del Ministerio de Obras Públicas designado por el Ministerio del ramo	
	e) Un delegado de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica	
	f) El Director de la Oficina Nacional de Censos	

	g) El Director de la Oficina Nacional de Avalúos y Catastros	
	<p>Miembros accidentales:</p> <p>a) Un delegado de los Consejos Provinciales de la República, designado por sorteo para cada ocasión singular de litigio con exclusión del Consejo Provincial que fueren parte en el respectivo litigio</p>	
	b) Un delegado de la AME, así mismo designado para cada caso particular y que no pertenezca a la entidad o entidades litigantes	

Elaborado por la autora a partir de la Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos (2013) y Decreto de creación CELIR (1977).

La novedad en el segundo modelo es que el Directorio de CONALI tiene un menor número de integrantes y no existe la figura de miembros permanentes y accidentales, hay una notable ausencia de los delegados de las Fuerzas Armadas, de la Corte Suprema de Justicia, del Ministerio de Obras Públicas, del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos INEC y de la Dirección Nacional de Avalúos y Catastros.

Es notable en el modelo 2 la presencia del organismo de planificación del Estado. Sobre este punto cabe mencionar que el gobierno de Correa durante el ciclo progresista en el marco de un proyecto modernizador del Estado dio gran relevancia a la recuperación de la planificación nacional para la promoción de una estrategia de desarrollo. Desde el debate en Montecristi primó un cambio en la concepción de la planificación estatal, una vez aprobado el mandato constitucional “la Secretaría Nacional de Planificación para el Desarrollo SENPLADES se convirtió en el cerebro estratégico de la Función Ejecutiva llevando a cabo dos procesos decisivos; la planificación nacional y la reforma del Estado” (Jácome 2017, 56).

La SENPLADES “asumió la administración del Sistema Nacional de Planificación a nivel

sectorial y territorial estableciendo objetivos y políticas nacionales sustentadas en información, investigación, seguimiento y evaluación” (...) (Estatuto Orgánico por Procesos SENPLADES 2010).

En este marco, en el Directorio de CONALI, la SENPLADES asumió la representación del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos INEC, Ministerio de Obras Públicas y de la Dirección Nacional de Avalúos y Catastros, mientras que las Fuerzas Armadas dejaron de ser parte del Directorio. Las cuestiones relativas a la cartografía, emisión de mapas y el trazado de límites han estado asociadas a los militares. Con la aprobación de la LFLTI las FFAA pierden su espacio en el directorio. Recordemos que sobre todo en la década de los 70, las FFAA ecuatorianas “asumieron una forma institucional ubicua que no solo se concentraba en la defensa de la soberanía nacional, sino que atravesó todas las instituciones del Estado” (Cuesta 2013, 6). “Las Fuerzas Armadas en los años 70 operaron como un actor político que conformaba un sistema de representaciones propio e incidía en las esferas públicas y privadas” (Cuesta 2013, 6).

La salida de las Fuerzas Armadas FFAA del Directorio del CONALI responde a un proceso de descorporativización de esta institución que “inició en 2008 con la eliminación del Consejo de Seguridad Nacional que tuvo como efecto la desaparición de la representación militar en los diferentes organismos estatales” (Saltos 2017, 62).⁴⁸

A diferencia del modelo de los 70, el modelo del 2013 integra de manera permanente a los gobiernos autónomos descentralizados a través de sus gremios CONGOPE, AME y CONAGOPARE en el Directorio de CONALI, aunque en minoría frente a la representación del gobierno central.

2.6.1. Esquemas de gestión de conflictos territoriales antes del 2013

Entre 1972 a marzo de 2013 operó un esquema de gestión de conflictos que lo hemos denominado a voluntad, el procedimiento estaba establecido en el reglamento de

⁴⁸ Napoleón Saltos (2017) organiza cuatro fases en el proceso de formación de las FFAA: un momento fundacional con la herencia de los movimientos independentistas hasta su reconstrucción en la revolución alfarista; un segundo momento en los años 70 con la expedición de la Doctrina de Seguridad Nacional, momento en el que la soberanía territorial se desplaza de las fronteras externas a las fronteras internas para enfrentar la subversión; un tercer momento durante la fase neoliberal donde las fronteras de los Estados nacionales son menos rígidas y se modifican las instituciones; y una última fase que inicia con el período de la Revolución Ciudadana que para Saltos apuntó al retorno de la “policación” de las FFAA y a la subordinación de la institución armada a la lógica general del Estado y al control de los organismos de inteligencia.

funcionamiento de la CELIR, tenía un carácter voluntario, que era un modelo único e iniciaba con una demanda ante el Ministerio de Gobierno. Un gobierno provincial o municipal demandaba a otro gobierno provincial o municipal por una controversia por límites. Esta controversia era calificada⁴⁹ por la CELIR e iniciaba el procedimiento para su solución.

La solución sustentada en los principios de la conciliación citaba a las partes a una audiencia para encontrar un entendimiento. El resultado de la Audiencia era anunciado por la CELIR, de existir un acuerdo entre las partes la CELIR dictaminaba la solución, a través de una resolución del litigio. De no haber conciliación, la CELIR recibía la causa y a través de diligencias probatorias determinaba la sustancia y la veracidad de la reclamación. Una vez evacuadas las diligencias probatorias, CELIR emitía una Resolución en la que valoraba las pruebas rendidas y los elementos pertinentes con criterio judicial.

Las resoluciones de litigio de límites era uno de los documentos más importantes de la Comisión. Estos documentos eran aprobados por mayoría absoluta de los miembros de la Comisión en sesiones ordinarias. “Las sesiones de la CELIR eran privadas y bajo aprobación de todos sus miembros se podía recibir a representantes de los gobiernos seccionales en conflicto” (Reglamento de Funcionamiento de la Comisión Especial de Límites de la República 1978).

Este esquema de gestión de conflictos resolvió cinco diferendos limítrofes y ha sido calificado por Raúl Muñoz ex funcionario y directivo de CELIR y CONALI “como anacrónico e ineficaz, porque no se podía resolver si las partes no demandaban” (entrevista, Quito, 15 de noviembre de 2022).

La voluntad de la demanda fue precisamente la falla que tuvo el decreto supremo; incluso una vez ingresaba la demanda también ocurrió que los procesos no tuvieron solución ya que la CELIR era un órgano técnico pero lamentablemente al estar adscrito al Ministerio de Gobierno los temas se volvían políticos y esto no permitía que los temas se resuelvan. Por ejemplo, solucionar un conflicto de límites entre la provincia del Guayas y la provincia del Azuay era complicado, venían políticos con mucha trayectoria y eso debilitaba la función de la CELIR porque desde el Ministerio a través del Ministro Gobierno se detenía el proceso

⁴⁹ La forma de calificación de la controversia no se encontró en los documentos revisados de la antigua CELIR y a través de entrevistas claves tampoco ha sido explicada esta valoración, por lo que se presume que no existía una forma clara de calificar la demanda y el personal de CELIR conforme procesaba las demandas fue elaborando una tipología de conflictos.

porque iba a tener un impacto político negativo (entrevista a Raúl Muñoz, ex directivo de la CELIR, Quito, 15 de noviembre de 2022).

El funcionario comenta que al identificar esta problemática se firmó un convenio con la Procuraduría General del Estado para que a través de su Departamento de Mediación y conflictos se puedan mediar los conflictos por límites, pero comenta que tampoco se pudieron resolver y se presentaron informes de imposibilidad de acuerdo. Por ello se entregó al Presidente de la República una ley que delimitaba las provincias y cantones.

Para Raúl Muñoz, ex directivo de la CELIR:

La CELIR de manera técnica preparó ese proyecto de ley y el Presidente estuvo de acuerdo porque se acababa el plazo de los dos años que dispuso la Constitución, sin embargo la Asamblea archivó el proyecto de ley y eso ya es otra historia (entrevista a Raúl Muñoz, ex directivo de la CELIR, Quito, 15 de noviembre de 2022).

2.6.2. Modelo de gestión de conflictos después del 2013

El esquema de gestión de conflictos después del 2013, a diferencia del modelo único prevé cinco mecanismos para la solución de conflictos, la negociación directa, mediación territorial, arbitraje territorial, resolución institucional y consulta popular. Esta variedad de formas de solución de conflictos está sustentada en los principios de la mediación, la gran diferencia con el modelo 1 es que integra con claridad y a través de mandato legal a los representantes de los gobiernos autónomos descentralizados con la ciudadanía que habita los lugares en conflicto (ausente en el anterior esquema).

Además, en este modelo existe un plazo de dos años para que las autoridades de los GAD resuelvan sus conflictos por límites, de no cumplir el plazo se establece un proceso de revocatoria de mandato para la o las autoridades ejecutivas de los GAD correspondientes.

La transferencia de competencias para la solución de conflictos territoriales a las autoridades de los gobiernos regionales, provinciales, cantonales y parroquiales debe acompañarse y nutrirse de la participación de la ciudadanía involucrada en el conflicto (LFLTI 2013, 4).

La misma ley en su artículo 2, define a la delimitación territorial como un proceso técnico, jurídico y participativo que determina y precisa los límites internos de las circunscripciones territoriales (LFLTI 2013, 3).

Antes del 2013, los gobiernos provinciales, municipales y parroquiales por lo general estuvieron ausentes de las cuestiones relacionadas con los diferendos limítrofes, en su

mayoría y sobre todo los municipios durante el neoliberalismo, estuvieron preocupados por la transferencia de competencias, recursos y gobernanza local en medio de la denominada “descentralización a la carta”.

A raíz de la aprobación de la Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos, por primera vez los gobiernos autónomos descentralizados adquieren un rol protagónico en la solución de conflictos territoriales bajo la asesoría del gobierno central a través de la Secretaría Técnica del CONALI inaugurando en este campo de política pública una nueva relación y articulación entre el poder central y los poderes locales.

En el caso ecuatoriano la relación Estado central-estados locales no ha sido fluida, hay literatura abundante sobre el tema, los trabajos de Torres (1991) y Lalander (2011) coinciden en encontrar una tendencia histórica de oposición regional entre los poderes locales y el poder central. Con la aprobación del COOTAD en 2010 se establecieron nuevas relaciones entre el nivel central y los niveles subnacionales en el marco de un sistema nacional de competencias exclusivas y concurrentes para los niveles de gobierno provincial, cantonal y parroquial, y las exclusivas del nivel central, con el afán de no duplicar intervenciones y tener administraciones eficientes tanto en la inversión de recursos y en acciones para la ciudadanía.

Tomando como ejemplo las iniciativas novedosas de gestión municipal participativa ensayada en los años 90, en 2010 el COOTAD promueve el derecho a la participación ciudadana en todos los niveles de gobierno a través de los mecanismos de democracia representativa, directa y comunitaria⁵⁰ y la conformación de sistemas de participación regulados a través de acto normativo y constituidos para deliberación de los objetivos del desarrollo territorial, la definición de la inversión pública, la definición de las políticas públicas, entre otros, buscando acercar la administración seccional a la ciudadanía.

Bajo este paraguas, la LFLTI incorpora obligatoriamente a la ciudadanía en el modelo de gestión de conflictos territoriales a través de mecanismos participativos deliberativos y directos. “Artículo 10.- Los órganos legislativos de los gobiernos autónomos descentralizados, previo a resolver conflictos de límites internos deben garantizar la participación activa de la ciudadanía involucrada” (LFLTI 2013, 5).

⁵⁰ Ver artículo 303 del COOTAD

Tabla 2.3. Matriz de comparación de esquemas de gestión de conflictos

	Modelo 1	Modelo 2
	CELIR	CONALI
Esquemas de solución de conflictos	<p>Mecanismo único GAD provincial o cantonal+MDG-CELIR+ GAD provincial o cantonal</p> <p>MDG-CELIR califica la controversia y cita a la parte demandada</p> <p>CELIR avoca conocimiento de la causa y convoca a las partes a una Audiencia de Conciliación. El resultado de la audiencia anunciado por la CELIR, sí la controversia se resolvía la Comisión dictaminaba la respectiva resolución de litigio de límites. En caso de no existir acuerdo la CELIR solicita a los GADs en conflicto pruebas de su interés para poder resolver el litigio.</p> <p>Terminada la fase de pruebas, la CELIR a través de una resolución decidía sobre el litigio.</p>	<p>Mecanismos de solución:</p> <p>Negociación Directa GAD + GAD+ Ciudadanía</p> <p>Mediación Territorial GAD+ GAD+Mediador+ Ciudadanía</p> <p>Arbitraje Institucional GAD+ GAD+Tribunal Arbitral</p> <p>Resolución Institucional GAD+ GAD+# Nivel de gobierno</p> <p>Consulta Popular Presidente/a + Ciudadanía</p>
Nro. de conflictos solucionados	5	972

Elaborado por la autora a partir de la Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos (2013) y Decreto de creación CELIR (1977).

A pesar de que la ley para solucionar conflictos territoriales aprobada ubicaba a la participación de la ciudadanía como un eje transversal en toda la delimitación territorial y creó dos artículos específicos el 3 y el 10, los artículos que definen los mecanismos de solución, los artículos: 22, 23, 24, 25, 26 y 27 incorpora a la ciudadanía en diferentes escalas, la tabla a continuación muestra estas diferencias, y ha sido ordenada en función al nexo que se establece entre la ciudadanía y los representantes de los GAD para la solución del conflicto, iniciando con el dispositivo más deliberativo al más vertical.

Tabla 2.4. Mecanismos para la solución de conflictos territoriales y dispositivos participativos

Mecanismo	Objeto	Dispositivo /Interfaz
Consulta Popular	Procedimiento institucional legalmente regulado, a través del cual la ciudadanía expresa su voluntad respecto a una solución que ponga fin a un conflicto limítrofe.	Consulta
Mediación Territorial	Los GAD en conflicto designan un mediador quien conforma mesas de diálogo con las autoridades territoriales en conflicto y representantes de la ciudadanía. Las mesas están encaminadas a la construcción participativa de acuerdos en la fijación definitiva de límites.	Mesas de diálogo
Negociación directa	Establecer tratos o interacciones directas y participativas entre las autoridades ejecutivas de los GAD involucrados y sus ciudadanos, tendientes a lograr un acuerdo mutuamente satisfactorio para las partes en conflicto.	Asambleas mixtas / Reuniones
Arbitraje Territorial	Un tribunal arbitral, designado de común acuerdo por las autoridades ejecutivas de los GAD de las circunscripciones territoriales en conflicto de límites, emite un laudo arbitral que pone fin al conflicto.	No se precisa en la normativa
Resolución Institucional	Opera a través de pruebas aportadas por los demandantes hacia el Concejo Municipal, el Consejo Provincial o el Presidente de la República quienes una vez analizados los argumentos emiten un dictamen que ponga fin al conflicto.	No se precisa en la normativa

Elaborado por la autora a partir de la Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos (2013).

La consulta popular, la mediación territorial y la negociación directa los hemos clasificado como los mecanismos más participativos, se prevén interfaces específicas para la participación ciudadana. La primera es directa y los otros dos son deliberativos y mixtos. El arbitraje territorial y la resolución institucional son los mecanismos menos participativos, en ellos la ley no define la forma de incluir a la ciudadanía, son interacciones entre los GAD en conflicto y un tercero; que no es la ciudadanía.

Hemos identificado que el mecanismo de resolución institucional es el que más se asemeja al esquema de resolución de conflictos que llevaba a cabo la CELIR (Modelo 1) la diferencia es que CELIR no es quien emite la resolución a través de un trabajo probatorio, este rol lo asume el Consejo Provincial, Concejo Municipal o el Presidente de la República.

En el modelo 2 vemos que la incorporación de la ciudadanía y la pérdida de centralidad de la CELIR para resolver la conflictividad territorial son claves. David Salas ex coordinador de Estudios Sociales de la Secretaría Técnica del CONALI en una entrevista llevada a cabo con la autora en noviembre de 2022 explica que:

Las innovaciones en la ley parten una premisa conceptual sobre el territorio que supera la visión de los años 70 que comprende al territorio como una construcción social e histórica que no se reduce a una entidad jurídica únicamente. Si bien la delimitación es un elemento del proceso jurídico, en este espacio territorial habitan ciudadanos que construyen territorio, razón por lo cual, la decisión de marcar una frontera interna no puede ser ajena a realidad habitada y a las identidades históricas y culturalmente construidas y heredadas (entrevista, David Salas, ex funcionario de CELIR, Quito, 21 de noviembre de 2022).

Se destaca además que el modelo a partir del 2013 considera un elemento de trascendencia, la naturaleza del Estado plurinacional, totalmente ausente en la normativa de los años 70, así:

La delimitación considerará la naturaleza plurinacional e intercultural del Estado, así como criterios de orden poblacional, geográfico, socioeconómico y de pertenencia y de presentarse conflictos de límites internos en los territorios de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas, montubias, se procederán a aplicar mecanismos de solución propios con base a sus costumbres y prácticas ancestrales, en el marco de la Constitución y la ley (LFLTI 2013, 4).

En resumen, pasamos de un modelo de gestión de conflictos voluntario- vertical, hacia un modelo interactivo- obligatorio y participativo. El cambio de CELIR a CONALI y su

Secretaría Técnica de cuenta de un cambio en la concepción del Estado, que se refleja en las competencias y atribuciones de las instituciones y comisiones especializadas en el tratamiento de los límites, en el papel de la planificación y asesoría estatal, en la concepción del territorio y su naturaleza y en un tipo de gobernanza territorial en la que los Gobiernos Autónomos Descentralizados con la ciudadanía deliberan y deciden sobre sus fronteras internas.

La gobernanza en términos generales propone como una nueva interacción entre diferentes tipos de actores interdependientes estatales y no estatales, donde la negociación, la cooperación y la coordinación entre instituciones y actores son clave y tiende a modificar las relaciones entre el Estado y la sociedad. Es preciso señalar que la clave de la gobernanza es la forma en que los distintos niveles institucionales comparten decisiones sobre asuntos de amplia competencia, sin que el nivel de gobierno central monopolice dichas decisiones o actuaciones (Llamazares y Marks 1999 en Ares 2010).

Lo que se mantiene como suerte de legado de los 70 es la concepción colegiada del órgano especializado de límites territoriales y notamos que el mecanismo de resolución institucional se concibe muy semejante al modelo de gestión de conflictos de los años 70. En términos cuantitativos, es revelador el número de conflictos resueltos con el modelo 2 (972) supera largamente a los 5 conflictos resueltos con el modelo 1.

2.7. De la CELIR la Secretaría Técnica del Comité Nacional de Límites Territoriales Internos ST-CONALI

Hasta aquí hemos visto que los cambios institucionales en torno a la gestión de conflictos territoriales se expresaron en leyes, normas y en la reforma al modelo de gestión de conflictos pero también se reflejan en las prácticas y comportamientos de la burocracias, como veremos a continuación.

La CELIR en el marco de su rediseño institucional se convirtió en una Secretaría Técnica, éstas, según el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva (artículo 10), “son organismos públicos con facultades de: coordinación, gestión, seguimiento y evaluación de la implementación de políticas públicas”. La CELIR que funcionaba como una oficina del Ministerio de Gobierno, se transformó en una institución de derecho público, adscrita a la Secretaría Nacional de Gestión de la Política⁵¹ con autonomía administrativa y

⁵¹ La Secretaría Nacional de Gestión de la Política se crea a través del Decreto Ejecutivo Nro. 1522 publicado el

financiera y se ubicó en la ciudad de Quito.

Una vez creada la Secretaría Técnica del CONALI y con la emisión del Reglamento a la ley,⁵² la nueva institución fue reestructurada y al asumir la competencia de coordinar, asesorar y apoyar a los GAD en los procesos de solución de conflictos asumió dos atribuciones de relevancia: a) la elaboración del diagnóstico de los conflictos territoriales de límites por medio de las causales establecidas en la Ley,⁵³ en el que identificó 972 conflictos territoriales, 32 de carácter provincial, 168 conflictos entre cantones y 772 entre parroquias rurales; y, b) durante el último semestre del 2013 informó a los representantes de los GAD la existencia de conflictos de límites para que puedan solucionarlos en el plazo de dos años.

La Secretaría Técnica del CONALI dirigió y acompañó la política de solución de los 972 conflictos territoriales durante dos años 2014 y 2015, el acompañamiento consistió en entregar a los GAD información digital de los mapas y límites de provincias, cantones y parroquias, asesorar en la elección de los mecanismos disponibles para la solución de conflictos territoriales y bajo pedido de los representantes de los GAD acompañar la solución del conflicto en territorio.

En vigencia de la nueva ley hubo un crecimiento total de personal, primero porque había que cumplir en el tiempo y desarrollar actividades previas, era nuevamente ir al territorio con los equipos ya estructurados del CONALI, asesorar a los GADs para que formen sus propios equipos y explicarles todo el trabajo que había que hacer. En esto se pidió apoyo a la Secretaría de la Política para que los GADs acudan. Hicimos talleres en las 24 provincias, dimos las directrices sociales, jurídicas y geográficas para la solución de sus conflictos y se les entregó a los GAD los diagnósticos digitales, parte del taller era hacer un simulacro para resolver los conflictos. Este sin duda fue el momento más activo de la Secretaría del CONALI (entrevista a Raúl Muñoz, ex directivo de CELIR, Quito, 15 de noviembre de 2022).

Las nuevas atribuciones y competencias asumidas por la Secretaría del CONALI los llevó a

12 de junio de 2013 como la entidad encargada de formular las políticas para la gobernabilidad, el relacionamiento político con las otras Funciones del Estado, con los gobiernos autónomos descentralizados, el diálogo político con los actores sociales y la coordinación política con los representantes del Ejecutivo en el territorio. A través de este mismo Decreto de creación se dispone al Secretario/ a Nacional de Gestión de la Política ejerza la representación del Presidente de la República en el Directorio del Comité Nacional de Límites Internos y se adscribe la Secretaría Técnica de dicho Comité a la Secretaría Nacional de Gestión de la Política.

⁵² El Reglamento de la Ley para la Fijación de Límites fue aprobado el 11 de diciembre de 2014.

⁵³ Es de relevancia porque en el anterior esquema el procedimiento iniciaba cuando alguna de las partes involucrada en el conflicto interponía una demanda ante Ministerio de Gobierno, la misma que era calificada a trámite por la Comisión.

repensar sus dinámicas burocráticas, a contratar personal especializado en territorio e inaugurar dos áreas específicas que no existían en la CELIR. El área técnica geográfica y el área de estudios sociales. El área de estudios sociales estuvo conformada por profesionales de las ciencias sociales, en su mayoría sociólogos y antropólogos, el área se conformó con el objetivo de generar insumos participativos para el análisis integral de los límites internos del país facilitando a las autoridades competentes la toma de decisiones y manteniendo informada a la ciudadanía (Estatuto Orgánico por procesos Secretaría Técnica del CONALI, 2017). Los estudios sociales se complementan con el área geográfica y sus insumos cartográficos en un diálogo permanente de carácter interdisciplinario. El componente geográfico también es relativamente nuevo, la CELIR estuvo conformada por profesionales principalmente de las ramas de la topografía, la arquitectura y el derecho.⁵⁴ Con la aprobación de la Ley y su Reglamento los equipos sociales y geográficos se fortalecieron.

David Salas, ex coordinador del área de estudios sociales comenta que llegaron a ser 12 sociólogos para la coordinación del proceso de solución de conflictos a nivel nacional y Christian Ortiz, funcionario de carrera del área de gestión geográfica, recuerda un equipo de 25 geógrafos para el procesamiento de datos y trazado de límites producto de las soluciones de los conflictos territoriales. Los cambios institucionales no solo se reflejan en sus procesos más formales también en un cambio de cultura institucional, para,

Para David Salas (2022):

Me parece que el cambio más importante en la reestructuración de CELIR al CONALI fue la entrada de una nueva generación porque tú tienes una lógica de trabajo, cuando entras la mayoría eran personas que tranquilamente sobrepasaban los 40 años de edad en todos los niveles y en todas las áreas y de repente tienes una camada súper joven que empieza a generar no solo en el CONALI sino en todo el sector público una ruptura de conceptos, de creencias, de prácticas, de dinámicas laborales y se empiezan a generar ahí también tensiones entre aquellos que se sienten y con legítima realidad, concedores históricos de todo y aquellas personas que viene con nuevas funciones, nuevos valores, una generación distinta esto si genera cambios de estructura y nosotros los sociólogos queríamos precisamente hacer eso, generar nuevas formas de relacionar los límites en territorio con los ciudadanos, es más queríamos entender ese vínculo (entrevista a David Salas, ex funcionario de CELIR, Quito, 21 de noviembre de 2022).

⁵⁴ En el año 2012, última etapa de la CELIR, se incorporaron al equipo un sociólogo y dos geógrafos.

El talento humano de la Secretaría Técnica creció considerablemente comparado con el que operaba en la CELIR, podemos ver que entre 2013 (último año de funcionamiento) y 2014 se incrementó en 8 veces el personal entre la CELIR y la Secretaría Técnica. Los años de mayor contratación de personal fueron entre el 2014 y 2015, años en los que por mandato legal debían solucionarse los diferendos limítrofes a nivel nacional.

Tabla 2.5. Talento humano para la gestión de conflictos territoriales

Talento humano según institución y año		
Año	Institución	Nro. De funcionarios
2013	Comisión Especial de Límites de la República	8
2014	Secretaría Técnica del Comité Nacional de Límites Internos	62
2015		53
2016		30
2017		30
2018		21
2019		19

Elaborado por la autora a partir de datos del Ministerio del Interior (2013), Directorio Institucional, Ministerio del Trabajo y Ministerio de Finanzas, Distributivo de Personal, años 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019.

Es evidente que antes de la Ley la burocracia destinada a la gestión de conflictos territoriales alcanzó un número pequeño comparado con el personal destinado a la gestión de conflictos territoriales después del 2013. A pesar de ese crecimiento también es cierto que a partir de 2016 hay un decrecimiento paulatino de la burocracia encargada de coordinar la gestión territorial, entre los años 2018 y 2019 en un escenario de retorno de políticas neoliberales en la presidencia de Lenin Moreno se implementaron políticas de “austeridad en el aparato burocrático”, reducción de capacidades estatales y recorte de burocracia. La Secretaría Técnica de CONALI (como varias instituciones en el país) redujo su personal y concluye el

año 2019 con 19 funcionarios.⁵⁵

Con respecto al presupuesto, la tabla a continuación muestra una secuencia histórica presupuestaria desde el año en el que inició la ST-CONALI, este dato no lo hemos podido comparar con el presupuesto manejado por la CELIR por ausencia de información.⁵⁶

Tabla 2.6. Presupuesto de la Secretaría Técnica del CONALI para la gestión de conflictos territoriales

Año	Dólares
2014	1. 105.000,00
2015	945.734,00
2016	744.787,00
2017	676. 031,25
2018	S/D
2019	565. 518,05
2020	367.366,00

Elaborado por la autora a partir datos del Ministerio de Finanzas, años 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020.

2.7.1. Un balance a la solución de conflictos

Una vez solucionados los conflictos, los GAD entregaron información documental del proceso, se armaron expedientes por cada conflicto y la Secretaría Técnica sistematizó la información jurídica, geográfica y de participación ciudadana que utilizaron en los GAD. Esta información se la compilaba en un documento técnico para la aprobación del Directorio de CONALI.⁵⁷ La aprobación consistió en:

Revisar que el proceso haya sido llevado como determina la ley, esto es, utilizando un

⁵⁵ En el año 2020, el presidente de la República Lenin Moreno mediante decreto Nro. 876 suprimió la Secretaría Técnica del Comité Nacional de Límites Internos y el Ministerio de Gobierno asumió las atribuciones, competencias, proyectos, representaciones y personal de carrera de esa institución. En la actualidad (2022) siete funcionarios operan la gestión de conflictos territoriales en el país.

⁵⁶ Al estar CELIR en la nómina y estructura general del Ministerio de Gobierno- y luego del Interior no se pudo acceder a información parcial de CELIR.

⁵⁷ Hasta el momento el Directorio de CONALI ha aprobado los informes de solución de conflictos provinciales (32) y cantonales (169) Los informes de carácter parroquial aún siguen siendo conocidos por el Directorio de CONALI.

mecanismo apropiado, que la ciudadanía que habita el lugar del conflicto haya participado de la solución del mismo y que se remitan los respaldos documentales de la participación, así como la línea limítrofe acordada entre las partes, para que los geógrafos puedan trazarla y asegurar que esa solución no genere otros problemas demarcatorios (...) Si el Directorio de CONALI no aprobaba el informe, el conflicto territorial quedaba irresoluto⁵⁸ (entrevista a Raúl Muñoz, ex directivo de CELIR, Quito, 15 de noviembre de 2022).

Los mecanismos mayormente utilizados por los GAD fueron los de negociación directa, la mitad de los conflictos provinciales se resolvieron en este mecanismo (53%), el 82% de los cantonales y el 98% de los parroquiales optaron también por la vía de negociación directa.⁵⁹ En menor medida se utilizaron los otros mecanismos, 54 conflictos utilizaron la resolución institucional, 2 conflictos fueron resueltos por consulta popular y 7 mediante arbitraje territorial.

Tabla 2.7. Número de conflictos territoriales según nivel de gobierno y procedimiento de solución

Conflictos limítrofes		Procedimientos						
		Amistosos	Institucionales					
Nivel	Número	Negociación Directa	Total	Consulta Popular			Arbitraje Territorial	Resolución Institucional
Provincial	32	17	53%	15	47%	2	0	13
Cantonal	168	138	82%	30	18%	0	7	23
Parroquial	772	754	98%	18	2%	0	0	18
Total	972	909	94%	63	6%	2	7	54

Fuente: Secretaría Técnica del CONALI (2019).

Las tres personas entrevistadas para este trabajo coinciden en valorar el esquema de gestión

⁵⁸ Los límites de provincias y cantones tienen reserva de ley, solo pueden ser discutidos y aprobados a través de ley, por lo tanto, la solución de esos conflictos fueron enviados al Asamblea Nacional en mayo del 2017 para su discusión. Los límites de parroquias rurales se definen a través de ordenanzas emitidas por los órganos legislativos de los gobiernos autónomos descentralizados municipales.

⁵⁹ La LFLTI incentivó el uso de los mecanismos amistosos pues su disposición transitoria primera estableció que quienes los utilicen recibirán del Gobierno Nacional el financiamiento total de una obra o proyecto de interés prioritario para las zonas en materia de conflicto, siempre que tenga impacto en el desarrollo territorial y en la atención de necesidades básicas insatisfechas.

de conflictos inaugurado a partir del año 2013 como eficaz, aunque sus percepciones sobre las dificultades de los procesos son distintas. Los perfiles técnicos entrevistados coinciden en valorar positivamente la intervención de la ciudadanía en este nuevo modelo.

Para Christian Ortiz (2022):

La participación de la ciudadanía es importante porque va más allá de decir el límite es hasta acá, incluye conocer la tenencia de tierra, la pertenencia de la población, la identidad a una circunscripción, la identificación de un pueblo o de una nacionalidad (...) y garantizar esa participación estaba en competencia de los GAD, lo ideal era que toda la ciudadanía participe y creo que la mayor muestra de participación es una consulta popular, pero por los costos y el tiempo que significa era prácticamente imposible que en todos los casos se pueda solucionar de esa manera (entrevista a Christian Ortiz, funcionario de carrera de la ST-CONALI, Quito, 25 de noviembre de 2022).

Para David Salas (2022):

Yo vi la participación de la ciudadanía como fundamental; porque históricamente aquellos caudillos territoriales eran los que tenían la posibilidad de definir si el territorio era este o ese o si se hacía una cosa u otra y se supone que estamos en un estado democrático (...) era fundamental este proceso; pero en la práctica es otro cantar porque una cosa es que sea importante y otra que pueda traducirse en herramientas efectivas de participación y de incorporación. Nosotros recomendamos se realicen asambleas, grupos focales, entrevistas individuales y mapas parlantes para diagnóstico, el mapa era una herramienta muy útil porque nos permitía justamente entender como la ciudadanía visualizada sus límites, cómo las personas asumían un territorio, como lo leían, como lo pensaban, en donde marcaban sus lugares de interés, sus lugares sagrados etc. Pero nosotros no manejamos esos procesos, sino los equipos de los GAD y es ahí donde existen problemas. Además, lo más difícil de la solución de conflictos fue que sintonicen expectativas sociales con intereses políticos, es decir las autoridades de los GAD con la ciudadanía (entrevista a David Salas, ex funcionario de CELIR, Quito, 21 de noviembre de 2022).

Un titular del diario El Telégrafo de abril de 2016, Raúl Muñoz, Director Ejecutivo de la ST-CONALI señalaba que:

La población influyó en la falta de acuerdos para definir límite. La razón fundamental y la que no permite que se resuelvan los problemas es la población. Como ejemplo, en el caso de Imbabura con Pichincha, el límite referencial está desde hace 40 años y nadie reclamó y así

estaba funcionando, y así inclusive el Ministerio de Finanzas estaba entregando los recursos a los gobiernos locales. Pero ahora que se establece la fijación de límites, aparecen estos temas de que hay la comunidad Chupa que tiene afinidad hacia Otavalo y no al Distrito Metropolitano de Quito. En la investigación social que hemos hecho, la gente manifiesta que la obra, los servicios, están dados por Imbabura. Entonces dice ‘queremos ser de Imbabura’ y esto hizo que los gobiernos locales no lo resolvieran por la vía amistosa (El Telégrafo 2016).

Es claro que, la apertura a la participación de la ciudadanía en la solución de los conflictos abría nuevas interrogantes a la gestión de los territorios, probablemente poniendo en tensión las formas de organización del territorio que se daban por dadas, empezar a debatirlas o deliberarlas fue un desafío para todos, para los GAD, para la Secretaría Técnica de CONALI y para la misma ciudadanía. El capítulo a continuación pone en evidencia ese gran desafío.

Raúl Muñoz y Christian Ortiz (2022) coinciden en definir como lo más complicado del proceso de solución de conflictos el plazo que la ley estimó para solucionar los conflictos, dos años. Para Ortiz (2022) en este plazo varios municipios entregaron información incompleta o dejaron para el último, el funcionario advierte que hay que tener en cuenta que hay una variedad de GAD, grandes, pequeños, con mayor personal, operatividad, etc. y varios de ellos no cuentan con técnicos especialistas para iniciar la solución de conflictos y eso también dificultó el trabajo.

Los funcionarios también coinciden en mencionar que, si no se ponía un tiempo límite en la ley, hasta la actualidad los conflictos de límites estuvieran abiertos. La Ley acertó en poner un tiempo, pero la cantidad de conflictos abiertos (972) rebasaron las capacidades de acompañamiento de la ST-CONALI y las mismas capacidades de los GAD para resolver sus conflictos.

2.8. Conclusiones

Con la aprobación de la LFTLI es evidente un cambio en el paradigma de la intervención estatal sobre la gestión de conflictos territoriales y la reorganización de las reglas del juego institucional. En un contexto de cambio estatal, el escenario y la institución legislativa jugaron un papel central en la configuración del procesamiento y de los arreglos institucionales para la gestión de conflictos.

El modelo interactivo-obligatorio y participativo es una de las mayores novedades del esquema de gestión de conflictos que expresa claramente una descentralización de las

decisiones en materia territorial hacia los niveles subnacionales marcando una diferencia sustancial con el modo de procesamiento de los conflictos de los 70, además considera la participación obligatoria de la ciudadanía y la naturaleza plurinacional del Estado.

La renovada CELIR muestra un quiebre en el modelo tradicional de gestión de conflictos imperante en Ecuador hasta el 2013, la Secretaría Técnica de CONALI se convirtió en un organismo coordinador y asesor del gobierno central hacia los gobiernos subnacionales para la delimitación territorial, es decir a pesar de una clara descentralización y la inclusión de nuevos actores en la disputa de lo territorial, el Estado central no perdió el control de la regulación de la gestión de conflictos a través del Comité Nacional de Límites Internos y su Secretaría Técnica.

Con la aprobación de la Constitución y el retorno del Estado fue frecuente el debate en los círculos académicos y en las investigaciones estatales sobre el debilitamiento de la descentralización de los niveles subnacionales por una tendencia a la re-centralización del Estado. Molina (2015) por ejemplo, menciona que con la división de competencias entre niveles de gobierno existen relaciones intergubernamentales que privilegian al gobierno nacional y dejan de lado a los gobiernos subnacionales con un escaso margen de autonomía y a pesar del discurso político a favor de la descentralización, el gobierno central se ha reservado numerosas facultades que merman la capacidad de decisión de los gobiernos subnacionales. Por otro lado, Ortiz (2017) considera que, en la fase de retorno estatal con un gobierno central fortalecido, la descentralización tiene un alcance limitado que no reparte el poder ni cede en la gestión de los recursos, sin embargo, reconoce que se ha logrado superar el caos del modelo a la carta.

En este trabajo se verifica que en un determinado sector de política como es la gestión de conflictos territoriales las decisiones en materia de solución de conflictos dejan de tener al gobierno central a través de la CELIR como eje central de la demarcación de los territorios, y se transfieren a las autoridades de los GAD y la ciudadanía la deliberación para la solución de sus conflictos por límites en el plazo de dos años. Sin embargo, con ello el Estado central no pierde el control de la política de gestión territorial, a través de una nueva institución que controla la creación de niveles subnacionales y verifica los procesos de solución de conflictos llevados por los GAD. En resumen, existe un rol activo del Estado central y de los niveles subnacionales en la solución de conflictos territoriales y la regulación en materia territorial.

Capítulo 3. Experiencias de participación popular en la gestión de conflictos territoriales

El capítulo estudia el diseño institucional y la puesta en marcha de los dispositivos participativos utilizados en la gestión de conflictos territoriales durante los años 2014-2016. Se analizan, en específico, tres tipos de interfaz socio-estatal: uno de democracia directa; uno informativo/consultivo y uno deliberativo.

Los casos analizados son: la consulta popular en La Manga del Cura (2015); la asamblea comunitaria en Chinchanga (2015) y las asambleas territoriales del cantón Santa Ana (2015). Los tres comparten el carácter de interlocución entre el Estado y la sociedad y muestran los márgenes de influencia que la sociedad civil ha tenido en la toma de decisiones en política territorial. En cada caso será explicado el escenario del conflicto territorial, el diseño institucional, el entorno social y político en el que se implementó el dispositivo y los efectos que ha generado la implementación de los mecanismos de democracia directa y deliberativa en la gestión de los conflictos territoriales.

Este trabajo trata de captar las dimensiones nacionales y locales para promover procesos participativos en la definición de líneas demarcatorias entre provincias, cantones y parroquia rurales en el Ecuador contemporáneo.

3.1. El análisis relacional entre el Estado y la sociedad

El análisis relacional o interactivo parte de la premisa de comprender a las diversas agencias del Estado a partir de las relaciones que desarrolla con actores sociales variados. Este modelo está centrado en: a) los actores estatales y societales donde se rescata su complejidad, diversidad; b) los espacios de interacción y c) en las interacciones que generan consecuencias intencionales y no intencionales.

Para comprender los espacios de interacción, es importante considerar la categoría del diseño institucional. Para cierta literatura (Fung y Wrigth 2003; Fung 2006; Duque y Carneiro 2011) es muy importante el diseño de las instituciones participativas, debido a que pueden favorecer u obstaculizar la calidad de los procesos participativos y afectar o promover la capacidad decisoria y de funcionamiento de estos espacios.

Fung y Wrigth (2003) han otorgado al diseño institucional un papel clave para la radicalización democrática. De acuerdo con Fung (2006) tres variables se deben tomar en cuenta en los diseños institucionales: ¿Quién participa? ¿Cómo son formadas y tomadas las

decisiones?, y ¿Cómo estas decisiones se vinculan a la política?

La categoría del diseño institucional de las instituciones participativas ha sido también cuestionada por autores como Montesinos (2014) quien, al estudiar los diseños participativos de los presupuestos participativos en Chile, Argentina, Perú, Republicana Dominicana y Uruguay identifica que la variable del diseño institucional no es tan determinante como la voluntad política de los alcaldes y el rol dinámico de la sociedad civil.

Frente a esto, este trabajo al estudiar los dispositivos participativos va a combinar una perspectiva del diseño institucional, el contexto político y la implicación de la sociedad civil, esto nos permitirá tener una idea más objetiva de la participación en la gestión de conflictos territoriales.

3.2. La participación institucionalizada en América Latina y en el Ecuador

Goldfrank (2020) estima que entre 1990 y 2015 surgieron alrededor de 1.889 instituciones participativas en 16 países latinoamericanos, lo que muestra que las innovaciones democráticas han crecido exponencialmente. La participación institucionalizada en América Latina tiene grandes referentes, por ejemplo, los presupuestos participativos de Brasil, las mesas de concertación en Perú, los Consejos Comunales en Venezuela, etc.

La premisa básica de las innovaciones o instituciones participativas es generar una participación más directa de los ciudadanos en materia de administración pública en particular en el diseño, la implementación y el control de las políticas públicas. Para Welp y Sheinnder (2015) elementos como la transición a la democracia y la descentralización política entendida como transferencia de poder, recursos y competencias crearon las bases para la participación institucionalizada en la región.

En el Ecuador, el origen de las instituciones y dispositivos participativos está ligado al proceso de descentralización del Estado y a la presencia del movimiento indígena a través del MUPP⁶⁰ en los gobiernos locales. La apuesta indígena en los niveles subnacionales fue construir nuevas e innovadoras intermediaciones con la sociedad civil, la noción de participación de la ciudadanía en la toma de decisiones se complementó con la democracia representativa, y se pusieron en marcha pioneros dispositivos participativos. (Ramírez Gallegos 2005) Gobiernos locales, por ejemplo: Guamote, Cotacachi, Suscal, Nabón,

⁶⁰ Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik.

Saquisilí, Otavalo, Cotopaxi, pusieron en funcionamiento instituciones participativas mixtas conformadas por actores societales y estatales para la co-gestión de los asuntos públicos inaugurando un nuevo tipo de relación entre la sociedad civil y el estado local.

Sin embargo, estas experiencias fueron acotadas y poco institucionalizadas, su éxito estuvo vinculando a factores como la voluntad política de los alcaldes y de los concejos municipales para emprender procesos participativos, además por la capacidad de obtener recursos económicos generalmente por fuera del presupuesto general del Estado y de las características previas de los tejidos organizativos en esos territorios.

En el siglo XXI en Ecuador, al igual que en Bolivia y Venezuela las innovaciones democráticas pasaron de ser prácticas locales acotadas a institucionalizarse a través de procesos constituyentes. Con la aprobación de la Constitución ecuatoriana en 2008 se ampliaron significativamente los contenidos de la participación de la ciudadanía con respecto a la Constitución de 1998. Para Ortiz (2008) no solo se ampliaron sino también se renovaron y se articularon de mejor manera con el Estado tanto a la parte dogmática como en el diseño institucional. La Constitución del 2008 define a la participación en los asuntos de interés público como un derecho que se puede ejercer de manera individual o colectiva para la toma de decisiones en la planificación y gestión de los asuntos públicos y en todas las instituciones del Estado, se la entiende como un proceso permanente de construcción del poder popular (CRE, 95).

Para poner en práctica el mandato constitucional y la arquitectura participativa aprobada en la Constitución, en 2010 se expide la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social, normativa que regula la democracia directa y la democracia participativa, está última en todas las funciones del Estado (Artículo 45) y se enumeran varios dispositivos participativos a nivel nacional como: los consejos nacionales para la igualdad, la asamblea ciudadana plurinacional e intercultural para el buen vivir y los consejos ciudadanos sectoriales. A nivel local se institucionalizan varios de los dispositivos participativos implementados en los gobiernos locales indígenas durante los 90, esto es: las asambleas locales, los presupuestos participativos, se innovan otros como las audiencias públicas, los cabildos populares, la silla vacía, los consejos locales de planificación, las veedurías ciudadanas, los observatorios, los consejos consultivos, entre otros.

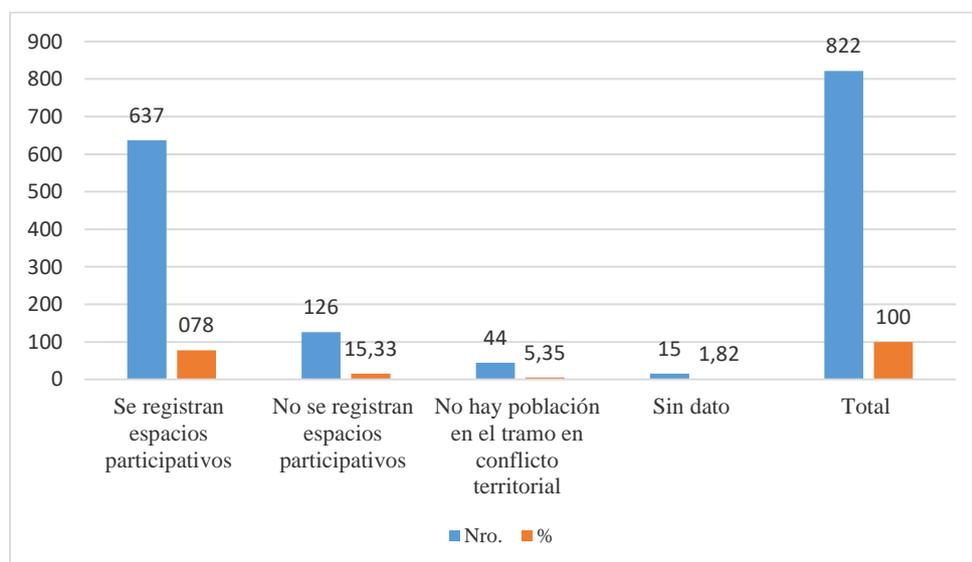
En 2013 la Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos LFTLI incorpora la participación de la ciudadanía a la gestión de conflictos territoriales, se inauguran dispositivos

de democracia directa y deliberativa en este sector de política. La participación de la ciudadanía en la gestión del conflicto se vuelve imprescindible para poner fin a un conflicto territorial por límites.

3.3. Una mirada general a la participación ciudadana en los conflictos territoriales

Del total de conflictos territoriales sistematizados (822) encontramos que en el 77,49% (639) registran espacios de participación con la ciudadanía y que fueron llevadas a cabo por los GAD responsables de la solución limítrofe, en el 15,33% (126) de conflictos no se encuentran documentos que den cuenta de los espacios participativos y en el 5,35% (44) de conflictos no se registra población por lo que no se registra la implementación de espacios participativos, como muestra el gráfico a continuación:

Gráfico 3.1. Espacios de participación en la solución de conflictos



Elaborado por la autora a partir de MDG (2014).

Dentro de los documentos revisados de solución de conflictos que registran espacios participativos (637) encontramos tres formas de incluir a la ciudadanía:

- Espacios de interacción informativa,
- Espacios de interacción deliberativa y;
- Espacios de interacción directa.

Se entiende a la interacción informativa a las reuniones cortas y específicas sobre la situación del conflicto de límites donde los funcionarios de las dependencias de planificación o de catastros de los GAD (que son quienes manejan la información de mapas y de límites de los

cantones) presentaron a la sociedad civil los límites en conflicto y una propuesta de delimitación territorial que solucione el conflicto. Lo que los datos nos muestran es que la interacción informativa principalmente ha construido espacios entre la ciudadanía y el Estado con diseños de ratificación. Es decir, el GAD competente a través de sus equipos técnicos propone un límite para la solución del conflicto territorial y la asamblea barrial o comunitaria, aprobó el trazado del límite. En estas reuniones no se discutió ampliamente el sentido de la delimitación.

La base de datos de la participación en los conflictos territoriales muestra que en los espacios informativos dos cosas sucedían con frecuencia, la primera, el conflicto de límites no se percibía como un conflicto por parte los pobladores, pues, era generalmente un conflicto de naturaleza técnica/burocrática por alguna imprecisión técnica en los linderos pero que no afectaba a la pertenencia territorial de la población y en este caso se ratificaron los límites que la población ya conocía o se aceptaban los límites porque no implicaban mayor modificación del área o del sentido de pertenencia de los pobladores. La segunda es que los ciudadanos no conocían sus límites y a través de estas reuniones de carácter informativo los conocieron sin presentar controversias respecto a la línea limítrofe que separa a provincias cantones o parroquias rurales.

En casos donde el dispositivo tuvo un carácter informativo la participación de la ciudadanía fue escasa por dos razones, a) el lugar del conflicto era poco habitado, b) la ciudadanía tenía poco interés en acudir a los espacios participativos.

Se entiende como interacciones de tipo deliberativas a las reuniones donde se discute ampliamente el contenido de los límites, son reuniones generalmente más largas y se encuentran posiciones divergentes con respecto a la delimitación del territorio. Se discute sobre la identidad territorial y la pertenencia a una u otra provincia, a uno u otro cantón o a una y otra parroquia.

La deliberación consiste en el intercambio razonado de argumentos en procura de alcanzar ciertos acuerdos, le da centralidad al debate y a la justificación pública de las decisiones. En las reuniones deliberativas se explican las razones de pertenecer a una circunscripción territorial, se presentan argumentos o documentos históricos sobre la delimitación y se buscan formas de solucionar el conflicto. Estos espacios no siempre encontraron posibilidades de consenso. Acá, los GAD competentes también presentaron una propuesta de delimitación para solucionar el conflicto, pero no necesariamente fue aceptado por los actores sociales. En el

modelo deliberativo hay claramente una disputa por el sentido de pertenencia de la población sobre un territorio en específico, es decir, en estos lugares la delimitación del territorio importa. Estas interfaces fueron generalmente más densas, menos fluidas y con un mayor número de participantes.

Entre las razones que se registraron por defender uno u otro límite, resaltamos la herencia territorial histórica, la trayectoria de la administración y gestión que un GAD (provincial, cantonal o parroquial) haya ejercido sobre ese territorio. En estos espacios fue muy notoria la discrepancia entre los límites que la población conocía y habitaba y los límites que el CONALI había notificado para que se solucionen.

Tanto las interacciones informativas como las deliberativas fueron reuniones o asambleas mixtas, entre el Estado y la sociedad, compuestas por funcionarios municipales, provinciales y la ciudadanía que habita los lugares en conflicto. Sea cual fuere el formato de la participación el Estado local tenía que demostrar con documentos de respaldo que ha implementado una asamblea pública como parte de la solución del conflicto y reflejar que ha incluido a la ciudadanía en la resolución de este.

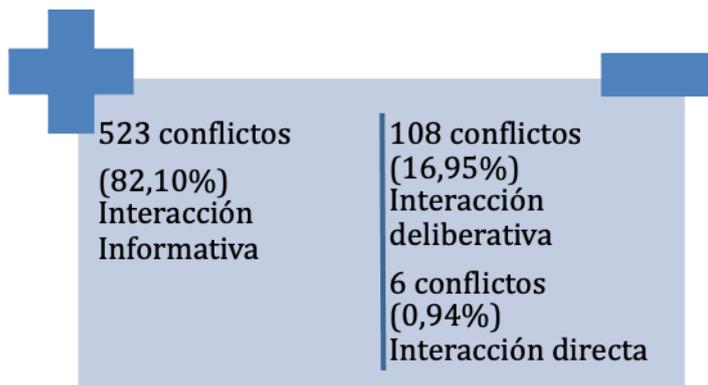
La tabla Nro. 14 muestra a detalle el número y porcentaje según el tipo de interacción para la solución del conflicto territorial y, además muestra el número de participantes de la sociedad civil y actores estatales en los procesos informativos, deliberativos y directos.

Tabla 3.1. Resultados de participación según tipo de interacción

Tipo de interacción socio-estatal	Nro.	%	Participantes Sociedad Civil	Participantes estatales
Informativa	523	82,10	17417	4373
Deliberativa	108	16,95	11525	744
Directa	6	0,94	19209	SD
Total	637	100	48151	5120

Elaborado por la autora a partir de MDG (2021).

Gráfico 3.2. Número de conflictos y tipo de interacción



Elaborado por la autora a partir de MDG (2021).

De acuerdo al tipo de interacción el 82,10% (523) de los conflictos en lo que se registran actividades de participación, la interacción fue informativa, y el 16,95% (108) de conflictos territoriales registran espacios en los que se delibera el contenido de la demarcación y se argumentan posiciones para llegar a consensos o no.

En seis conflictos que representa aproximadamente el 1% del total, la interacción fue mediada por el voto, en dos de ellos, en los conflictos interprovinciales entre Guayas y Manabí en el sector Manga del Cura, y entre las provincias de Esmeraldas e Imbabura en el sector de Las Golondrinas, se activaron mecanismos de democracia directa, consulta popular.⁶¹ Los mecanismos de democracia directa suponen que la ciudadanía a través del voto tome parte directa del proceso decisional a través de las instituciones que se originan ya sea por convocatoria de las autoridades, por mandato constitucional o por propia iniciativa ciudadana (Welp y Serdult 2011).

Hay que precisar una distinción en el tipo de interacción directa, cuatro de los conflictos no se elevaron a consulta popular (como mecanismo de solución) pero en la asamblea deliberativa los participantes decidieron llevar la definición del límite a votación interna. Estos conflictos fueron: el interprovincial entre Pichincha e Imbabura, sector Los Chupas, dos conflictos interparroquiales del cantón Chinchipe y un conflicto entre dos parroquias del

⁶¹ Si bien el mecanismo de consulta popular no es una novedad de la Constitución del 2008, en otras cartas constitucionales ya estuvo presente este mecanismo como en la Constitución de 1967, en la 1979 y 1998. La activación del mecanismo de consulta popular para la definición territorial tiene su primer antecedente en el año 2006 con la realización de la consulta popular para la creación de la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas convocada por el Tribunal Provincial Electoral de Pichincha, posteriormente en el año 2011, dos consultas populares se realizaron para decidir pertenencia territorial, a través de decreto el Presidente Rafael Correa convocó a consulta popular en el cantón La Concordia para definir su pertenencia territorial hacia la provincia de Esmeraldas o provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas y la Consulta Popular en Caspigazí del Carmen promovida por el Comité pro mejoras para definición de tierras comunitarias en la parroquia rural Calacalí del cantón Quito.

cantón Cañar, con un total de 279 electores.

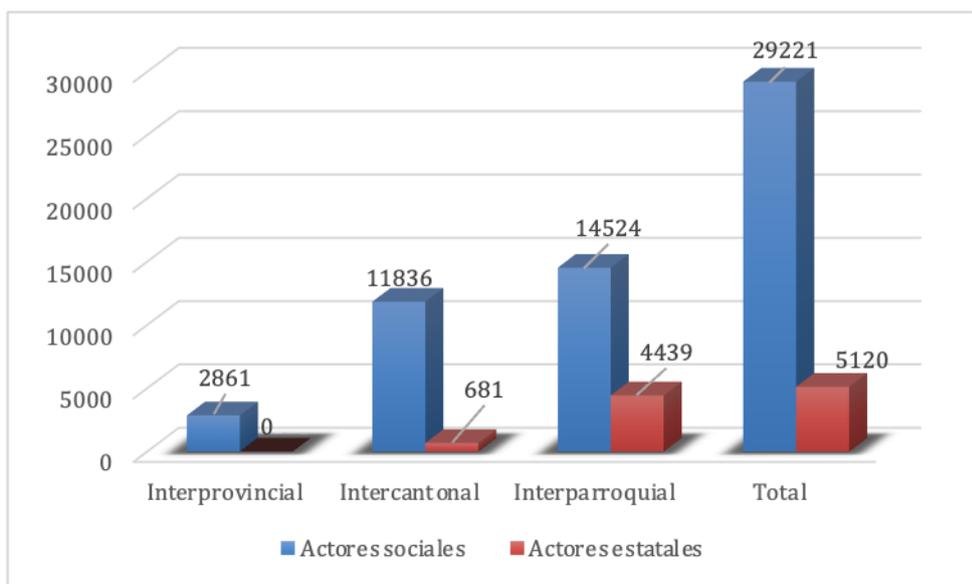
Los resultados de la votación interna, a diferencia de la consulta popular no siempre son vinculantes en la decisión final de la solución del conflicto. Por ejemplo, la votación interna llevada en la gestión del conflicto entre las provincias de Imbabura y Pichincha, sector Los Chupas, tuvo como resultado que la mayoría de los moradores del sector se pronuncien a favor de la provincia de Imbabura pero la resolución institucional ubicó el límite del sector de Los Chupas en la provincia de Pichincha. Es decir la votación interna no fue vinculante.

En torno al número de participantes de la sociedad civil, es necesario indicar que los mecanismos de interacción informativa propiciaron la implicación de 17.417 participantes en 523 conflictos, es decir, en promedio 33 personas participaron por cada conflicto solucionado. El número de participantes de la sociedad civil en los dispositivos deliberativos alcanzó las 11.525 personas en 108 soluciones a los conflictos, es decir un promedio de 106 participantes por conflicto. Podemos inferir que la participación en número de participantes es mayor en la interacción de tipo deliberativa en comparación con la interacción de tipo informativa.

Un total de 29.221 ciudadanos aproximadamente participaron en los espacios informativos y deliberativos que se conformaron en los gobiernos autónomos descentralizados para el tratamiento de los conflictos territoriales, estos espacios fueron espacios mixtos en los que también participaron 5.060 actores estatales de los GAD, generalmente las autoridades locales (alcaldes, concejales, presidentes de los GAD parroquiales) y los funcionarios de las direcciones de planificación y de participación ciudadana.

El gráfico a continuación muestra los datos de la participación social y estatal para la solución de conflictos territoriales según tipo de conflicto.

Gráfico 3.3. Número de actores sociales y estatales participantes en la solución de conflictos territoriales



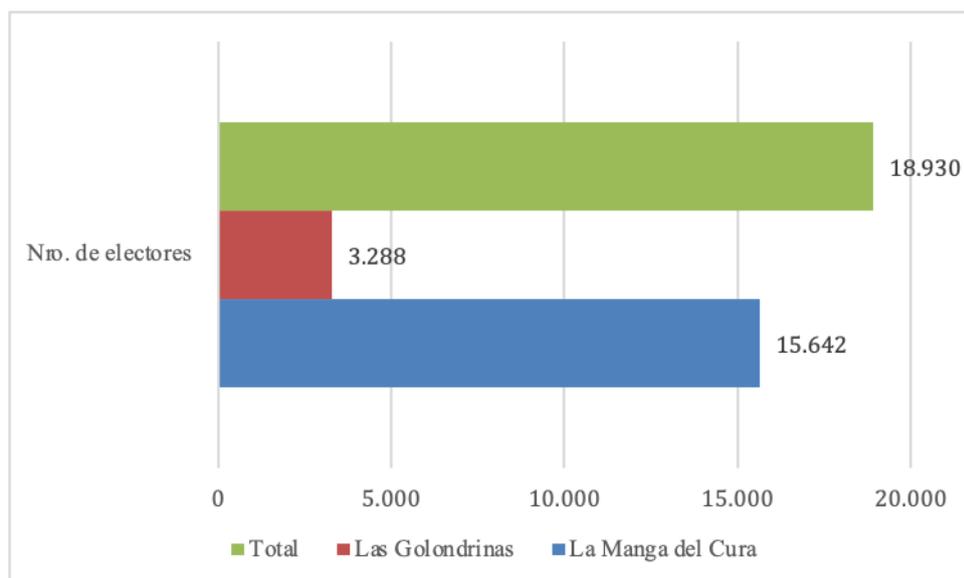
Elaborado por la autora a partir de MDG (2022).

En 28 conflictos territoriales de carácter interprovincial 2861 personas participaron de los espacios mixtos informativos o deliberativos, no se registra participación de los actores estatales⁶² en 169 conflictos intercantonales 11836 actores sociales y 681 actores estatales y en 447 conflictos interparroquiales 14524 actores sociales y 4439 actores estatales.

Las consultas populares llevadas a cabo en los casos de La Manga del Cura y Las Golondrinas, tuvieron un total de 18.930 electores quienes sufragaron sobre el sentido de pertenencia provincial, en estos casos los resultados de la voluntad popular fueron vinculantes con respecto a la solución del conflicto.

Gráfico 3.4. Número de electores en las consultas populares de carácter territorial

⁶² No quiere decir que no existió participación de funcionarios estatales, los documentos revisados no sistematizaron la participación de actores estatales de los conflictos entre provincias.



Elaborado por la autora a partir de MDG (2022).

Sumando todos los tres tipos de interacción socio-estatal esto es: informativa, deliberativa y directa se registran 48.151 ciudadanos que participaron en la discusión para la solución de conflictos territoriales en el Ecuador entre los años 2014 y 2016.

3.4. Diseño Institucional

Previo al análisis de tres dispositivos participativos que se activaron para incluir a la ciudadanía en la solución de los conflictos territoriales, es importante señalar en términos de diseño y de regulación de la participación lo que David Salas (2022) ex funcionario de la Secretaría Técnica del CONALI indica: “en febrero de 2015 se llevaron a cabo talleres de orientación a los equipos técnicos de las prefecturas y municipios para solucionar los conflictos territoriales y se emitieron directrices para incluir a la ciudadanía en la solución de conflictos” (entrevista, David Salas, ex funcionario de CELIR, Quito, 21 de noviembre de 2022).

Las directrices se resumen a continuación:

- a) La naturaleza de los participantes.- quienes participen de los dispositivos deben ser las poblaciones asentadas en el límite territorial, las organizaciones territoriales como barrios, comunidades, recintos, cooperativas, centros, a través de sus representantes o moradores-ciudadanos. La convocatoria tenía un carácter abierto, por tipo representación, por ejemplo, el presidente/a de un barrio o de manera individual como un morador del mismo barrio.
- b) El tipo de información.- los espacios de encuentro entre la ciudadanía y los actores

estatales debía mostrar información clara, sencilla y gráfica de la situación del límite territorial. Es decir, con apoyo cartográfico, indicar el límite que se está discutiendo.

c) Escuchar a la población su percepción alrededor de la situación del conflicto, analizar el sentido de pertenencia de la población y la configuración del territorio previo a la definición limítrofe.

d) Respaldo y registrar las actividades de participación.- todas las actividades de participación social tenían que ser documentadas y los respaldos podían ser actas de reuniones, asambleas, registros de participantes, registros fotográficos o de audio que evidencien y garanticen que la ciudadanía participó en la solución del conflicto.⁶³

Estas fueron las reglas del juego que el Estado central a través de la Secretaría Técnica de CONALI determinó para que los Gobiernos Autónomos Descentralizados incluyan a la ciudadanía en su competencia de resolver un conflicto territorial. A pesar de contar con un diseño básico de las reglas de juego para incluir la participación de la sociedad civil en la solución de los conflictos, no podemos obviar que los conflictos territoriales tienen distinta naturaleza, los actores y las administraciones provinciales, municipales y parroquiales varían enormemente en tamaño, en voluntad política, en burocracia, en capacidad para abrir una agenda participativa, cuentan con tejidos organizativos distintos y presentan diferentes matices de cohesión social, identidad y pertenencia territorial. Todos estos factores influyeron al momento de elegir un procedimiento de solución de conflictos y por ende la calidad democrática de los dispositivos, como lo desarrollamos a continuación.

3.5. La participación ciudadana en tres conflictos territoriales: La Manga del Cura, la comuna de Chinchanga y los recintos Punta Blanca y Cerezo

En esta tesis reconocemos la variable contextual y los diseños institucionales para explicar los dispositivos participativos que se implementaron en Ecuador para la gestión de los conflictos territoriales y sus efectos en el marco de los procesos de democratización del Estado.

La forma de evaluar los efectos de los dispositivos participativos ha tenido las más diversas formas, Welp (2020) señala que hablar de partida de los efectos democratizantes o del reflejo fiel de los intereses de la ciudadanía (sobre todo de minorías o de sectores históricamente excluidos) en las arenas políticas es una idealización que no permite estar atentos de la

⁶³ Estos documentos son los que fueron revisados y analizados para la presentación de resultados de este trabajo de investigación.

inclusión de actores, que desde posiciones privilegiadas pueden llevar intencionadamente a la exclusión de otros. Metodologías menos idealistas se han enfocado en analizar o juzgar los resultados en comparación con los resultados de las instancias parlamentarias. De manera un tanto similar en este trabajo lo valoraremos en función a la incidencia del dispositivo en la Asamblea Nacional o en los concejos provinciales y municipales, se añade en este trabajo la incidencia del dispositivo en la Corte Constitucional.

3.5.1. La Manga del Cura

Uno de los dispositivos participativos de mayor novedad en la solución de conflictos limítrofes fue el de “La Manga del Cura” que utilizó la Consulta Popular para definir su situación limítrofe. No fue común el uso de este dispositivo en la solución de conflictos, solo dos conflictos de 972 utilizaron esta vía. La Manga del Cura y las Golondrinas,⁶⁴ las dos zonas habían sido conocidas como no delimitadas y el conflicto tenía al menos 50 años. Las páginas siguientes identifican las condiciones bajo las que se produjo el mecanismo y analizan a profundidad el ejercicio de la democracia directa.

3.5.1.1. El escenario y el conflicto territorial

La Manga del Cura hasta 2016 fue conocida y caracterizada en el país como una zona no delimitada con un área de 487,78 km², ubicada entre las provincias de Guayas y Manabí entre los cantones de El Carmen de la provincia de Manabí y cantón El Empalme de la provincia del Guayas. Según información oficial del censo del 2010 con una población aproximada de 20.758 personas, el 46% de población femenina y el 54% de población masculina. La Manga del Cura se organiza territorialmente en barrios, recintos y comunidades, los recintos más poblados son: El Paraíso la 14 y el recinto Santa María. La población de la Manga del Cura es resultado de una gran ola migratoria de los años 50 cuando la crisis agrícola obligó a buscar nuevas tierras fértiles (CONALI 2016).

El conflicto territorial entre las provincias de Guayas y Manabí, zona de la Manga del Cura fue diagnosticado por la Secretaría Técnica del CONALI por las causales del artículo 18 de la LFLTI, literal b) cuando existe falta de precisión en los linderos, literal c) cuando dos o más normas fijan linderos pero con una superposición de áreas sin que se pueda establecer prevalencia de una u otra norma y literal d) cuando la norma jurídica de creación o de delimitación de circunscripciones genera la controversia (Informe Técnico Razonado

⁶⁴ Ubicada entre las provincias de Esmeraldas e Imbabura

CONALI 2016).

Para el CONALI el diferendo limítrofe tiene sus inicios en el año 1961, cuando el concejo cantonal de Balzar expidió la ordenanza de creación de la parroquia Velasco Ibarra (actual parroquia del cantón El Empalme) y anexó territorios de la provincia de Manabí a una parroquia nueva de la provincia del Guayas. Complementariamente, el INEC a partir de 1974 definió a La Manga del Cura como una zona no delimitada sin atribuirle jurisdicción cantonal ni provincial y desde ese momento esta zona fue disputada por las provincias de Guayas y Manabí que reclamaban su posesión. Desde 1974 la población residente en la zona conoció de esta singularidad en su territorio. La CELIR, institución creada con el objeto de conocer y fallar sobre las controversias limítrofes en 1977 acogió esta caracterización como zona no delimitada. El CONALI en uno de sus informes indica que a la zona de la Manga del Cura desde el mapa de 1991 editado por el Instituto Geográfico Militar IGM se la empezó a representar gráficamente como una zona no delimitada.

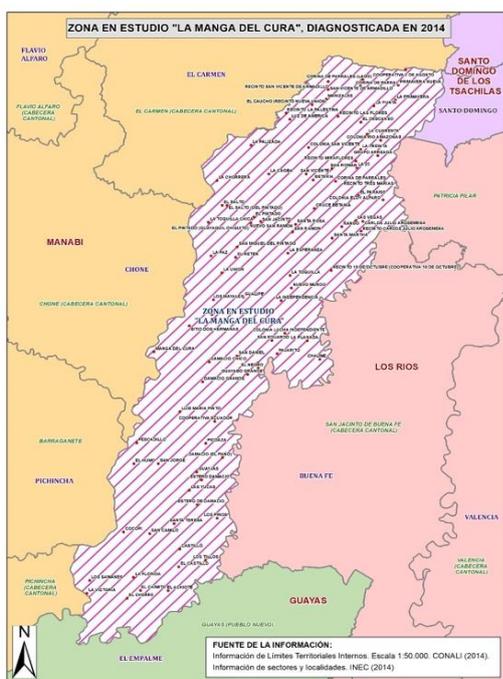
Por su característica de zona no delimitada ninguna provincia y cantón asumió responsabilidad administrativa en este lugar, los efectos generados fueron servicios básicos de agua potable, alcantarillado y manejo de residuos sólidos muy deficientes y con poca presencia de instituciones de salud y de seguridad. (Diagnóstico Manga de Cura, 2012) Tales cuestiones se reflejan en los altos porcentajes de pobreza por NBI revelados en los censos de población y vivienda del 2001 (98%) y 2010 (94,3%). En ausencia de un nivel de gobierno específico para atender las necesidades de La Manga del Cura la gestión de obras y de servicios se las realizaba a través de comités gestores conformados por dirigentes de los recintos y las comunidades, estas organizaciones se convirtieron en un nexo importante con las instituciones del Estado central y los niveles subnacionales aledaños (Instituto de la Democracia CNE 2015).

Mapa 3.1. Ubicación de La Manga del Cura



Fuente: Comité Nacional de Límites Internos (2022).

Mapa 3.2. Zona no delimitada La Manga del Cura



Fuente: Comité Nacional de Límites Internos (2022).

Antes de la emisión de la Ley para la Fijación de Límites Territoriales, entre los años 2002 y 2010 existieron dos intentos por solucionar la situación limítrofe de La Manga del Cura, el primero una demanda del Consejo Provincial de Manabí en contra del Consejo Provincial del Guayas ante el Ministerio de Gobierno y la CELIR, sin embargo la CELIR no emitió la resolución correspondiente, el segundo intento se dio cuando la CELIR en convenio con la Procuraduría General del Estado desarrolló un proceso de mediación territorial para la

solución de este diferendo, en este proceso las partes, es decir los Consejo Provinciales de Guayas y Manabí no llegaron a ningún acuerdo.

3.5.1.2. La democracia directa: La Consulta Popular para definir la pertenencia territorial

En Ecuador la democracia directa se expresa constitucionalmente en cuatro mecanismos: la revocatoria del mandato, la consulta popular, el referéndum y la iniciativa popular normativa. La idea de democracia directa está asociada a la forma que la ciudadanía mediante el voto, toma parte directa del proceso decisional.

La consulta popular no es un mecanismo nuevo en el Ecuador, existe desde la Constitución de 1978, lo que la Constitución de 2008 supuso es la profundización de los mecanismos de democracia directa estipulando diversos cambios normativos y procedimentales que flexibilizaron las condiciones para su activación (Ramírez 2013). Además, desde el 2008 la consulta popular tiene un mayor alcance, puede evitar que el ejercicio democrático de pesos y contrapesos entre las funciones del Estado afecte la gobernabilidad,⁶⁵ los gobiernos autónomos descentralizados pueden activar el dispositivo para legitimar acciones de interés de la jurisdicción, la ciudadanía puede consultar sobre cualquier tema⁶⁶ y la Asamblea Nacional también puede consultar a la ciudadanía para realizar actividades extractivas de recursos no renovables en áreas protegidas y zonas intangibles. Desde el año 2013, con la expedición de la Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos se puede activar una consulta popular para que las y los ciudadanos involucrados en un conflicto territorial puedan definir su pertenencia territorial y su adscripción política administrativa.

3.5.1.3. Marco legal y diseño institucional

Si bien la consulta popular en Ecuador está prevista constitucionalmente en el artículo 104 y reglamentada en el Código de la Democracia y en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social, para la solución de conflictos territoriales la consulta popular no tenía antecedentes previos únicamente lo establecido en la Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos y su Reglamento de aplicación que se recoge en la tabla a continuación:

Tabla 3.2. Características de la Consulta Popular en la solución de conflictos

⁶⁵ El presidente de la República puede proponer una consulta popular sobre un proyecto de ley que haya sido negado por la Asamblea Nacional.

⁶⁶ Excepto cuando se traten de tributos o sobre la organización política administrativa del país.

territoriales

¿Qué es?	Procedimiento institucional regulado a través del cual las poblaciones de determinadas circunscripciones expresan su voluntad sobre una solución que ponga fin a un conflicto de límites (Artículo 2)
¿Quiénes activan el proceso?	<p>Presidente de la República por iniciativa propia o por solicitud de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Autoridades ejecutivas de las circunscripciones en conflicto⁶⁷ • El ejecutivo del nivel de gobierno superior • CONALI (Artículo 15 RLFLTI)
Sujeto consultado	Las y los ciudadanos que vivan en el lugar del conflicto territorial (Artículo 27)
¿Qué se necesita?	<ul style="list-style-type: none"> • Corte Constitucional apruebe la constitucionalidad de las preguntas propuestas • CONALI identifique el área territorial en conflicto • CNE levante el Censo Electoral en el área determinada por el CONALI (Artículo 27)

Elaborado por la autora a partir de la Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos (2013) y Reglamento de LFLTI.

En resumen, los elementos del diseño institucional se muestran a continuación:

Tabla 3.3. Elementos del diseño institucional

Dispositivo	Consulta popular
Activador	Presidente de la República.
Referencias en la legislación	<p>CRE /104</p> <p>LPCCS / 5- 19</p>

⁶⁷ Autorizados por sus órganos legislativos.

	LFLTI / 2-27 RLFLTI/ 15-21
Participantes	Ciudadanos empadronados en el área del conflicto territorial
Objeto	Decidir sobre la pertenencia territorial y poner fin al conflicto
Modalidad	Jornada electoral según fases preelectoral, electoral y postelectoral
Duración	Tres meses
Poder/ Alcance de la decisión	Alto poder de influencia. Decisión mandatoria

Elaborado por la autora

Activación del procedimiento

Una vez que los prefectos de las provincias de Manabí y Guayas no llegaron a un acuerdo amistoso por el conflicto en la zona de la Manga del Cura, el Comité Nacional de Límites Territoriales Internos recomendó al Presidente de la República la activación del dispositivo de consulta popular porque el 74% de ciudadanos entrevistados *“piensa que la consulta popular es la mejor manera de resolver el conflicto territorial”* (Resultados de investigación social febrero 2015, CONALI).

Con este informe del CONALI, el Presidente Rafael Correa solicitó a la Corte Constitucional dictamen del proceso de consulta y a través de Decreto Ejecutivo Nro. 737 de fecha 27 de julio de 2015 convocó a los ciudadanos residentes en La Manga del Cura para que se pronuncien sobre la jurisdicción provincial a la que quieren pertenecer, teniendo dos opciones, las provincias de Manabí o de Guayas.

Una vez activado el mecanismo, el Consejo Nacional Electoral CNE tomó control de la organización de la consulta como lo establece la Constitución y el Código de la Democracia.

A continuación, se presenta una cronología del mecanismo de democracia directa y los elementos del diseño institucional:

Tabla 3.4. Cronología de la Consulta Popular-Manga del Cura

28-02-2015 La Secretaría Técnica CONALI envía al PR el informe técnico que sugiere se adopte el procedimiento de Consulta Popular
24-06-2015 la Corte Constitucional aprueba la constitucionalidad del proyecto de convocatoria a consulta popular
27-07-2015 Decreto Ejecutivo se convoca a los ciudadanos residentes en la Manga del Cura a consulta y se dispone al CNE el levantamiento del censo electoral.
27-07-2015 CNE declara período ⁶⁸ electoral desde el 27 de julio hasta la proclamación de resultados.
06-08-2015 CNE designa a los vocales principales de la Junta Territorial Electoral
07-08-2015 Inicia el Censo Electoral y se convoca a la inscripción de las organizaciones sociales y políticas que participarán en la consulta quienes deben inscribir a los responsables del manejo económico de la campaña y contador/a en los formularios del CNE
02-09-2015 Cierre del registro electoral con un total de 15.342 electores habilitados para sufragar en la jornada electoral. Establecimiento de cinco zonas electorales en los sectores de El Descanso, La 14, El Paraíso, La Palizada, Santa María y Santa Teresa
27-09-2015 Jornada Electoral de Consulta
12-10-2015 Proclamación de resultados definitivos

Elaborado por la autora a partir de datos del Consejo Nacional Electoral (2015).

La activación del proceso de consulta y la definición del área territorial a ser consultada fue

⁶⁸ Las etapas de la consulta fueron la preelectoral donde se designó la Junta Territorial Electoral, el levantamiento del censo electoral, la inscripción de sujetos políticos, la convocatoria a consulta. La etapa electoral con el voto en casa el 25 de septiembre de 2015, el 27 de septiembre se realizó la consulta, el escrutinio, la proclamación de resultados y la impugnación de resultados. La etapa postelectoral concierne a las actividades de notificación de resultados.

cuestionada por la Prefectura del Guayas. Para el prefecto el área definida por el CONALI incorporaba un área de 57,35 km que no son parte de La Manga del Cura, por esta razón la Prefectura del Guayas solicitó al CONALI realice un nuevo trazado del área territorial en conflicto sin incluir los 57,35 km.⁶⁹ El CONALI no realizó la rectificación del trazado solicitado por el GAD provincial del Guayas y a través de un oficio indicó que el trazado de la zona de estudio La Manga del Cura fue realizado con los informes emitidos por la CELIR que reposan en los archivos de la Secretaría Técnica y es la cartografía que el organismo de límites utiliza en el marco de sus competencias. El Comité Cívico Provincial de Defensa de la Manga del Cura (a favor de la provincia del Guayas) tampoco estuvo de acuerdo con la convocatoria a consulta popular en octubre del 2014 solicitaron al presidente de la República se opte por un mecanismo de resolución institucional y no una convocatoria a consulta.

Gran parte de las tensiones del conflicto territorial se reflejan en las posturas de los prefectos provinciales⁷⁰, para el prefecto de Manabí Mariano Zambrano (Alianza País) al crearse el cantón El Carmen en el año 1967 la delimitación incluyó los territorios de la Manga del Cura, en desacuerdo con esta postura el prefecto del Guayas Jimmy Jairala (Centro Democrático) señala que en 1839 el guayaquileño Nicolás Avilés compró los terrenos de lo que hoy se conoce como La Manga del Cura y las tierras fueron registradas y pasaron a formar parte del cantón Daule y luego del cantón Balzar, pero en 1967 la Asamblea Constituyente para solucionar una controversia limítrofe entre las provincias de Manabí y Pichincha traspasó territorio de la provincia de Guayas al cantón El Carmen de la provincia de Manabí.

Los prefectos reconocían que la Manga de Cura es una zona de vital importancia productiva con una enorme riqueza natural, una extensa zona verde en la que se encuentra la represa Daule-Peripa que para Jimmy Jairala es la fuente de agua más importante de la costa de Sudamérica, construida hace más de 25 años para regular y controlar el comportamiento del agua. El embalse construido distribuye el recurso hídrico y ha logrado controlar el desborde de los ríos que años atrás producía fuertes y frecuentes inundaciones provocando pérdidas

⁶⁹ Para la prefectura del Guayas en esta área se asientan las poblaciones de: San Vicente, La Y, Dos de Agosto, Primavera, La Sesenta, El Descanso, Amazonas, La Cuarenta, La Treinta, Colonia Río, Amazonas, Corina de Parral, El Caucho, Grupo Areaga, La Punta, Las Flores, Manizales, Primavera Nueva y San Vicente de Armadillo que son parte de la provincia de Manabí en las que se encuentran 574 viviendas, 2991 habitantes y 1932 sufragantes.

⁷⁰ Quienes de acuerdo a la normativa son los competentes en la solución de un conflicto territorial de nivel provincial, pero al no encontrar una solución de manera amistosa, el nivel de gobierno inmediato superior es decir el presidente de la República activó el mecanismo de Consulta Popular como lo prevé la normativa.

significativas en los cultivos (CELEC 2013).

La configuración del tejido social y organizativo de la zona fue el resultado del conflicto territorial. Desde los años 80 se crearon comités gestores pro Guayas y pro Manabí, los comités eran delegaciones de ciudadanos encargados de gestionar obras en los GAD provinciales o cantonales aledaños de su preferencia. Por ejemplo, en el desfile cívico de fiestas se presentan las autoridades de los cantones de El Carmen y El Empalme, los Comités gestores que agrupan a quienes quieren pertenecer a la provincia de Manabí; y, los que buscan ser parte de la provincia del Guayas. Vásconez (2005) señalaba que en el sector se vive una guerra sin armas mantienen disputas y peleas muy frecuentes. El autor sostiene que incluso las localidades están divididas geográficamente: a un margen del parque viven todos los partidarios de ser parte del Guayas; y, en el otro margen, todos los partidarios de Manabí. Por estas características particulares del territorio se fue configurando un terreno y una sociedad civil polarizada y con un sentido de pertenencia dual hacia las provincias del Guayas o Manabí.

Esta situación también se reflejó en el proceso electoral de la Consulta Popular de 2015, la Junta Territorial Electoral aprobó a siete organizaciones políticas y sociales para participar en el proceso de consulta, cuatro de ellas son movimientos políticos y tres son organizaciones sociales, dos de ellos se inscribieron a favor de la tesis de la provincia del Guayas y tres a favor de la tesis de Manabí.

Tabla 3.5. Organizaciones sociales y políticas participantes en la Consulta Popular

A favor de la opción Guayas	A favor de la opción Manabí
Movimiento Centro Democrático Lista 61	Movimiento de Acción Cívica de Hombres y Mujeres por el Trabajo y la Equidad “Machete” Lista 61
Movimiento Salud y Trabajo Lista 62	Movimiento Unidad Primero Lista 65
	Asociación de Desarrollo Comunitario Carlos Julio Arosemena
	Corporación Universitaria Estudio y Trabajo
	Federación Nacional de Productores de

	Plátano del Ecuador
--	---------------------

Elaborado por la autora a partir de datos del Consejo Nacional Electoral (2015).

Su forma de participación se dio para promocionar alguna de las opciones en consulta.

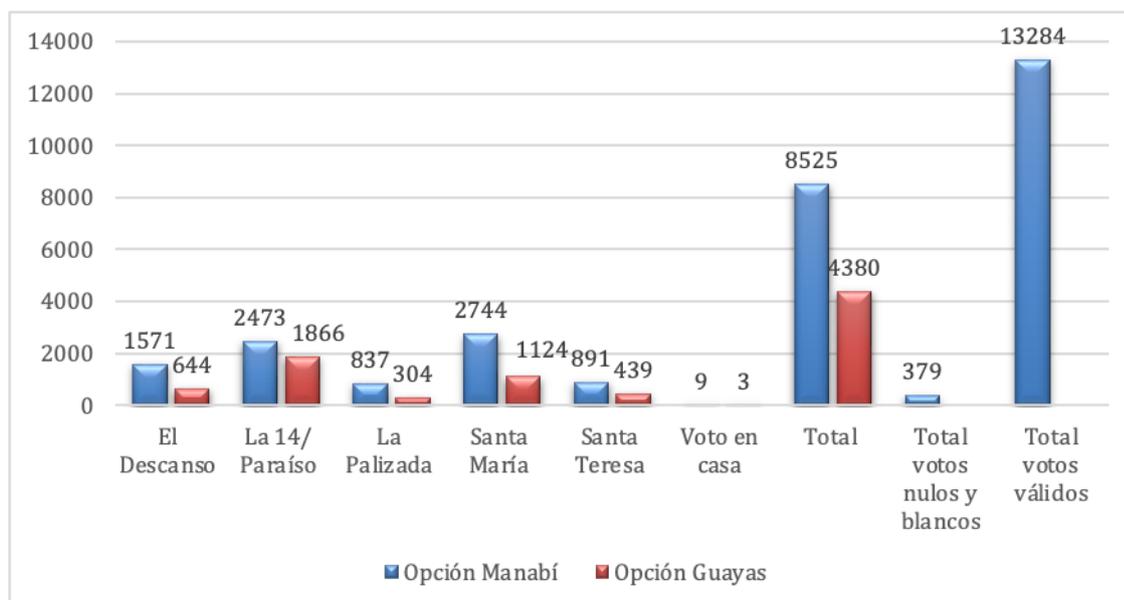
Durante la campaña, al igual que en otro proceso electoral, se destinaron recursos para que las organizaciones sociales y políticas promocionen sus tesis, se pintaron paredes, las banderas provinciales fueron los símbolos de la campaña. Durante el período de campaña existió un despliegue de las autoridades provinciales y cantonales para una rápida ejecución de obras, situación que llamó la atención del organismo electoral y de la ciudadanía que por años había sentido el abandono de los niveles de gobierno.

En este escenario nos encontramos que el dispositivo se implementó con actores políticos divididos con respecto al conflicto territorial y una sociedad civil en Manabí activa que apoyaba la realización de la consulta popular. En el caso del Guayas se muestra con claridad un gobierno provincial y una organización social menos abierta a la agenda participativa y en desacuerdo con el mecanismo de democracia directa implementado.

3.5.1.4. Los resultados y los efectos de la Consulta Popular

La jornada electoral del día 27 de septiembre del 2015 tuvo como resultado un total de 13.284 personas ejerciendo su derecho al voto, lo que corresponde a una participación del 86,6% y un ausentismo del 13,4%. La opción ganadora de la consulta fue para la provincia de Manabí con 8.525 votos frente a los 4380 votos que alcanzó la opción Guayas, a continuación, se detalla el número de votos por zona electoral:

Gráfico 3.5. Número de votos por zona electoral y por opción



Elaborado por la autora a partir de datos del Consejo Nacional Electoral (2015).

El 64% de los electores escogieron que La Manga del Cura pertenezca a la provincia de Manabí, mientras que el 33% optaron por la provincia del Guayas. En todos los recintos electorales la opción manabita fue la ganadora. Los diarios locales y nacionales anunciaron que los prefectos de las provincias recibieron con total madurez los resultados de la población en las urnas. Uno de los titulares del diario El Comercio del 29 de septiembre de 2015 señalaba que Jimmy Jairala prefecto del Guayas “*no impugnará los resultados y respetará la decisión de los electores*” Por su parte el prefecto de la provincia de Manabí festejaba los resultados y agradecía al pueblo manabita de la Manga del Cura confiar en esta provincia y sus autoridades.

El Consejo Nacional Electoral al realizar un balance del período electoral señala que la consulta popular en La Manga del Cura fue de vital importancia e histórica por ser la primera vez que se consultaba por límites internos. La aplicación de la Consulta Popular implicó para la institución varios desafíos, entre ellos:

El levantamiento del padrón electoral, generalmente un padrón electoral se elabora sobre la base de las últimas elecciones más los cambios de domicilio y se cruza esa información con las bases del Registro Civil, pero en La Manga del Cura los habitantes habían votado en otros lugares de residencia, principalmente en Manabí, Guayas y Santo Domingo de los Tsáchilas, por lo que se debía levantar un registro electoral que al CNE le tomó al menos un mes. El CNE tuvo que repensarse y reinventarse para realizar adaptaciones normativas y procedimentales que atendieran las características específicas del proceso electoral en La

Manga del Cura (CNE 2015; 26).

Una vez proclamados los resultados por parte el CNE en octubre 2015, el Consejo Provincial de Manabí en diciembre del mismo año emitió una resolución que determinó que el sector de La Manga del Cura pase a formar parte del cantón El Carmen de la provincia de Manabí. El Presidente Rafael Correa en febrero del 2017 remitió a la Asamblea Nacional el proyecto de Ley que fija el límite entre las provincias del Guayas y Manabí fundamentado en los resultados de la Consulta Popular y el 12 de abril de 2017 (al año y medio de la jornada electoral en La Manga del Cura) con 95 votos a favor y cinco abstenciones, la Asamblea Nacional aprobó la Ley que fija el límite territorial entre las provincias de Guayas y Manabí en la zona denominada “Manga del Cura”. Con la aprobación de esta ley se puso fin a la disputa territorial entre las dos provincias y a uno de los conflictos más controversiales y de larga data en la historia territorial del Ecuador.

Finalmente, la forma de incluir a la ciudadanía en este conflicto territorial fue directa y por lo tanto mandatoria, el pronunciamiento popular fue de obligatorio e inmediato cumplimiento.⁷¹ En Ecuador a diferencia de otros países de América Latina⁷² todas las consultas populares son vinculantes y de cumplimiento inmediato. Los diseños institucionales de las consultas populares están institucionalizados y reglamentados, una vez activado el procedimiento de consulta, las instituciones operan de manera clara de acuerdo a sus competencias. El caso analizado muestra que por las características inéditas de la consulta popular las instituciones democráticas entraron en procesos de invención.

El papel del CONALI para recomendar al Presidente de la República la activación del procedimiento fue clave, esto en vista de que se habían agotado los mecanismos amistosos por parte de las autoridades competentes y que la ciudadanía involucrada en el conflicto pensaba que la mejor manera para solucionar la problemática era a través de una consulta popular.

El contexto en el que operó el dispositivo de consulta popular es una sociedad civil y política dividida y polarizada, con estas características la legitimidad que otorga un proceso de democracia directa resulta sumamente efectivo. El efecto del dispositivo se materializa en la incidencia que la consulta tuvo de manera automática en las decisiones del Consejo Provincial

⁷¹ Inciso tercero del artículo 106 de la CRE

⁷² Países como Paraguay, México, Argentina no todas las consultas son de carácter vinculante, ver Daniel Zovatto (2011).

de Manabí y aunque mucho más tarde en la Asamblea Nacional con la aprobación de la Ley de Fijación del Límites entre las provincias implicadas.

Actualmente, la Manga del Cura, está adscrita al cantón El Carmen de la provincia de Manabí.

3.5.2. El conflicto territorial entre los cantones de Calvas y Sozoranga de la provincia de Loja

3.5.2.1. El escenario y el conflicto territorial

La provincia de Loja, se encuentra a una distancia aproximada de 673 km de la ciudad de Quito, (capital del país) es una provincia fronteriza, actualmente está conformada por 16 cantones y 78 parroquias rurales. La creación de cantones y la división territorial de la provincia lojana la podemos agrupar en tres momentos, un primer momento de 1824 hasta 1900 en el que se crearon los cantones de Loja, Paltas, *Calvas*, Saraguro, Célica y Macará, de 1901 hasta 1980 se crearon los cantones de Gonzanamá, Puyango, Espíndola, *Sozoranga* y Zapotillo y de 1981 a 1997 se configuran los cantones de Catamayo, Chaguarpamba, Quilinga, Pindal y Olmedo.

Los cantones de Calvas y Sozoranga en el tramo en el que colidan fueron diagnosticados en conflicto por la Secretaría Técnica del CONALI debido a la falta de precisión en los linderos descritos en el Decreto Supremo de creación del cantón Sozoranga en 1975,⁷³ situación que es causal de conflicto territorial establecido en el artículo 18, literal b) de la LFLTI.

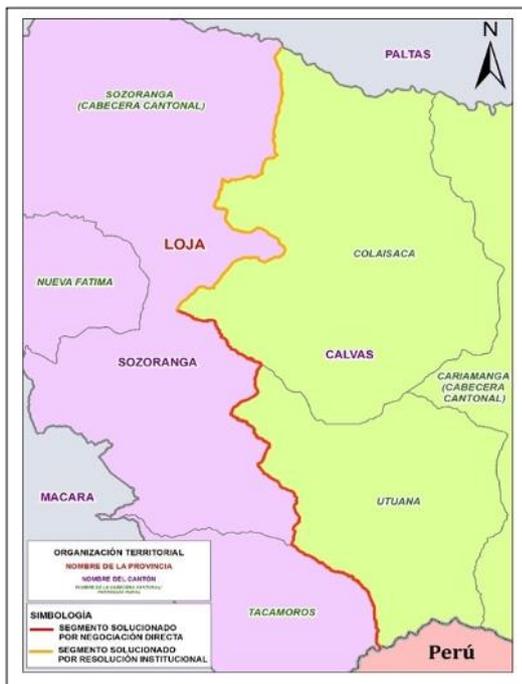
Para el CONALI, si bien el límite había sido definido legalmente por leyes de creación de los respectivos cantones, esta delimitación no estaba descrita técnicamente, situación que no permitía su identificación y trazado en el insumo cartográfico oficial, por lo que la institución había realizado un trazado referencial sobre la base de los barrios que se encuentran mencionados en el Decreto de creación del cantón Sozoranga. (Informe CONALI 2014).

El gráfico a continuación muestra en color naranja (en la parte superior) el segmento del límite en conflicto que será analizado, donde se puede observar que colidan la cabecera cantonal de Sozoranga (al lado izquierdo de la línea naranja) con la parroquia rural Colaisaca del cantón Calvas (al extremo derecho de la línea naranja)

Mapa 3.3. Conflicto territorial entre los cantones de Calvas y Sozoranga - provincia de

⁷³ Mediante Decreto Supremo 964 emitido en la presidencia del General Guillermo Rodríguez Lara.

Loja



Fuente: Secretaría Técnica de Límites Internos (2015).

Este conflicto es de carácter cantonal, es decir los límites del territorio cantonal al momento de su creación no fueron claros y se genera una controversia. La creación de cantones en el Ecuador tiene dos orígenes las leyes de creación o los decretos supremos. Las leyes aprobadas por el Congreso Nacional y los decretos supremos dictados en períodos de dictadura.

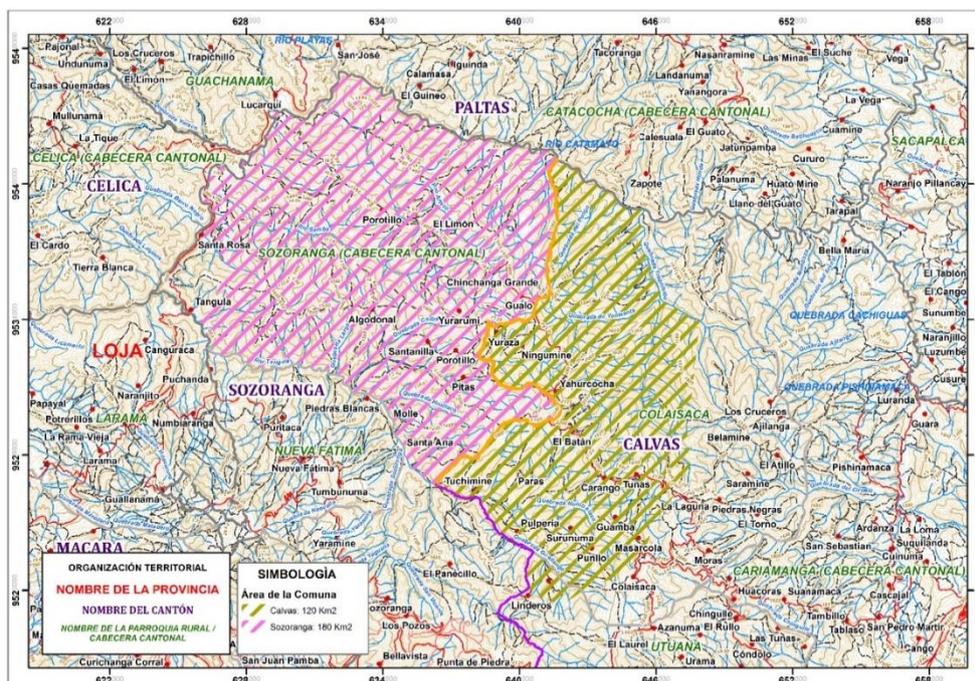
Según la LFLTI cuando se diagnostica un conflicto territorial de nivel cantonal los alcaldes de los gobiernos cantonales deben solucionarlo de acuerdo con las competencias establecidas en la normativa específica, una vez solucionado el conflicto, el GAD Provincial debe informar al CONALI para su revisión y para que forme parte del proyecto de ley de límites territoriales que el presidente de la República debe elevar a la Asamblea Nacional para su tratamiento. Es decir, los conflictos de límites cantonales deben resolverse a través de una ley cuya iniciativa solo corresponde al presidente, pero el presidente está obligado a incorporar en dicho proyecto de ley las soluciones a los conflictos de límites que se hayan resuelto por parte de los GAD por medio de alguna de las modalidades establecidas en la LFLTI.

El conflicto territorial en estudio versa sobre la comuna indígena de Chinchanga, la comuna tiene un área de 300 km² aproximadamente. A decir de sus representantes se trata de una existencia mayor a la creación del cantón Sozoranga e incluso a la creación del cantón Calvas, esta afirmación la hacen por el título de propiedad de la comuna que precisa linderos de la

comuna en el año de 1759, escritura que además señala que el territorio comunal pertenece a Colaisacapi (en la actualidad Colaisca) de la provincia de Calvas, (en la actualidad cantón Calvas de la provincia de Loja).

A continuación, la figura 3.11 indica el área territorial de la comuna de Chinchanga. Es evidente que con la creación del cantón Sozoranga en 1975 la comuna quedó entre dos cantones, una parte de 180 km² en el cantón Sozoranga y una superficie menor de 120 km² en el cantón Calvas. (Ver línea amarilla que divide los cantones de Calvas y Sozoranga).

Mapa 3.4. Superficie de la comuna de Chinchanga de la provincia de Loja



Fuente: Secretaría Técnica de Límites Internos (2017).

Esta situación de división de la comuna de Chinchanga fue reclamada tempranamente por la Comuna a través de un manifiesto del 10 de enero de 1977 (dos años después de la creación del cantón Sozoranga) dirigido al Ministro de Gobierno de la época. Sin embargo, la tensión siempre estuvo latente porque el GAD Municipal de Sozoranga mantuvo firme la demarcación territorial dada en el Decreto Supremo Nro. 964 de fecha 18 de noviembre de 1975 que menciona en los artículos 1 y 2 que el cantón Sozoranga:

Se crea con las parroquias Sozoranga, Tacamoros y Nueva Fátima y los barrios Turdo, Bellavista, Chaguarpamba, Chorora, caserío Pénjamo, comuna Montecresco, Santanilla, Algodonal, Pongo, Gualo, Capilla de Chinchanga, Quisuala, Yuna Rumi, Pampa Grande y

Limón (Decreto Supremo Nro. 964)

A pesar del reclamo de la comuna de Chinchanga en los archivos de la CELIR no se registra que antes de la expedición de la Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos (2013) haya existido algún intento por solucionar la controversia de límites entre estos dos cantones. El conflicto entre Calvas y Sozoranga solo aparece en el debate y agenda pública con la expedición de la LFLTI y se inician los procesos institucionales para poner fin al conflicto.

3.5.2.2. La activación del mecanismo de resolución institucional

El alcalde de cantón Calvas Mario Cueva Bravo (CREO-Alianza para el Progreso) y el alcalde del cantón Sozoranga Fredy Guerrero Lapo (CREO-Alianza para el Progreso) amparados en los mecanismos previstos en la LFLTI, al no poder llegar a un acuerdo amistoso para la solución de este tramo optaron como mecanismo la **Resolución Institucional**, este mecanismo opera a través de un tercero, es decir, por el nivel de gobierno inmediato superior el Consejo Provincial de Loja.

Una vez activado el procedimiento de resolución institucional, el Consejo Provincial conformó una comisión integrada por los alcaldes de los cantones de: Gonzanamá, Paltas y Quilaga y notificó a los ejecutivos de los GAD involucrados en el conflicto (Calvas y Sozoranga) el inicio del procedimiento, además, solicitó que un plazo de cinco días presenten sus argumentos razonados de su posición frente al conflicto territorial con fundamento en documentos históricos, referencias socio-económicas, geográficas y sociales de las tesis que defienden.

El cuadro a continuación presenta los documentos que fueron presentados por las partes en conflicto:

Tabla 3.6. Documentos presentados por los GAD cantonales en conflicto

Calvas	Sozoranga
Escritura pública de la comuna de Chinchanga protocolizada con los linderos de la comuna de Chinchanga de 1759	Decreto Supremo 964 de fecha 18 de noviembre de 1975 con la creación y los límites del cantón Sozoranga
Monografía del cantón Calvas Tomo I editado el 10 de agosto de 1957 Autor: Luis Cabezas Jaramillo, se reitera que Chinchanga pertenece a Colaisaca de la provincia de Loja- cantón Calvas	Oficio Nro. 701-DT-CELIR de septiembre de 2010 mediante el cual el Presidente de la CELIR señala que los límites del cantón Sozoranga están legalmente definidos mediante el Decreto Supremo Nro. 964 y según estos linderos la comunidad de Chinchanga forma

	parte del cantón Sozoranga.
Decreto 941 de creación del cantón Sozoranga. Se hace hincapié en el artículo 5 que señala que <i>los límites que se establecen por el decreto no lesionaran los derechos de los cantones colindantes</i> (la cursiva me pertenece)	Documentos del Comité pro-cantonización de Sozoranga de fecha 05 de noviembre de 1975
Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas	Mapas realizados por el Departamento de Planificación del GAD Municipal de Sozoranga en cartografía oficial
Resolución del Pueblo soberano indígena de la Comuna de Chinchanga febrero 2015	Expediente de creación de creación del cantón Sozoranga
Manifiesto del pueblo de Chinchanga del 10 de enero de 1977	100 firmas de respaldo de la comuna de Chinchanga
Registro fotográfico de los linderos de la comuna de Chinchanga que determinan los límites del cantón Calvas	
Respaldos de las asambleas generales de la comunidad Chinchanga con el GAD cantonal de Calvas	

Elaborado por la autora a partir de los expedientes de solución de conflictos de la Secretaría Técnica del CONALI (2015).

Una vez que los GAD enviaron la documentación, la Comisión del Consejo Provincial analizó las pruebas, los documentos de soporte presentados por los municipios y las poblaciones involucradas y organizó un espacio de interacción con la comunidad implicada en este límite. Se llevó a cabo una Asamblea comunitaria (AC) en la comuna de Chinchanga para cumplir con la participación de la ciudadanía en el conflicto.

Tabla 3.7. Cronología del proceso de Resolución Institucional

01-04-2014 La Secretaría Técnica del CONALI notificó a la Prefectura de Loja la existencia de conflictos intercantonales y solicitó se resuelva bajo los procedimientos oportunos en los plazos que establece la LFLTI
Junio-2014 Taller de la ST-CONALI con directrices para la aplicación de los dispositivos participativos y entrega de información cartográfica oficial
02-02-2015 Se crea una Comisión en el Consejo Provincial para llevar el procedimiento de Resolución Institucional en el conflicto territorial de Calvas y

Sozoranga
10-02-2015- El GAD Municipal de Calvas presenta los documentos de soporte al Consejo Provincial de Loja
10-02-2015 El GAD Municipal de Sozoranga presenta documentos de soporte al Consejo Provincial de Loja
02-03-2015 Asamblea comunitaria con la comunidad de Chinchanga
16-03-2015 El Consejo Provincial del Loja con 20 votos a favor y 4 en contra emite la resolución institucional fijando los límites entre los cantones de Calvas y Sozoranga

Elaborado por la autora a partir de los expedientes de solución de conflictos de la Secretaría Técnica del CONALI (2015).

La asamblea comunitaria de Chinchanga (AC)

El GAD Provincial de Loja activó la Asamblea Comunitaria (AC) que contó con la participación de las autoridades de los GAD de Calvas y Sozoranga y los moradores de la comuna de Chinchanga. La AC se realizó el 02 en marzo del 2015 y fue el único activado por el GAD Provincial de Loja. Sus principales características son sintetizadas en la tabla a continuación:

Tabla 3.8. Elementos del diseño institucional

Dispositivo	Asamblea comunitaria
Activador	GAD Provincial de Loja
Referencias en la legislación	CRE /95-97 LPCCS / 30-56 LFLTI / 3- 10
Participantes	Comuneros, representantes comunitarios, técnicos del GAD cantonal de Calvas, GAD Provincial de Loja, GAD cantonal de Sozoranga, alcaldes de Sozoranga y Calvas.

	200 comuneros de Chinchanga- 22 funcionarios públicos entre técnicos, alcaldes y concejales.
Objeto	Conocer la situación del límite entre los cantones de Calvas y Sozoranga
Modalidad	Sesión presencial de corta duración
Duración	90 minutos
Poder/ Alcance de la decisión	Bajo poder de influencia en la decisión del GAD Provincial de Loja

Elaborado por la autora a partir de los expedientes de solución de conflictos de la Secretaría Técnica del CONALI (2015).

La AC estuvo diseñada para que los funcionarios del GAD Provincial de Loja presenten o socialicen los límites con los que fueron creados los cantones en conflicto y con esta información se pueda abrir un espacio de preguntas y comentarios.

Una vez que los funcionarios del GAD Provincial realizaron la explicación del conflicto entre los cantones, el Sr. Cornelio Lapo en representación de la comuna de Chinchanga expuso sus argumentos para definir la situación limítrofe. Tal exposición fue realizada con la presentación de mapas, documentos históricos y las escrituras públicas de la ex hacienda de Chinchanga. En la intervención, Cornelio Lapo mencionó que el Decreto de 1975 creó el cantón Sozoranga incluyendo territorios ancestrales de la comuna, a pesar de ello no se ha recibido atención por parte del GAD de Sozoranga siempre la atención ha sido por parte del Municipio de Calvas, por lo que se ha desarrollado un sentido de pertenencia hacia este cantón.

La participación de la ciudadanía de Sozoranga fue nula, la representación en esta reunión fue a través de sus autoridades cantonales, quienes opinaron que se respete el territorio con el que fue creado el cantón Sozoranga.

Una vez concluida la deliberación, la Comuna de Chinchanga resolvió solicitar al Consejo Provincial de Loja se tome en cuenta el artículo 57 de la Constitución del Ecuador, que alude a los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades indígenas, sobre todo los literales que refieren a: a) mantener y desarrollar el sentido de pertenencia, b) conservar la propiedad

imprescriptible de sus tierras comunitarias y c) ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pudiera afectar cualquiera de sus derechos colectivos.

Concluida la asamblea comunitaria, el Alcalde del GAD Municipal de Calvas y la comuna de Chinchanga presentaron dos documentos escritos a la Comisión del GAD Provincial de Loja, el primero de fecha 10 de febrero de 2015 y el segundo del 20 de febrero de 2015 solicitando la aplicación del artículo 20 de la LFLTI literal h) señala que:

Si un conflicto de límites afectare a comunidades, comunas, pueblos y nacionalidades indígenas, poblaciones afroecuatorianas o montubias, se aplicará de manera prioritaria el derecho de estas a intervenir en las instancias participativas de los procedimientos de solución que se iniciaren (LFLTI 2013, 6).

Una vez analizados todos los documentos de soporte presentados por los municipios de Calvas y Sozoranga y la comuna de Chinchanga, la comisión del GAD Provincial de Loja elaboró un informe, el mismo que sirvió de base para que el Consejo Provincial de Loja el 16 de marzo de 2015 apruebe la resolución institucional mediante la cual soluciona el conflicto territorial y describe el límite entre los cantones de Calvas y Sozoranga. La resolución institucional aprobada ratificó el límite legal del decreto supremo de creación de cantón Sozoranga de 1975 y realizó una precisión en la descripción técnica de los linderos que separan a los cantones de Calvas y Sozoranga.

La ratificación del límite se dio a pesar de que la Comuna de Chinchanga solicitó ser consultados como pueblos y nacionalidades sobre la decisión de límites territoriales.

La resolución del GAD Provincial de Loja señala:

El Consejo Provincial acoge el informe presentado por la comisión y ratifica el límite referencial determinado por el Comité Nacional de Límites Internos CONALI en el anexo cartográfico del diagnóstico de límites de la provincia de Loja y confirmado técnicamente en la base de datos entregada por la misma institución en formato shapefile y que va desde el punto de coordenada: UTM 17S: E=641650,304 m y N=9541071,224 m por el Norte hasta el punto con coordenada UTM 17S: E=636316,89 m y N9526696,76 m por el sur (Resolución del GAD Provincial de Loja 2015).

Una vez aprobada la resolución, el Consejo Provincial de Loja entregó el expediente de solución de conflicto a la Secretaría Técnica de CONALI para su aprobación y al tratarse de un límite entre cantones la solución fue el insumo para el proyecto de ley que el presidente

envió a la Asamblea para fijar los límites internos del país.⁷⁴

Una vez aprobada la resolución del GAD Provincial de Loja, para el CONALI se solucionó el conflicto territorial. Así, el Directorio del CONALI aprobó un informe técnico en el que resuelve la legalidad, procedibilidad y legitimidad del proceso llevado por el GAD Provincial de Loja, sin ninguna observación al proceso participativo.

Con la emisión de la resolución institucional y la verificación del proceso por parte de CONALI, en teoría se pondrían fin al conflicto en torno a los límites, pero en la práctica la emisión de la resolución del GAD provincial de Loja generó la activación de otros dispositivos participativos (una consulta interna y una consulta prelegislativa) no contemplados en la LFLTI, pero sí en la Constitución y leyes respectivas.

La apertura de otros dispositivos participativos

Posterior a la resolución del GAD Provincial de Loja, una combinación de actores sociales y estatales, la Comuna de Chinchanga y el GAD Municipal de Calvas el 09 de abril de 2015 resuelven en una asamblea ampliada planificar y realizar una consulta interna para el 10 de mayo del mismo año donde se pregunte a los comuneros de Chinchanga sobre su pertenencia cantonal. El alcalde del GAD Municipal de Calvas en una entrevista para un medio digital⁷⁵ mencionaba:

Estoy en total desacuerdo con la resolución emitida por el órgano provincial; si un conflicto de límites afecta a comunidades, comunas, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias se debe aplicar de manera prioritaria el derecho de éstas a intervenir en las instancias participativas propias de estos pueblos y las nacionalidades (Calvas al instante 2015).

El 10 de mayo de 2015, en el barrio Ningomine perteneciente a la comuna de Chinchanga se llevó a cabo la consulta interna, el GAD Municipal de Calvas planificó el evento, conformó un tribunal electoral y empadronó a los comuneros de Chinchanga en edad de votar. 1090 personas fueron empadronadas y 880 personas ejercieron su derecho al voto. Los resultados

⁷⁴ El proyecto de ley de fijación de límites de iniciativa del Presidente fue enviado a la Asamblea Nacional en mayo de 2017, el proyecto de ley contiene los límites internos entre provincias y cantones por los cuales no se había encontrado controversia y todas los trazados limítrofes producto de las soluciones a los conflictos de límites que los GAD en el marco de sus competencias utilizaron para solucionar sus conflictos. El proyecto de ley de límites, desde el 2017 no ha sido puesto en conocimiento del pleno para su aprobación o archivo, ha sido discutido por la Comisión de Gobiernos Autónomos Descentralizados, pero no ha sido conocido por el pleno para su tratamiento.

⁷⁵ Calvas al instante, mayo 2015.

de esta votación muestran que 836 comuneros, es decir el 95% de los votantes decidieron pertenecer al cantón Calvas y 23 comuneros que representa el 5% eligieron pertenecer al cantón Sozoranga. Con estos resultados el Alcalde del GAD Municipal de Calvas y Cornelio Lapo, representante de la comuna de Chinchanga remiten un documento al CONALI, mencionando que existe en la población claridad de los límites comunitarios y pertenencia hacia el cantón Calvas por lo que creen que sus límites y su sentido de pertenencia no puede lesionarse bajo ningún concepto.

En la gestión del conflicto territorial entre Calvas y Sozoranga se llevó dos tipos de interfaz, una interfaz de contribución (participación social informativa) y una interfaz de tipo comunicativa. En la primera, la sociedad civil informa al Estado $SC \rightarrow E$, (Hevia e Isunza, 2010, 65). Es decir, la Comuna de Chinchanga informó a través de documentos sobre la escritura pública donde constan los límites de la comuna y su pertenencia hacia la parroquia rural de Colaisaca del cantón Calvas. Para Hevia e Isunza (2010) este tipo de interfaz tiene como debilidad la discrecionalidad en la resolución de los asuntos que, para el caso analizado la discreción es entendida como la resolución institucional aprobada por el Consejo Provincial de Loja en la que no se consideraron los argumentos presentados por la población que habita el sitio en conflicto.

En la interfaz de tipo comunicativa, tanto el Estado y la sociedad civil se informan y se comunican $SC \leftrightarrow E$ (Hevia e Isunza 2010, 64). Del despliegue de la interfaz comunicativa surgió la propuesta de ampliar la participación hacia una Consulta Interna con los comuneros de Chinchanga apelando a un Estado Plurinacional y al ejercicio de los derechos colectivos reconocidos constitucionalmente.

Es necesario precisar que el dispositivo de consulta interna se realizó después de la emisión de la resolución del GAD Provincial, por lo tanto, los resultados de la consulta no formaron parte de las etapas de resolución institucional.

3.5.2.3. La demanda de inconstitucionalidad y el tránsito de lo informativo a lo consultivo

Una vez emitida la resolución del GAD Provincial, la comuna de Chinchanga presentó ante la Corte Constitucional una demanda de inconstitucionalidad a tal resolución debido a una afectación a derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades indígenas reconocidos en el artículo 57 números 1 y 17 de la Constitución.

La resolución emitida por el Consejo Provincial de Loja fue demandada ante la Corte Constitucional del Ecuador⁷⁶ por el representante de la comuna de Chinchanga en julio del 2015, las razones que sustentan la demanda fueron que la resolución del GAD Provincial fijó el límite entre los cantones de Calvas y Sozoranga sobre el territorio ancestral de la comuna de Chinchanga provocando la división de la comuna entre dos cantones, una parte de la comuna en la circunscripción de Calvas y otra parte en el cantón de Sozoranga, y afectando el derecho colectivo de indivisibilidad de las comunas, estipulado en el artículo 57, numeral 4 de la Constitución, y el numeral 17 del mismo artículo “*ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pudiera afectar cualquiera de sus derechos colectivos*”.

La comuna de Chinchanga en su demanda señala que el Estado tiene la obligación de tutelar y realizar procesos de consulta especiales y diferenciados cuando se afecten determinados intereses de las comunidades y pueblos indígenas y por lo tanto está obligado a garantizar el derecho a la consulta y a la participación en todas las fases de construcción de un proyecto normativo que pueda afectar el territorio sobre el cual se asientan las nacionalidades indígenas. Así mismo la comuna afirma que si bien existieron procesos participativos de socialización fueron de carácter informativo y no fueron consultados directamente.

La Corte Constitucional el 17 de septiembre de 2015 admitió a trámite la demanda y analizó el proceso llevado por el GAD Provincial de Loja para cumplir con sus funciones estipuladas en la Constitución, además llamó a comparecer a los actores implicados y a la Procuraduría General del Estado. Tanto el GAD Provincial de Loja como la Procuraduría General del Estado en sus comparecencias defendieron la constitucionalidad de la resolución impugnada por la comuna de Chinchanga. Por su parte el GAD Municipal del cantón Sozoranga solicitó ser tomado en cuenta como tercero interesado en el proceso defendiendo la constitucionalidad de la resolución impugnada.

Los principales argumentos del GAD Provincial de Loja para defender la constitucionalidad de su procedimiento fueron que la consulta a la que alude la comuna de Chinchanga no podía ser aplicada por cuanto solo se la debe realizar cuando se trate de planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos naturales no renovables, mientras que, el acto impugnado alude a límites territoriales y el GAD Provincial no debía aplicar

⁷⁶ La Corte Constitucional es la máxima instancia de interpretación de la Constitución, de los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado ecuatoriano a través de sus dictámenes y sentencias y sus decisiones son de carácter vinculante (CRE- Artículo 436).

ningún tipo de consulta previa. También señala que la LFLTI no prevé que se realice consulta previa y que se incorporó a la comuna de Chinchaga en la solución del conflicto el 02 de marzo de 2015 como lo demostraron los documentos de respaldo. Finalmente, apeló a la ratificación del límite referencial señalado por el CONALI (Corte Constitucional, 2020 Sentencia No. 3-15-IA/20).

Por su parte a criterio de la Procuraduría General del Estado a pesar de que no se requería la consulta previa, el GAD provincial de Loja realizó un proceso de socialización como lo establece el artículo 10 de la LFLTI. También señala que no existe vulneración al derecho de indivisibilidad del territorio ancestral porque con la creación del cantón Sozoranga en 1975 se dividió la comuna y no fue un efecto de la resolución del GAD provincial de Loja.

En noviembre de 2020, (cinco años más tarde de la presentación de la acción de inconstitucionalidad) la Corte Constitucional en ejercicio de sus atribuciones declara la inconstitucionalidad de forma de la Resolución del GAD Provincial de Loja impugnada por la Comuna de Chinchanga por vulnerar el derecho colectivo de la comuna a la consulta prelegislativa.⁷⁷ Además, la Corte con respecto a la ausencia de personería jurídica argumentada por los comparecientes señala que los derechos colectivos no provienen ni dependen del reconocimiento de la personalidad jurídica, por lo tanto “el reconocimiento de la personalidad jurídica no constituye un prerrequisito para el ejercicio o tutela de los derechos y no se puede negar la capacidad de la comuna de Chinchanga de ejercer y reclamar sus derechos” (Sentencia 3-15-IA/ 20; 17).

La Corte, considera que en repetidas ocasiones en varios documentos que conforman el expediente de la solución del conflicto, la comuna de Chinchanga a través de sus representantes han hecho referencia a la aplicación del artículo 20 de la LFLTI⁷⁸ Sin embargo esto no sucedió y la participación de los pueblos y nacionalidades no se satisface con la mera socialización y difusión pública de la medida o con actos de “socialización” que no están destinados a obtener el consentimiento de las personas involucradas. (Corte Constitucional, Sentencia 3-15-IA/ 20).

⁷⁷ El artículo 325, del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD, señala que los órganos legislativos de los gobiernos autónomos descentralizados deberán establecer un proceso de consulta prelegislativa respecto de aquellas normas que directa y objetivamente pudieran afectar derechos colectivos de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias.

⁷⁸ Establece que si un conflicto de límites afecta a comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas se aplicará de manera prioritaria la intervención en las instancias participativas de los procesos de solución que se iniciaren.

La Corte resuelve medidas de reparación por inconstitucionalidad y dispone al GAD Provincial de Loja (entre otras) realizar un nuevo proceso de la fijación de límites entre los cantones de Calvas y Sozoranga realizando una *consulta prelegislativa* a la comuna de Chinchanga.⁷⁹ En términos generales, la consulta deberá ser de carácter indelegable, el sujeto obligado a cumplir con el proceso de consulta es el Estado, el carácter previo de la consulta (antes de que se fijen definitivamente los límites entre los cantones de Calvas y Sozoranga), además debe ser pública y debe considerar a la comuna de Chinchanga como sujeto consultado. La Corte concluye que la consulta prelegislativa debe ser concertada con la Comuna, debe tomar en cuenta la estructura social, los sistemas de autoridad y representación y debe estar destinada a obtener consentimiento entre las partes.

Para comprender lo sucedido a partir de la resolución del GAD Provincial de Loja y la presentación de la demanda de inconstitucionalidad es importante mencionar que las comunas lojanas empezaron en 2002 un proceso de reorganización a nivel provincial. En 2006 se creó la Federación Provincial de Comunas de Loja FEPROCOL (Brito 2013) de la que la Comuna de Chinchanga es parte. La Federación se creó con el objetivo de revivir la identidad palta y los territorios ancestrales. Según Brito (2013) los Paltas fueron desarticulados en la provincia de Loja por las políticas coloniales y republicanas, en la actualidad se encuentran en procesos de recuperación de su identidad.

La reconstrucción de la identidad étnica es importante para entender la configuración de un actor como la comuna de Chinchanga en el proceso de solución del conflicto de límites. La comuna de Chinchanga participó en la asamblea comunitaria (AC) efectuada como parte del dispositivo participativo que contempló la Resolución Institucional, en este espacio los comuneros solicitaron ser consultados sobre su pertenencia territorial, pero esto no sucedió y la decisión sobre la delimitación entre los cantones de Calvas y Sozoranga ratificó el límite que la comuna de Chinchanga objetaba. La Comuna de Chinchanga mostró una alta capacidad de organización, presión y movilización que los llevó a coordinar espacios participativos con el GAD Municipal de Calvas y desarrollar una consulta interna con 880 comuneros en la que se consultó sobre su pertenencia cantonal, sin embargo, este resultado no tuvo efecto sobre la decisión que el Consejo Provincial de Loja ya había tomado meses anteriores sobre la situación limítrofe.

⁷⁹ La Corte deja de manera expresa que la Consulta deberá hacerse con lo estipula el artículo 325 del COOTAD y los estándares establecidos en las sentencias números. 001-10-SIN-CC y 20-12-IN/20.

La implicación colectiva en la gestión del conflicto se explica por las características del tejido social recientemente configurando en defensa de una identidad indígena palta y en defensa de un territorio ancestral. Si bien la LFLTI ha incluido en unos de sus artículos expresamente la participación de pueblos y nacionalidades en la forma de solución que ellos estimaren, el Consejo Provincial de Loja evidencia una nula cooperación para poner en marcha dicha demanda.

Con la sentencia de la Corte Constitucional se declara la inconstitucionalidad de la Resolución del GAD Provincial de Loja, lo que tiene como efecto el inicio de un nuevo proceso de delimitación territorial donde los comuneros de Chinchanga sean consultados. José Sarango en el diario La Hora de Loja (26 de noviembre del 2020) menciona:

Con la sentencia se determina que se haga una consulta prelegislativa en el lapso de un año con los comuneros del sector y no con el poder y las pretensiones de las autoridades, ahora estamos más unidos que nunca, no nos vamos a dejar quitar un solo metro de lo que el título de propiedad de la comuna lo dictamina desde el año de 1757, es decir más de 260 años cuando ya se tenía los límites definidos.

Claramente, el caso presentado aporta al debate de la democracia deliberativa, directa y comunitaria en Ecuador, la participación ciudadana en el conflicto tuvo varios obstáculos para desplegarse, la alta capacidad de organización de los actores indígenas comunales les permitió acudir a otras instancias estatales para reclamar derechos de participación y de consulta. La sentencia de la Corte por un lado es un indicador de la transformación de los vínculos entre las poblaciones indígenas y el Estado y por otro muestra las tensiones en la superación de dos categorías enfrentadas el estado monocultural versus el estado plurinacional. Por las características del tejido social de Chinchanga, la participación de la ciudadanía en el conflicto rebasó los mecanismos institucionales determinados en la Ley para la Fijación de Límites Territoriales y sigue siendo procesado en otras instancias del Estado, a través de los recursos institucionales constitucionales a nivel de instituciones participativas, consultivas y de derechos colectivos.

3.5.3. Conflicto territorial Ayacucho-Honorato Vásquez cantón Santa Ana

3.5.3.1. El escenario del conflicto territorial

El cantón Santa Ana de Manabí de la provincia de Manabí, se encuentra ubicado a 396 km de la ciudad de Quito. Manabí es una de las provincias más extensas del país, es la más grande de la región costa y una de las más fragmentadas a nivel cantonal, cuenta con 22 cantones y

una población de 1.369,780 habitantes (INEC 2010).

Santa Ana fue creado como cantón en el año 1884 a través de la Ley de División Territorial decretada por la Convención Nacional bajo la presidencia de José María Plácido Caamaño. Su creación como cantón estuvo acompañada de la creación de dos parroquias rurales, la parroquia Olmedo⁸⁰ y la parroquia Santa Ana.⁸¹

Actualmente, el cantón Santa Ana cuenta con una población de 47, 385 (INEC 2010) y se encuentra dividido política y administrativamente en cuatro parroquias rurales, San Pablo, La Unión, Honorato Vásquez y Ayacucho. En el Ecuador, las parroquias rurales son el nivel inferior de la organización territorial, están presentes desde la Constitución de 1830 y a lo largo de los años ha sufrido innumerables cambios.⁸²

Las parroquias rurales del cantón Santa Ana fueron diagnosticadas en conflicto en 2013, cinco conflictos territoriales se registran en este cantón.⁸³ (CONALI, 2013) El conflicto analizado trata sobre la delimitación que comparten las parroquias rurales Ayacucho y Honorato Vásquez. El estudio de la Secretaría Técnica del CONALI determinó que el tramo en el que colindan estas parroquias existe un conflicto de límites territoriales por falta de precisión en los linderos descritos en la ordenanza de creación de la parroquia rural Honorato Vásquez en 1940 y esta situación configura un conflicto territorial (artículo 18 letra b) de la LFLTI). El

⁸⁰ Actualmente, Olmedo es un cantón creado en el año de 1994 con lo que se separó del territorio del cantón Santa Ana.

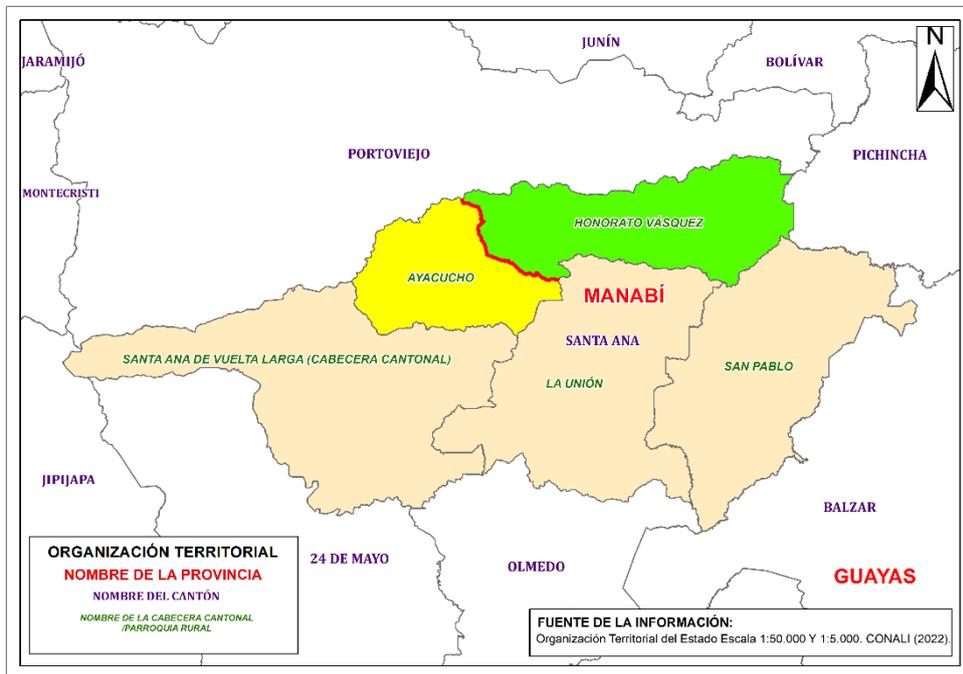
⁸¹ Antes de ser cantón fue parroquia rural del cantón Portoviejo debido al desarrollo productivo, comercial y cultural se generó un movimiento ciudadano que promovía elevar el nivel de parroquia a cantón en un momento coyuntural de debilitamiento de la dictadura del presidente Ignacio de Veintimilla y con la constitución de la Junta Suprema en Manabí y Esmeraldas a cargo del general Eloy Alfaro elevaron la petición de cantonización, logrando que el Ministro del Interior tramite la propuesta en la Convención Nacional. (GAD Municipal de Santa Ana 2015, 71).

⁸² Por ejemplo, en la Constitución de 1835 se establece en cada parroquia el funcionamiento de una asamblea parroquial para cada cuatro años. La Constitución de 1945 crea la figura del Consejo Parroquial, en 1967 se reconoce la autonomía administrativa y se destina el impuesto rural rústico al funcionamiento de estas. Con la expedición de la Constitución de 1998 las Juntas Parroquiales se incorporan al régimen seccional autónomo con una condición jurídica similar a la de los municipios y los consejos provinciales y se determina la elección de representantes parroquiales mediante votación popular. Con la Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales (2000) y su Reglamento se instauran principios y normas generales que regulan el funcionamiento de las juntas parroquiales. La Asamblea Constituyente de 2007 reconoce a las Juntas Parroquiales como nivel de gobierno autónomo descentralizado al igual que los concejos municipales, metropolitanos y los consejos provinciales. Finalmente, con la aprobación del COOTAD (2010) se regulan explícitamente las competencias del nivel central y de los niveles provinciales, municipales y parroquiales y se establece a través de norma la asignación presupuestaria del 21% de los recursos permanentes y el 10% de los recursos no permanentes del Presupuesto General del Estado PGE (CONAGOPARE 2012).

⁸³ Los conflictos territoriales fueron diagnosticados en los tramos donde colindan las parroquias de: Honorato Vásquez y Ayacucho; Honorato Vásquez-La Unión, La Unión y Ayacucho, Santa Ana de Vuelta Larga-y Ayacucho y Santa Ana de Vuelta Larga y La Unión.

tramo diagnosticado en conflicto se muestra en la figura a continuación:

Mapa 3.5. Conflicto territorial entre las parroquias Ayacucho y Honorato Vázquez



Fuente: Comité Nacional de Límites Internos (2022).

La parroquia Ayacucho fue creada por parte del Concejo Municipal de Santa Ana en 1897 y es una de las parroquias más antiguas de la provincia, en la actualidad tiene una población de 7685 habitantes (INEC, proyección poblacional 2015) lo que representa el 15% de la población cantonal aproximadamente, el 58% de la población se considera mestiza y el 36,45% montubia. La principal actividad económica de la parroquia es la agricultura y ganadería seguida se encuentra el comercio. El tejido organizativo en su mayoría se articula a la actividad agrícola, resaltan las organizaciones de productores, también se registran organizaciones deportivas y organizaciones territoriales recintos y comunidades (GAD Parroquial Ayacucho, 2015).

Por su parte, la parroquia Honorato Vázquez creada mediante ordenanza en 1940, tiene una población 5752 habitantes (INEC, proyección poblacional 2015) de las cuales el 52,22% se considera mestiza, un 34,66% se autoidentifican como montubios y un 6,39% como población afroecuatoriana. La principal actividad económica es la agricultura y la ganadería. Destacan las organizaciones productivas y de artesanías, en menor medida las organizaciones territoriales como recintos o barrios (GAD Parroquial Honorato Vázquez, 2017).

3.5.3.2. La negociación directa y las asambleas territoriales en los recintos de Punta Alta y El Cerezo

La Secretaría Técnica del CONALI en 2014 notificó la existencia del conflicto territorial al GAD Municipal de Santa Ana y con ello el alcalde Ramón Cedeño Zambrano (MPAÍS) y los presidentes de los GAD parroquiales de Ayacucho Samuel Espinoza García (MPAÍS) y de Honorato Vásquez Líder Gómez Alvarado (MPAÍS) escogieron el procedimiento de negociación directa para la solución del conflicto territorial.

La negociación directa es un tipo de mecanismo que tiene por objeto establecer tratos e interacciones directas y participativas entre las autoridades ejecutivas de los GAD y sus ciudadanos tendientes a lograr un acuerdo satisfactorio para las partes en conflicto (Artículo 22 LFLTI 2013, 7).

El GAD municipal de Santa Ana organizó dos talleres con los representantes de los GAD parroquiales a fin de observar los límites del diagnóstico entregado por la Secretaría Técnica del CONALI, estos dos espacios que fueron convocados por los técnicos del Departamento de Planificación fueron la base para la identificación de la problemática existente en los recintos que se encuentran entre el límite de las parroquias en análisis. El Informe del GAD Municipal (2014) señala que el 75%, es decir la mayor parte del límite se delinea a través de una línea de cumbre, esto es la cima de cerros, colinas y montañas, y un 25% de la línea demarcatoria cruza por dos sectores poblados los recintos El Cerezo y Punta Alta.

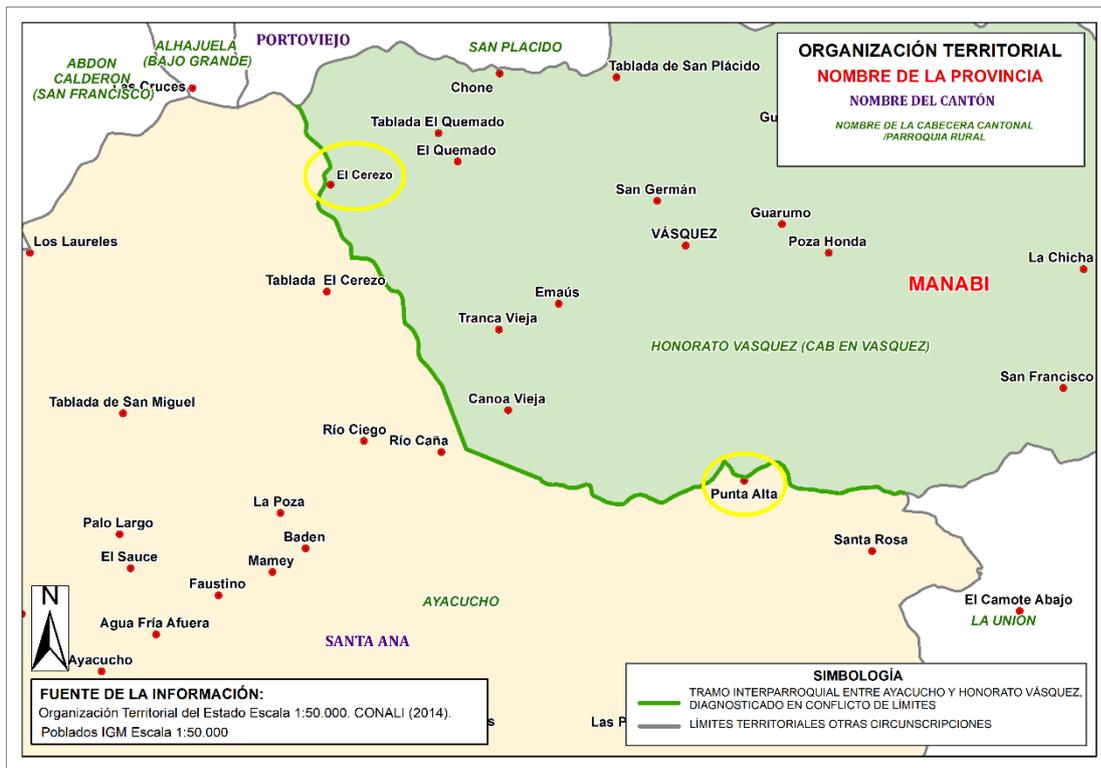
El problema identificado es que el recinto El Cerezo situado según la cartografía oficial de límites en la parroquia Honorato Vásquez había desarrollado a lo largo de los años una identidad o pertenencia territorial hacia la parroquia Ayacucho, es decir sus habitantes realizaban todas las actividades comunitarias en esta circunscripción y el GAD Parroquial de Ayacucho ha considerado al recinto El Cerezo dentro de su territorio, planificación, presupuesto e intervención, lo propio con el recinto Punta Alta que oficialmente situado en la parroquia rural Ayacucho había configurado su pertenencia territorial en la parroquia Honorato Vásquez.⁸⁴ (Acta de reunión de trabajo, GAD Municipal Santa Ana 2014).

Como se ilustra en la figura a continuación, el límite en conflicto ubica a los recintos El

⁸⁴ Esta situación se confirma al revisar los planes de desarrollo parroquial 2015-2019 tanto de Ayacucho como de Honorato Vásquez en los que se muestra en el componente de asentamientos humanos, por ejemplo, al recinto El Cerezo en la red de asentamientos humanos de la parroquia de Ayacucho y al recinto Punta Blanca en la parroquia Honorato Vásquez.

Cerezo y Punta Alta entre la línea demarcatoria y al recinto El Cerezo lo sitúa en territorio de la parroquia Honorato Vásquez y al recinto Punta Alta en el territorio de la parroquia Ayacucho

Mapa 3.6. Ubicación de los recintos El Cerezo y Punta Alta



Fuente: Comité Nacional de Límites Internos (2022).

Con la identificación de la problemática los técnicos de planificación del GAD Santa Ana y los presidentes de los GAD Parroquiales de Ayacucho y Honorato Vásquez, resuelven llevar a cabo asambleas territoriales en los recintos El Cerezo y Punta Alta para consultar a la población sobre su pertenencia a una u otra parroquia. Esta convocatoria fue abierta⁸⁵ y lo hizo el GAD Municipal a través de su Departamento de Participación Ciudadana.

Tabla 3.9. Cronología del proceso de Negociación Directa

20-11-2014 La Secretaría Técnica del CONALI notificó al GAD Municipal de
--

⁸⁵ Se convocó a todos los moradores de los recintos de Punta Blanca y el Cerezo.

Santa Ana la existencia de conflictos interparroquiales y solicitó se resuelva bajo los procedimientos oportunos en los plazos que establece la LFLTI
Diciembre-2014 Taller de la ST-CONALI en la provincia de Manabí con directrices para la aplicación de los dispositivos participativos y entrega de información cartográfica oficial a los GAD Municipales
04-12-2014 Taller para revisión de información con el GAD Municipal y Presidentes de los GAD Parroquiales para verificar información de linderos y el territorio oficial que comprende la parroquia que presiden
24-03-2015 Asamblea territorial en el recinto Punta Alta
26-03-2015 Asamblea territorial en el recinto El Cerezo
02-04-2015 Se firma el acta de acuerdo amistoso entre los presidentes de los GAD Parroquiales de Honorato Vásquez y Ayacucho con las decisiones resueltas de las asambleas territoriales en Punta Alta y El Cerezo
02-03-2015 El Concejo Municipal de Santa Ana resuelve dar por solucionados los conflictos territoriales parroquiales entre ellos el conflicto de Ayacucho y Honorato Vásquez
07-04-2015 El GAD Municipal de Santa Ana envía el expediente de solución de conflictos territoriales a la Secretaría Técnica del CONALI para revisión y aprobación

Elaborado por la autora a partir de los expedientes de solución de conflictos de la Secretaría Técnica del CONALI (2015).

Las dos asambleas territoriales se realizaron en conjunto entre las autoridades cantonales, parroquiales y la ciudadanía, los documentos revisados reflejan que el 24 de marzo de 2015 se realizó una asamblea en el recinto Punta Alta. El acta de asamblea menciona que los moradores expresaron que su pertenencia territorial siempre ha sido a la parroquia Honorato Vásquez. Desde el punto de vista administrativo es el lugar en donde realizan los trámites y la satisfacción de necesidades básicas.

La asamblea territorial en el recinto El Cerezo fue llevada a cabo el 26 de marzo de 2015, el acta de asamblea indica que los moradores argumentaron sus razones para pertenecer a la

parroquia Ayacucho “con la que han mantenido coordinación para la satisfacción de necesidades donde sus hijos realizan sus actividades educativas, de salud y donde ejercen su derecho al voto, es decir es el lugar donde se encuentra empadronados” (Acta de asamblea, GAD Municipal de Santa Ana, 2015).

Tabla 3.10. Características del dispositivo participativo-solución conflictos Santa Ana de Manabí

Dispositivo	Asambleas territoriales en Punta Alta y El Cerezo
Activador	GAD Municipal de Santa Ana- GAD Parroquial de Ayacucho y GAD Parroquial Honorato Vásquez
Referencias en la legislación	CRE /95-97 LPCCS / 30-56 LFLTI / 3- 10- 22
Participantes	55 Moradores de los recintos El Cerezo y Punta Alta, funcionarios de las dependencias de Participación Ciudadana y Planificación Territorial Autoridades de los GAD Parroquiales y Alcalde del cantón Santa Ana
Objeto	Deliberar sobre la situación del límite entre las parroquias Honorato Vásquez y Ayacucho
Modalidad	Sesión presencial de corta duración
Duración	60 minutos
Poder/ Alcance de la decisión	Alto poder de influencia en la decisión de los GAD Parroquiales y GAD Municipal

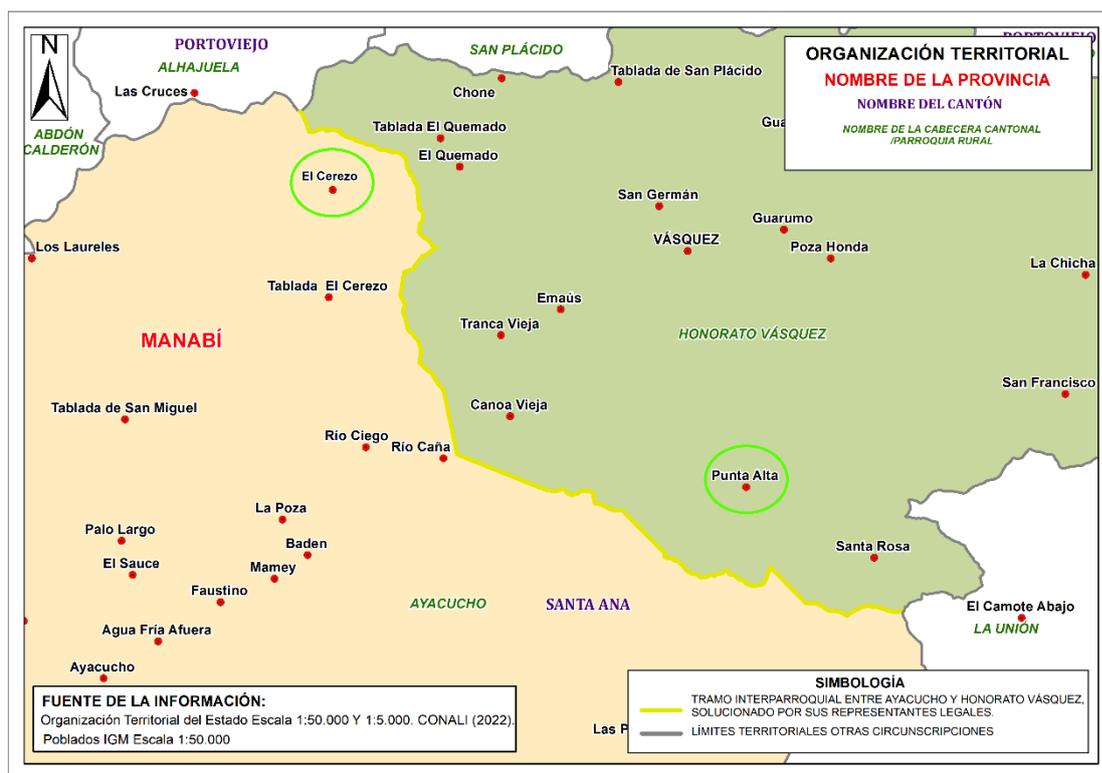
Elaborado por la autora a partir de los expedientes de solución de conflictos de la Secretaría Técnica del CONALI (2015).

Las asambleas territoriales en Punta Alta y El Cerezo movilizaron a 55 personas, 30 del recinto El Cerezo y 25 del recinto Punta Alta, esto representa el 23% de la población que vive

en las localidades de El Cerezo y Punta Alta.⁸⁶ Las actas de las dos asambleas registran que una vez conocido el criterio de los pobladores de los recintos, los funcionarios del GAD Municipal de las dependencias de Participación Ciudadana y Planificación Territorial “en virtud del respeto al sentido de pertenencia de los ciudadanos presentaron a los asistentes el mapa definitivo de delimitación, asegurando recoger lo discutido en la asamblea” (Informe de Participación Ciudadana, GAD Municipal de Santa Ana 2015) es decir que el recinto El Cerezo se encuentre dentro de los límites territoriales de la parroquia Ayacucho y el recinto Punta Alta dentro de los límites territoriales de la parroquia Honorato Vásquez (Situación contraria a la que se presentaba en la cartografía oficial).

Una vez trazado el límite interparroquial se puso en conocimiento de las asambleas territoriales el mapa y la delimitación fue aprobada. El mapa a continuación muestra en amarillo la línea del límite entre las dos parroquias y la ubicación de los recintos El Cerezo y Punta Alta en las parroquias Ayacucho y Honorato Vásquez, respectivamente.

Mapa 3.7. Nueva ubicación de los recintos El Cerezo y Punta Alta



⁸⁶ Un total de 247 personas viven en los recintos de El Cerezo y Punta Alta Fuente: Informe GAD Municipal de Santa Ana (2015).

Fuente: Ministerio de Gobierno (2022).

3.5.3.3. Los acuerdos amistosos de solución del conflicto entre las parroquias de Ayacucho y Honorato Vásquez

Si la solución de un conflicto de límites escogía el mecanismo de negociación directa necesitaba un acuerdo amistoso firmado entre los representantes legales de las parroquias en conflicto, el 02 de abril de 2015 los presidentes de los GAD Parroquiales de Ayacucho, Honorato Vásquez y el alcalde de Santa Ana firmaron un acta de acuerdo amistoso que contiene la descripción del límite acordado entre las parroquias en litigio. Lo interesante de esta descripción es que recoge los límites acordados en las asambleas territoriales en Punta Alta y El Cerezo.

Así, el acta de acuerdo mutuo menciona que: “la solución del conflicto limítrofe es producto de las asambleas territoriales de participación realizadas y que se ha respetado la decisión y el sentido de pertenencia de los pobladores”. El acta de acuerdo mutuo al igual que todos los documentos de respaldo del proceso de negociación directa fueron entregados en la Secretaría Técnica del CONALI cumpliendo el plazo que establece la Ley para la solución de conflictos territoriales.

La Secretaría Técnica del CONALI (actual Ministerio de Gobierno) revisó la documentación enviada por el GAD Municipal de Santa Ana y elaboró el informe técnico de solución de conflicto, este informe requiere la aprobación del Directorio de CONALI y una vez aprobado se notifica al Concejo Municipal de Santa Ana para que mediante ordenanza apruebe la delimitación de las parroquias rurales de Ayacucho y Honorato Vásquez y con ello concluya el conflicto territorial entre las parroquias.

Con la solución del conflicto territorial se modifican los límites de las parroquias y se debe actualizar la ordenanza de creación de la parroquia Honorato Vásquez expedida en el año de 1940, la modificación de límites territoriales entre parroquias se encuentra regulado a través del COOTAD, el artículo 57, literal v) faculta a los concejos municipales la atribución de crear, suprimir, fusionar parroquias rurales, determinar sus linderos, y cambiar nombres a través de ordenanza, para lo cual requieren de informes técnicos favorables del organismo técnico del Estado central competente en materia de delimitación territorial.

En la actualidad los informes técnicos han sido elaborados por la Secretaría Técnica del CONALI, pero el Directorio de CONALI en sus sesiones ordinarias o extraordinarias no ha incluido en agenda la aprobación de informes técnicos de solución de conflictos entre

parroquias del cantón Santa Ana. Este informe aprobado por CONALI es necesario para concluir el proceso de legalización de límites.⁸⁷

Del caso presentado podemos concluir que, las asambleas territoriales fueron los espacios mediante los cuales se involucró a la ciudadanía en la solución del conflicto y funcionaron como interfaces de tipo comunicativo y mandatorio, en la que el Estado y la sociedad civil se informaron mutuamente, es decir, se comunicaron y decidieron SC ↔ E ↔ D (Hevia e Isunza, 2010). La decisión tomada en el espacio de interacción fue mandatoria y vinculante, el acta de acuerdo mutuo entre las autoridades parroquiales de Ayacucho y Honorato Vásquez recoge el resultado de los acuerdos de las asambleas parroquiales.

Tres variables fueron claves para que esto ocurra:

Primero, se constata un desempeño acertado de la burocracia municipal y de los presidentes de los GAD Parroquiales en identificar con claridad la problemática de los recintos El Cerezo y Punta Alta. Esta identificación fue la que permitió activar de manera precisa la intervención de estos sectores a través de procesos asamblearios. Esta situación muestra un funcionariado público que conoce el territorio, que es sensible a la problemática y que tomó en serio el ejercicio participativo en la delimitación territorial.

Segundo, no se evidencia una sociedad política polarizada con respecto a la ubicación de los recintos en las parroquias, es decir existió un reconocimiento por parte de los presidentes de los GAD parroquiales de un territorio formal expresado a través de ordenanzas versus un territorio habitado, vivido y precisamente esta situación ha permitido llegar a acuerdos consensuados por las partes en conflicto.

Tercero, la sociedad civil tampoco se encontraba polarizada por la situación del límite, los moradores de los recintos El Cerezo y Punta Alta expusieron sus razones de pertenencia territorial y valoraron la participación de la ciudadanía en las decisiones públicas. Este último dato no es un tema aislado o específico de la actuación puntual de funcionarios públicos y ciudadanos frente a un tema específico (la delimitación territorial) , más bien lo relacionamos con los resultados de un trabajo de investigación de Alava y Pita de 2018 realizado en todos

⁸⁷ En el Ministerio de Gobierno a la fecha (septiembre 2022) cuenta con 523 informes técnicos correspondientes a la solución de límites interparroquiales de 110 cantones a nivel nacional, una vez aprobados por el Directorio del CONALI se notificarán a los GAD municipales para que legalicen sus ordenanzas de límites en función a las soluciones de los conflictos territoriales.

los cantones de la provincia de Manabí donde se muestra que 71%⁸⁸ de la población encuestada del cantón Santa Ana había respondido que los procesos de participación que promueve el GAD Municipal son “eficaces” y “muy eficaces”. Además, el 70% de los ciudadanos del cantón que consideran que la participación ciudadana es “importante” y “muy importante”.

Si bien en los tres casos analizados las burocracias han perdido el monopolio en la definición o trazado de límite, el caso del municipio de Santa Ana de Manabí refleja un cambio sistemático en el papel del funcionariado público para promover procesos deliberativos a lo que se suma autoridades locales municipales y parroquiales abiertas a la agenda participativa.

La tabla a continuación sintetiza los casos analizados en sus dimensiones de diseño institucional y entorno político en el que se implementa.

⁸⁸ 389 encuestas se realizaron en el cantón Santa Ana Se conoce más que se practica (Alava y Pita 2020) Trabajo de Titulación Escuela Superior Politécnica Agropecuaria de Manabí.

Tabla 3.11. Elementos del diseño de los dispositivos participativos

Diseño de los dispositivos participativos para la solución de conflictos territoriales								
Nro.	Dispositivo Participativo	Tejido social	Sociedad política	Burocracia Nacional/Local	Fases			
					1. Activación	2. Despliegue		3. Decisión y Control
						Participantes	Objeto	
1	Consulta Popular (CP)	Polarizado por el conflicto	Polizarizada por el conflicto. Una de las partes menos abierta al mecanismo de democracia directa	Nacional: Participa en las fases de activación y despliegue Local: No participa ni tiene injerencia en ninguna de las fases	Presidente de la República	SC: Empadronados en el área del conflicto territorial	Decidir la pertenencia territorial del sector La Manga del Cura	La ciudadanía a través de voto
2	Asamblea Comunitaria (AC)	No polarizado por el conflicto	Polarizada por el conflicto. GAD Provincial cerrado a la agenda participativa	Nacional: No tiene participación en las fases de activación ni despliegue, indirectamente participa en la fase de decisión. Local: Participa en las fases de despliegue	GAD Provincial	SC: Comunereros, representantes comunitarios, Burocracia: Técnicos del GAD cantonal de Calvas, GAD Provincial de Loja, GAD cantonal de Sozoranga Autoridades: Alcaldes de Sozoranga y Calvas.	Informar y socializar sobre la delimitación territorial para solución del conflicto	Autoridades GAD provincial
2.1	Consulta interna		GAD cantonal promueve la activación de otros mecanismos participativos	Nacional: No tiene participación en ninguna de las fases Local: Participa en la fase de despliegue	GAD Municipal y comuna	SC: Empadronados en el área del conflicto territorial	Decidir sobre la adscripción territorial hacia un cantón	Ninguna, no fue parte del proceso de solución del conflicto territorial, se activó una vez solucionado el conflicto territorial.
3	Asamblea Territorial (AT)	No polarizado por el conflicto	No polarizada por el conflicto, autoridades del Municipio y GAD parroquiales promueven una agenda participativa	Nacional: No tiene participación en ninguna de las fases Local: Participa en las fases de activación, despliegue decisión	GAD Municipal y GAD Parroquiales	SC: Moradores de los recintos involucrados. Burocracia: Técnicos del GAD Municipal Santa Ana Autoridades: Alcalde y Presidentes GAD Parroquiales	Deliberar sobre la situación de límites de dos parroquias rurales	Ciudadanía+ Autoridades parroquiales+ Alcalde

Elaborado por la autora a partir de datos de la Secretaría Técnica del Comité Nacional de Límites Internos (2014).

Los tres casos responden a diferentes escalas, es decir, son soluciones de conflictos de nivel provincial, cantonal y parroquial que involucran autoridades de distintos niveles de gobierno y en los que la participación de la ciudadanía tuvo distintas intensidades. En el conflicto entre las provincias de Guayas y Manabí, que operó en un escenario polarizado tanto de la sociedad civil y política se activó un mecanismo de democracia directa (CP) impulsado por el presidente de la República (desde arriba). La activación de este mecanismo permitió a la ciudadanía a través del voto decidir sobre su pertenencia provincial y poner fin a una polarización de años. En este mecanismo, la burocracia nacional participó en las fases de activación del dispositivo y de despliegue. El rol de instituciones como el CONALI fue clave para la activación del mecanismo, por su parte el CNE fue quien llevó el despliegue de la Consulta Popular.

El conflicto entre Calvas–Sozoranga operó sobre un escenario donde la sociedad política, los alcaldes de Calvas y Sozoranga polarizados por el conflicto no pudieron resolver a través de un procedimiento amistoso de negociación directa por lo que optaron por un mecanismo de solución que le otorga el poder de decisión a un tercero, al GAD Provincial de Loja. El gobierno provincial puso en marcha un dispositivo participativo con la comuna inmersa en el conflicto. La Asamblea Comunitaria (AC) en Chinchanga no influyó sobre la decisión final de la solución limítrofe resuelta por los integrantes del Consejo Provincial de Loja.⁸⁹ Las autoridades del GAD Provincial sustentaron la solución del conflicto en la delimitación enviada por el organismo nacional de límites internos, es decir, por la delimitación sugerida por CONALI, la burocracia del nivel nacional indirectamente participó de esta decisión.

Los actores sociales e institucionales activaron otros dispositivos participativos específicos de los pueblos y nacionalidades reconocidos constitucionalmente. En reconocimiento del derecho a la consulta prelegislativa, la Corte Constitucional declaró inconstitucional la decisión del GAD Provincial de Loja.

El conflicto entre las parroquias de Ayacucho y Honorato Vásquez del cantón Santa Ana de Manabí operó en un escenario donde ni la sociedad política ni la sociedad civil estaban polarizadas por el conflicto, esto permitió que se ponga en marcha un mecanismo amistoso de negociación directa y un dispositivo deliberativo, las Asambleas Territoriales (AT) funcionaron como un espacio de interacción entre los intereses de la ciudadanía y sus

⁸⁹ El Consejo Provincial de Loja está conformado por el prefecto y los alcaldes de los 16 cantones que conforman la provincia.

autoridades. La burocracia del GAD Municipal de Santa Ana fue clave para la incorporación de la sociedad civil en la resolución del conflicto.

3.6. Conclusiones

En la tabla 3.13. se presenta una comparación y evaluación de los casos analizados, a partir de la valoración de tres variables: entorno político, diseño institucional e implicación de la sociedad civil. En la matriz de análisis de calidad del dispositivo participativo los indicadores fueron valorados por una escala de graduación que se califican (1) bajo medio (2) y alto (3). En los indicadores de la variable de diseño institucional la valoración difiere, en el indicador de activación del dispositivo si se califica (3) es activado por la ciudadanía, (2) la iniciativa de activación es mixta y si es (1) depende de las autoridades ejecutivas, ver a continuación por cada indicador:

Tabla 3.12. Valoración del dispositivo participativo según indicador

Indicador	Valoración	Valoración	Valoración
Activación	3 Ciudadanía	2 Mixta: Autoridades+ Ciudadanía	1 Autoridades
Diversidad	3 Ciudadanía+ Autoridades locales	2 Ciudadanía	1 Autoridades locales
Objeto	3 Decidir o deliberar sobre pertenencia territorial.	2 Recibir opiniones sobre la delimitación territorial	1 Informar sobre la delimitación territorial

Elaborado por la autora.

Los resultados se presentan por cada dispositivo y por cada dimensión, la sumatoria de ellos es el índice de la calidad democrática del dispositivo participativo. El máximo puntaje que puede obtener un proceso participativo es de 21 puntos lo que indica el grado ideal de la calidad democrática. El menor puntaje que puede obtener el dispositivo participativo es de 7 puntos.

Tabla 3.13. Calidad del proceso participativo de los casos

Variable	Indicador	Democracia	Deliberativo 1	Deliberativo 2
----------	-----------	------------	----------------	----------------

		Directa CP- Manga del Cura	AC- Chinchanga	AT- Punta Alta y El Cerezo
Entorno Político	Voluntad política de los actores políticos locales para abrir el juego democrático	1	1	3
Sub total		1	1	3
Diseño Institucional	Activación ⁹⁰	1	1	1
	Diversidad de la participación	2	3	3
	Objeto de la participación	3	1	3
	Incidencia del dispositivo en la decisión	3	1	3
Subtotal		9	6	10
Implicación de la sociedad civil	Voluntad política de los actores no estatales para participar del juego democrático	2	3	1
	Grados de organización previa al proceso participativo	3	3	1
Subtotal		5	6	2
Total	Calidad del proceso participativo	15	13	16

Elaborado por la autora a partir de Avritzer (2010); Ramírez (2018) y González (2019).

⁹⁰ Una particularidad de los dispositivos participativos de la gestión de conflictos territoriales, sean directos o deliberativos es que no están diseñados para que la ciudadanía pueda activarlos, solo son activados por las autoridades de los gobiernos locales en conflicto, por lo que todos los casos han sido valorados con un puntaje de (1) bajo.

Los tres dispositivos participativos revisados bajo esta matriz analítica van del 13 al 16. El proceso participativo de resolución de conflicto Calvas-Sozoranga en la provincia de Loja registra 13 puntos, es decir de menor calidad democrática, esto se debe a la baja voluntad política de los actores políticos locales para abrir el juego democrático y por un diseño institucional más débil sobre todo en los indicadores: objeto de la participación e incidencia del dispositivo en la decisión de las autoridades. A pesar de estos rasgos, la valoración se encuentra seis puntos arriba de la mínima calificación posible esto se debe a la implicación de la sociedad civil en el proceso participativo, siendo la más alta de todos los casos analizados.

Con dos puntos arriba (15) se encuentra el dispositivo para la solución del conflicto Guayas-Manabí, este conflicto que fue resuelto por consulta popular (CP) tiene un mejor diseño institucional reflejado en los indicadores de objeto e incidencia, sin embargo, la baja voluntad política de los actores políticos en el que se implementó y la voluntad política media de los actores no estatales para participar en el juego democrático lo hace medio en su calidad democrática.

Las Asambleas Territoriales (AT) ensayadas en el cantón Santa Ana de Manabí tienen 16 puntos, la mayor puntuación en el rango de evaluación y el dispositivo de mayor calidad democrática de los casos comparados. El dispositivo en términos de diseño institucional tiene un alto rendimiento⁹¹ y un contexto político abierto al uso de mecanismos democráticos. El caso nos muestra que, con estos dos elementos a favor, la sociedad civil puede estar menos implicada y organizada previamente al funcionamiento del dispositivo.

La matriz analítica muestra dos escenarios de la participación en la gestión de conflictos territoriales, si el dispositivo participativo tiene un mejor diseño + existe voluntad política de autoridades locales para propiciar una agenda participativa no se requiere que la sociedad civil este completamente implicada para que el dispositivo sea exitoso. Mientras que el caso contrario, es que si existe una sociedad política poco cooperante con el proceso participativo + un diseño institucional sin incidencia en la decisión final, no basta con una alta implicación de la sociedad civil para tener resultados a favor de la participación y de decisiones más consensuadas.

⁹¹ Las AT si bien son activadas por las autoridades locales como establece la LFLTI, tienen una multiplicidad de sociales y estatales, el poder de influencia de la ciudadanía en las asambleas territoriales de Punta Alta y El Cerezo fueron vinculantes para la decisión final que tomaron las autoridades locales inmersas en el conflicto.

Conclusiones

En este apartado se retoma el problema central del trabajo de investigación, y se exponen las conclusiones generales en torno a las preguntas de investigación que fueron planteadas, además se presentan los principales hallazgos.

4.1. Reflexiones en el campo de la política territorial en el Ecuador

El primer capítulo es revelador en mostrar la relación entre los ciclos estatales y la estructura territorial del país, es evidente que un contexto de presencia estatal, orientación nacionalista y una reciente conformación de la arquitectura institucional, aparece la CELIR como un organismo público creado para el tratamiento de las fronteras internas (hasta antes de 1977 no se registra una institucionalidad pública que se ocupe de esta temática) y durante este ciclo, el Estado asume un rol de regulación y de delimitación de los territorios, además solo desde 1977 con el funcionamiento de la CELIR para la creación de entidades subnacionales se necesita un informe previo. Los años 70 de la mano de dictaduras militares marcan un hito en la organización del espacio nacional y la delimitación de los territorios enmarcados en un discurso del ejercicio pleno de la soberanía estatal.

Lo consolidado en el ciclo desarrollista se desvanece durante el neoliberalismo, si el grueso del neoliberalismo en términos generales se ha definido como la pérdida de regulación del Estado hacia el mercado, el mercado y la economía no fueron los únicos que atravesaron por esta situación. El fenómeno neoliberal también se reflejó en material territorial y fue durante el neoliberalismo en el que la CELIR perdió la capacidad de regulación en materia de límites y en la creación de entidades territoriales. Si bien el informe técnico previo a la creación de niveles seccionales seguía figurando en la normativa, el Congreso ignoraba las recomendaciones del ente de límites, así, se viabilizaron un sinnúmero de entidades territoriales como mecanismo para promover la descentralización plena en un escenario de inestabilidad y crisis política de envergadura.

La creciente, improvisada e inusual creación de cantones y parroquias rurales, alteró el mapa político administrativo. En 24 años, nacieron 95 cantones⁹² (casi la mitad de la malla administrativa cantonal actual) y 183 parroquias rurales complejizaron el mapa

⁹² Cordero y Vivanco (1990): Entre 1830 y 1980 el promedio anual de creación de cantones por año fue de un cantón cada dos años, mientras que entre 1980 y 2000 el promedio fue de 5,15 cantones por año.

administrativo. Se crearon entidades territoriales sin el cumplimiento de requisitos. Es, en este ciclo donde gran parte de los conflictos territoriales se configuraron debido a que la improvisación en materia territorial, generó nuevos cantones o parroquias rurales sin coordenadas precisas, con territorios superpuestos, confusión en la determinación de linderos, entre otros.

Los cambios de la estructura y fragmentación territorial desde los inicios de la República han sido explicados por la variable del poder, ceder poder a los poderes locales y regionales, o los procesos y dinámicas poblacionales junto a flujos migratorios. En los años 90 una nueva variable aparece para la explicación de la alteración de la estructura territorial y su sistema político administrativo: el comportamiento del sistema político y la crisis de gobernabilidad de aquellos años.

Cuando un gobierno progresista (2007-2017) se propone la recuperación del Estado y su capacidad de regulación en la economía, en la planificación, y el desarrollo, también interviene en la solución de problemáticas territoriales creadas durante el neoliberalismo y en ciclos estatales anteriores y limita la fragmentación territorial de años anteriores. En este período el Estado central, no dio paso a la creación de cantones, y solo 19 parroquias fueron creadas. Además, identifica que el 41% de las fronteras internas no habían sido definidas o tenían problemas en su definición, con lo cual el órgano legislativo juega un rol clave y determinante para innovar la gestión de conflictos territoriales y darle paso a la solución de conflictividad en el plazo de dos años, con una renovada fórmula. La fórmula integra de manera obligatoria al Estado central-a los GAD regionales, provinciales y cantonales y a la ciudadanía que habita los lugares en conflicto. Se aprueba una legislación específica con cinco mecanismos para el tratamiento de conflictos y formatos de democracia directa y deliberativa.

Si el Estado neoliberal se centró en la multiplicación de conflictos territoriales a partir de la creciente, improvisada y desordenada creación de entidades subnacionales, el Estado postneoliberal nos muestra una limitada y casi nula fragmentación territorial y un procesamiento funcional para la solución de conflictividad territorial acumulada por décadas en el sistema estatal.

Los cinco mecanismos previstos para la solución de conflictos tienen modalidades diferentes de incorporar a la ciudadanía, en tres de ellos: la negociación directa, la mediación territorial y la consulta popular hay una claridad en la forma de integrar a la ciudadanía, mientras que en

dos de ellos: resolución institucional y el arbitraje territorial la participación es ausente.

Los mecanismos de negociación directa y mediación territorial prevén mesas de diálogo, interacciones participativas y deliberativas entre los GAD y la ciudadanía para consensuar sobre el límite del territorio que se encuentre en litigio. Por su parte, el mecanismo de consulta popular delega a la ciudadanía a través del voto definir sobre su pertenencia territorial, la mayoritaria decisión del sufragio es vinculante para las autoridades encargadas de legalizar la solución de conflictos.⁹³ Se ha identificado que los mecanismos de resolución institucional y arbitraje territorial son los mecanismos menos participativos ya que en su diseño no se define la forma de incluir a la ciudadanía y básicamente son interacciones entre los GAD en conflicto y un tercero; que no es la ciudadanía. El mecanismo de resolución institucional es el legado más visible del modelo de gestión de conflictos de los años 70.

Para coordinar el proceso de solución de conflictos territoriales, el Estado central también se transformó, se reemplaza la antigua CELIR con dos órganos: el Comité Nacional de Límites Internos CONALI y su Secretaría Técnica. El grueso del cambio son las atribuciones y competencias que obtiene esta nueva institución al coordinar, acompañar y asesorar a los GAD en la solución de conflictos y en todo lo relativo a delimitación territorial existente o nueva.

La competencia de CELIR de fallar y resolver los diferendos limítrofes no existe en este nuevo esquema, lo que sí existe es un Estado que interviene activamente en la solución de diferendos limítrofes, con una burocracia moderna y especializada en territorio, competente en sistemas de información geográfica que coordina el proceso de solución de conflictos, asesora a los GAD y democratiza información oficial de mapas y límites.

Pero, coordinar el proceso a nivel nacional también implicó la aprobación del contenido de las soluciones llevadas a cabo por los GAD. Es decir, a pesar de que el nuevo modelo de gestión de conflictos apunta a una clara descentralización y la inclusión de nuevos actores en la disputa de lo territorial, el Estado central no se desentiende del problema público ni pierde el control de la regulación de la gestión de conflictos a través de la aprobación de lo realizado por los GAD.

En el modelo de gestión de conflictos del postneoliberalismo se refleja efectivamente una

⁹³ La legalización de los conflictos de límites de provincias y cantones involucra a la Asamblea Nacional, por cuanto tienen reserva de ley.

articulación entre los GAD-con la ciudadanía y si bien el Estado central tenía la función de asesorar y coordinar el proceso, la cantidad de conflictos, el tiempo y las capacidades operativas en la ciudad de Quito no muestran un acompañamiento fuerte. Las funciones de coordinación y asesoría se resumieron en un direccionamiento inicial para llevar los procesos de solución, en entregar la información necesaria sobre todo cartográfica, una vez concluido el proceso; recibir la documentación de los GAD y elaborar un informe para aprobación, sin embargo, acciones correctivas o de seguimiento no se evidencian.

A pesar de las novedades del modelo que se resumen en: la flexibilidad de esquemas para la solución de conflictos y la incorporación de dispositivos deliberativos y directos para tramitar la conflictividad entre actores sociales y estatales en disputa, conviven formas de solución de los años 70, como el mecanismo de Resolución Institucional.

4.2. Política participativa de la gestión de conflictos territoriales

Si bien el proceso de democratización ecuatoriano se profundizó en 2008 no puede ser leído de manera homogénea y tampoco sus resultados generalizados, la reforma institucional transformó instituciones y no todas al mismo tiempo, algunas incorporaron dispositivos participativos a su gestión, otras no. Los resultados de las reformas a nivel nacional deben ser variados y dependen del campo de política en específico que se estudie.

Preguntas claves en este trabajo fueron: ¿Cómo se incorporó la ciudadanía a la gestión de los conflictos?, ¿Qué interfaces socio-estatales, se pusieron en marcha para tramitar la problemática limítrofe?

Los hallazgos más significativos son: que la ciudadanía se incorporó de manera consultiva pero también mandatoria. El nuevo modelo de gestión de conflictos creó espacios específicos para esta incorporación y los hemos clasificado en espacios de interacción informativa, deliberativa y directa.

La mayoría de conflictos, el 82% activaron una interacción con la ciudadanía de tipo informativa, el 16,95% de conflictos territoriales registran espacios en los que se delibera el contenido de la demarcación y se argumentan posiciones para llegar a consensos o no. En el 1% de los conflictos la interacción fue mediada por el voto.

Lo que los datos nos muestran es que la interacción informativa principalmente ha construido espacios entre la ciudadanía y el Estado con diseños de ratificación donde no se discute ampliamente el sentido de la delimitación territorial. En cambio, se entiende por interacciones

de tipo deliberativas a las reuniones donde se discute ampliamente el contenido de los límites, son reuniones generalmente más largas y menos fluidas y se encuentran posiciones divergentes con respecto a la delimitación del territorio. Se discute sobre la identidad territorial y la pertenencia a una u otra provincia, a uno u otro cantón o a una y otra parroquia rural. La interacción directa supone que la ciudadanía a través del voto tome parte directa del proceso decisional.

Entre los años 2014 al 2016, un total de 48.151 personas participaron en alguno de los espacios de interacción socio-estatal (sea informativa, deliberativa o directa) para la solución de conflictos territoriales. Estos espacios fueron mixtos en los que también participaron 5.060 actores estatales de los GAD, generalmente las autoridades locales (alcaldes, concejales, presidentes de los GAD parroquiales) y los funcionarios de las direcciones de planificación y de participación ciudadana.

Los tres dispositivos participativos que se analizaron a profundidad son: la Consulta Popular de La Manga del Cura, la Asamblea Comunitaria en Chinchanga y las Asambleas Territoriales en Santa Ana de Manabí, comparten el carácter híbrido de la interacción estado-sociedad. Los tres se activaron para solucionar conflictos territoriales diagnosticados por el CONALI por tener imprecisión en los linderos, producto de otras creaciones cantonales o parroquiales. El conflicto Guayas-Manabí sector de La Manga del Cura era el más complejo porque era una zona no definida, no estaba adscrita a ninguna provincia y por lo tanto a ningún cantón y esta zona de más 600 km había sido objeto de disputa de las autoridades provinciales y de la misma población.

En el caso del límite entre los cantones de Calvas-Sozoranga, producto de la creación del cantón Sozoranga, la comuna de Chinchanga había quedado dividida entre los dos cantones y la definición del límite no era clara. En el cantón Manabí, las parroquias rurales de Honorato Vásquez y Ayacucho comparten un límite que fue diagnosticado en conflicto por imprecisión en los linderos, en este caso, los recintos involucrados: Punta Alta y El Cerezo no se encontraban divididos (como la comuna de Chinchanga entre dos cantones), la realidad de estos recintos es que el límite los ubicaba en parroquias diferentes a las que habían generado su identidad territorial.

El conflicto de la Manga del Cura, inició de manera amistosa, pero los prefectos no pudieron llegar a un acuerdo amistoso, por lo que para su solución se escaló a una intervención del nivel de gobierno superior, en ausencia de un gobierno regional, el Presidente de la República

debía iniciar el trámite para su solución. Con una sociedad política y social dividida y polarizada por el conflicto el dispositivo de Consulta Popular activado fue elegido acertadamente y la ciudadanía de manera directa y a través del sufragio decidió sobre su identidad territorial y con ello se puso fin a la conflictividad territorial. Actualmente, la zona de La Manga del Cura pertenece a la provincia de Manabí, cantón El Carmen.

El conflicto en los cantones Calvas-Sozoranga de la provincia de Loja, inició de manera amistosa, pero los alcaldes polarizados por el conflicto, escalaron hacia un mecanismo de Resolución Institucional, que pone en manos de un tercero, del Gobierno Provincial la definición territorial. A pesar de que en el diseño del mecanismo de resolución institucional no está de manera clara la incorporación de la ciudadanía, el Consejo Provincial activó un espacio informativo con la comuna de Chinchanga. Este espacio se convirtió en un espacio de deliberación que no aprobó o ratificó el límite propuesto por la Prefectura. Los moradores de la comuna deliberaron públicamente sus razones de negativa en dividir la comuna entre dos cantones, manifestaron su identidad territorial hacia el cantón Calvas y solicitaron que sean consultados como lo establece la Constitución. Los argumentos de la comuna no fueron vinculantes en la decisión que tomó el GAD Provincial de Loja. La resolución del GAD Provincial de Loja realizó precisiones técnicas en el límite y ratificó la división de la comuna entre los cantones de Calvas y Sozoranga.

Las características organizativas de la comuna de Chinchanga recientemente aglutinada a favor de la recuperación de la identidad palta, los llevó a abrir mecanismos participativos posteriores a la resolución del conflicto. En 2018, presentaron una demanda en la Corte Constitucional la misma que en 2020 a través de sentencia declara inconstitucional la resolución del GAD Provincial de Loja por no haber consultado a los comuneros. La sentencia dispuso que el GAD Provincial de Loja vuelva a realizar la solución del conflicto de límites con una Consulta Prelegislativa con la Comuna de Chinchanga. La definición cantonal de la comuna sigue en incertidumbre, pues el Gobierno Provincial hasta el momento no ha realizado la consulta a los comuneros de Chinchanga.

El conflicto interparroquial de Santa Ana de Manabí, fue resuelto por negociación directa, es decir a través de interacciones amistosas y participativas entre los GAD Parroquiales y la ciudadanía. Acá el conflicto no había polarizado a la sociedad civil ni a la sociedad política y lo acordado en las Asambleas Territoriales realizadas en los recintos en conflicto tuvo total incidencia en la solución del conflicto. Los recintos de Punta Alta y El Cerezo decidieron su

pertenencia territorial que fue aceptada y ratificada por las autoridades competentes.

Una particularidad de los dispositivos participativos de la gestión de conflictos territoriales, sean directos o deliberativos es que no están diseñados para que la ciudadanía pueda activarlos, solo son activados por las autoridades de los gobiernos locales en conflicto.

Para tener una idea general de la política participativa en la gestión de conflictos territoriales (más allá de los casos), los dispositivos seleccionados fueron valorados a partir de tres variables: entorno político, diseño institucional e implicación de la sociedad civil con el objeto de medir la calidad democrática.

El proceso participativo de resolución de conflicto Calvas-Sozoranga en la provincia de Loja fue valorado como el de menor calidad democrática, debido a la baja voluntad política de los actores políticos locales para abrir el juego democrático y por un diseño institucional más débil sobre todo en los indicadores: *objeto de la participación e incidencia del dispositivo en la decisión de las autoridades*. A pesar de estos rasgos, la valoración se encuentra seis puntos arriba de la mínima calificación posible y esto se debe a la implicación de la sociedad civil en el proceso participativo, fue la más alta de todos los casos analizados.

Seguido, se encuentra el dispositivo para la solución del conflicto Guayas-Manabí, este conflicto que fue resuelto por consulta popular (CP) tiene un mejor diseño institucional reflejado en los indicadores de *objeto e incidencia*, sin embargo, la baja voluntad política de los actores políticos en el que se implementó y la voluntad política media de los actores no estatales para participar en el juego democrático lo hace medio en su calidad democrática.

Las Asambleas Territoriales (AT) del cantón Santa Ana de Manabí obtuvieron la mayor puntuación en el rango de evaluación y el dispositivo de mayor calidad democrática de los casos comparados. El dispositivo en términos de diseño institucional tiene un alto rendimiento⁹⁴ y un contexto político abierto al uso de mecanismos democráticos. El caso nos muestra que, con estos dos elementos a favor, un buen diseño institucional más una sociedad política abierta, la sociedad civil puede estar menos implicada y organizada previamente al funcionamiento del dispositivo.

El despliegue de los casos seleccionados, advierte que en sociedades políticas y civiles

⁹⁴ Las AT si bien son activadas por las autoridades locales como establece la LFLTI, tienen una multiplicidad de sociales y estatales, el poder de influencia de la ciudadanía en las asambleas territoriales de Punta Alta y El Cerezo fueron vinculantes para la decisión final que tomaron las autoridades locales inmersas en el conflicto.

polarizadas por el conflicto un dispositivo de menor calidad como el generado por el mecanismo de Resolución Institucional no es propicio para incluir a la ciudadanía en el proceso de toma de decisión. Mientras que, los mecanismos de negociación directa y consulta popular son dispositivos con mejores posibilidades de incluir a la ciudadanía en las decisiones finales en contextos polarizados y no polarizados por el conflicto. Por lo tanto, la participación no es algo natural para las personas y las organizaciones (Ozlak 2013), “es un constructo cultural y político que requiere agentes inductores y promotores, además de persistencia y resultados que evidencien su utilidad” (Torres Dávila 2020, 96).

La evaluación de los dispositivos diseñada muestra dos escenarios posibles en la política participativa de la gestión de conflictos territoriales, si el dispositivo participativo tiene un mejor diseño y existe voluntad política de autoridades locales para propiciar una agenda participativa no se requiere que la sociedad civil este completamente implicada y organizada para el éxito del dispositivo. Mientras que el caso contrario, es que, si existe una sociedad política poco cooperante con el proceso participativo más un diseño institucional débil, no basta con una alta implicación de la sociedad civil para tener resultados a favor de la participación y de decisiones más consensuadas.

En resumen, considerar la variable de diseño del dispositivo es sumamente importante, para no caer en la creencia de los ideales democráticos perse a la participación en sí misma. Es claro que no basta con incorporar a la participación como un elemento obligado de programas y políticas públicas, hay que reparar en los elementos del diseño (y los problemas que pueden acarrear) previo a una valoración generalizada de su eficacia o no en la democratización de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil.

La puesta en marcha de estos dispositivos en los tres casos ha aportado a la innovación democrática de los gobiernos locales en un ámbito de acción relativamente novedoso, como es la gestión de conflictos territoriales. Los ciudadanos y los actores estatales han movilizad recursos y energías en un flujo continuo de intercambio (Isunza 2016), es decir nos encontramos frente a una ciudadanía que demanda ser tomada en cuenta, que espera intervenir en la solución de los conflictos territoriales y también frente a actores con poder para limitar o fomentar dicha participación. Sin lugar a dudas, los tres dispositivos han ampliado significativamente la participación tanto en número de personas como en términos de reparto de poder y han debilitado el poder de la burocracia nacional en la definición de los límites territoriales.

La gestión de conflictos territoriales a partir de 2013, ha modificado el patrón de intervención del Estado central y los gobiernos locales en la política territorial. Esta política ha requerido de información, colaboración, conocimiento y experiencia de actores gubernamentales y de la ciudadanía para solucionar las problemáticas limítrofes, lo que ha llevado a una mayor transparencia en las decisiones sobre los límites territoriales entre provincias, cantones y parroquias rurales.

Referencias

- Alava, Yanaira, y María Pita. 2020. “Propuesta de un modelo de gestión participativa ciudadana en los gobiernos autónomos descentralizados de la provincia de Manabí”. Tesis de pregrado, Universidad Politécnica Agropecuaria de Manabí Manuel Félix López. <https://repositorio.espam.edu.ec/handle/42000/1283>
- Álvarez, María. 2020. “No Queremos Ser Pesca acompañante, Sino Pesca objetivo”. *RUNA, Archivo Para Las Ciencias Del Hombre* 41 (2): <https://doi.org/10.34096/runa.v41i2.8691>.
- Amenta, Edwin. 2005. “State-Centered and Political Institutional Theory”. En *Thomas Janoski, Robert R. Alford, Alexander M. Hicks & Milfred A. Schwartz, The Handbook of Political Sociology*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Andrade, Gualberto. 1985. “El problema de la indefinición de las jurisdicciones políticas administrativas en el país, sus causas y efectos sobre la seguridad nacional y el desarrollo”. Trabajo de investigación individual, Instituto de Altos Estudios Nacionales. <https://repositorio.iaen.edu.ec/bitstream/handle/24000/4123/Andrade%20P.%20Gualberto.pdf;jsessionid=34885A5FC4D54D1448BD3332307E56AC?sequence=1>
- Archon, Fung, y Erick Wriqth. 2003. “En torno al gobierno participativo con poder de decisión”. En *Democracia en profundidad*, editado por Archon Fung y Erick Olin Wriqth, The real Utopias Project. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Asamblea Nacional Constituyente. 2008. Constitución de la República del Ecuador. Montecristi: Asamblea Nacional.
- Asamblea Nacional del Ecuador. 2012. Sistema de Consultas Legislativas, Acta Nro. 170 fecha 07 de junio de 2012, fecha de la consulta mayo 2022.
- Asamblea Nacional del Ecuador. 2012. Sistema de Consultas Legislativas, Acta Nro. 170 A fecha 19 de junio de 2012, fecha de la consulta mayo 2022.
- Asamblea Nacional del Ecuador. 2013. Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos.
- Asamblea Nacional del Ecuador. 2013. Sistema de Consultas Legislativas, Acta Nro. 170 B fecha 26 de febrero de 2013, fecha de la consulta mayo 2022.
- Asamblea Nacional del Ecuador. 2015. Sistema de Consultas Legislativas, Acta 009 de la Comisión de Gobiernos Autónomos Descentralizados de la Asamblea Nacional.
- Asamblea Nacional del Ecuador. 2017. Ley que fija el límite entre las provincias de Guayas y Manabí en la zona denominada Manga del Cura. Registro Oficial Nro. 994.
- Ávila Santamaría, Ramiro. 2011. *El Neoconstitucionalismo Transformador*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar. <https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/2984>
- Avritzer, Leonardo. 2010. *Las instituciones participativas en el Brasil democrático*. Veracruz: Universidad Veracruzana.

- Ayala-Mora, Enrique. 1990. *Resumen de historia del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/836/1/AYALAE-CON0001-RESUMEN.pdf>
- . 2014. *Historia, tiempo y conocimiento del pasado. Estudio sobre la periodización general de la historia ecuatoriana: Una interpretación interparadigmática*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Barrera, Augusto. 1999. *Un modelo para (des) armar descentralización, disparidades regionales y modos de desarrollo*. Centro de Investigaciones CIUDAD.
- . 2001. *Acción colectiva y crisis política: el movimiento indígena ecuatoriano en los 90*. Quito: CLACSO, Abya-Yala.
- Bresser, Luiz. 2007. “Estado y mercado en el nuevo desarrollismo”. *Revista Nueva Sociedad* (210): 110-125. <https://nuso.org/articulo/estado-y-mercado-en-el-nuevo-desarrollismo/>
- Bringel, Breno, y Alfredo Falero. 2016. “Movimientos sociales, gobiernos progresistas y Estado en América Latina: transiciones, conflictos y mediaciones”. *Caderno CRH* 29 (3): 27-45.
- Brito, Juan. 2013. “El pueblo palta en la historia, transformación, ruptura y continuidades”. Tesis de pregrado, Universidad Politécnica Salesiana Sede Quito. <https://dspace.ups.edu.ec/bitstream/123456789/6702/1/UPS-QT04692.pdf>
- Burbano de Lara, Felipe. 2014. *La revuelta de las periferias: Movimientos regionales y autonomías políticas en Bolivia y Ecuador*. Quito: FLACSO Ecuador. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/55012.pdf>
- . 2015. “Todo por la patria. Refundación y retorno del Estado en las revoluciones bolivarianas”. *ICONOS-Revista de Ciencias Sociales* 19 (52): 19-41. <https://doi.org/10.17141/iconos.52.2015.1670>
- . 2016. “En medio de la tormenta perfecta: agonía de la Revolución Ciudadana y retiro del Caudillo”. *Revista Ecuador Debate* (97): 7-23. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/11647/2/REXTN-ED97.pdf>
- Cairo, Heriberto. 2001. “Territorialidad y fronteras del estado nación: Las condiciones de la política en un mundo fragmentado”. *Política y Sociedad* (36): 29-38.
- Carrión, Andrea; López, María, y Montalvo María. 2019. “Hacia la construcción de un espacio estatal: el territorio en la planificación del desarrollo en Ecuador, 2007-2017”. En *Territorialización de la política pública y gobernanza*, coordinado por Francisco Enríquez. Quito: Ediciones Abya Yala. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/150147-opac>
- Carvajal, Fernando. 2011. “Ecuador: La evolución de su economía 1950-2008”. En *Informe Cero Ecuador 1950-2010. Estado del país*. Quito: Ecuador.
- Castro, Cristina. 2010. “A vueltas con la gobernanza multinivel”. *Revista Española de Ciencia Política* (22):119-133. https://www.researchgate.net/publication/338397354_A_vueltas_con_la_gobernanza_multinivel%27
- Chávez, David, y Benjamín Goldfrank. 2004. *La izquierda en la ciudad. Participación en gobiernos locales de América Latina*. Barcelona: Icaria.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. 2010.

- Comité Nacional de Límites Internos- CONALI. 2015. Informe técnico razonado de la solución del conflicto entre los cantones de Calvas y Sozoranga.
- Comité Nacional de Límites Internos CONALI. 2016. Informe técnico razonado de la solución del conflicto entre las provincias de Guayas y Manabí, sector de La Manga del Cura.
- Comité Nacional de Límites Internos CONALI. 2016. Informe técnico para consulta popular.
- Comité Nacional de Límites Internos- CONALI. Informe técnico razonado de la solución del conflicto entre las parroquias rurales Ayacucho y Honorato Vásquez.
- Conaghan, Catherine; James, Malloy, y Leandro Wolfson. 1997. “Democracia y Neoliberalismo En Perú, Ecuador y Bolivia”. *Desarrollo Económico* 36 (144): 867–90. <https://doi.org/10.2307/3467130>.
- Consejo Nacional Electoral, Instituto de la Democracia. 2015. La Consulta Popular en la Manga del Cura: Una expresión democrática de la autodeterminación de los pueblos. https://institutodemocracia.gob.ec/?u_course=master-of-photography
- Constitución de la República del Ecuador del año 1835.
- Cordero, Fernando. 2021. “Autonomía descentralizada: ¿Cuándo?”. En *Organización del Estado en el territorio a partir del COVID19*, editado por Francisco Enríquez Bermeo. Quito: Abya-Yala.
- Cordero, María. 2016. “Alianza País: El movimiento político como campo multiorganizacional”. Tesis de maestría, FLACSO Ecuador. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/9765/2/TFLACSO-2016MVCC.pdf>
- Corte Constitucional del Ecuador. 2020. Sentencia 3-15-IA/ 20; 17. <https://www.corteconstitucional.gob.ec/sentencia-3-15-ia-20/>
- Cuesta, Salomón. 2013. “Las Fuerzas Armadas Ecuatorianas y su proceso de profesionalización”. Tesis de pregrado, Universidad Católica del Ecuador. <http://repositorio.puce.edu.ec/handle/22000/8699?show=full>
- Dagnino, Evelina; Alberto, Olvera, y Aldo Panfichi. 2006. *Innovación democrática en América Latina: Una mirada al proyecto democrático-participativo*. Buenos Aires: CLACSO.
- Dagnino, Evelina et al. 2008. *La Disputa por la construcción democrática en América Latina*. México: FCE.
- Decreto Ejecutivo Nro. 510 Reglamento a la Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos.
- Decreto Ejecutivo Nro. 1522 publicado el 12 de junio de 2013 de creación de la Secretaría Nacional de Gestión de la Política.
- Decreto Ejecutivo Nro. 876 publicado el 22 de mayo de 2019 suprimase la Secretaría Técnica del Comité Nacional de Límites Internos.
- Decreto Supremo Nro. 964 de fecha 18 de noviembre de 1975 de creación del cantón Sozoranga.

- Decreto Supremo Nro. 1189, 28 de febrero de 1977 de creación de la Comisión Especial de Límites de la República.
- Della Porta, Donatella, y Michael Keating. 2008. *Approaches and Methodologies in the Social Sciences a Pluralist Perspective*. Cambridge, N.Y.: Cambridge University Press.
- De la Torre, Carlos. 2010. “El Gobierno de Rafael Correa, postneoliberalismo, confrontación con los movimientos sociales y democracia plebiscitaria”. *Temas y Debates*. http://rephip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/2068/de_La_Torre.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- . 2013. “El tecnopopulismo de Rafael Correa ¿Es compatible el carisma con la tecnocracia?”. *Latin American Research Review*. 24-43. <https://doi:10.1353/lar.2013.0007>
- De la Torre, Patricia. 2013. *Los constructores del Estado Nacional 1830-2010: En el cerebro político del Ecuador 1830-2010*. Quito: SENPLADES.
- Deler, Jean. 1994. “Transformaciones regionales y organización del espacio nacional ecuatoriano entre 1830-1930” En *Historia y Región en el Ecuador: 1830-1890*. Quito: Flacso-CERLAC IV, Corporación Editora Nacional, IFEA.
- . 2007. *Ecuador del espacio al estado nacional*. Quito: Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA); Universidad Andina Simón Bolívar (UASB); Corporación Editora Nacional.
- De Sousa, Boaventura, y Leonardo Avritzer. 2004. “Introducción: para ampliar el canon democrático”. En *Democratizar la democracia*, coordinado por Boaventura De Sousa Santos. Ciudad de México: FCE.
- Deubel, André. 2015. “Neo-institucionalismo y transformación democrática del Estado”. En *El Rol del Estado: contribuciones al debate*. Quito: ILDIS, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- Echeverría, Julio, y César Montufar. 2008. *Plenos poderes y transformación constitucional*. Quito: Abya-Yala / Diagonal.
- El Diario. 2012. “Proyecto de Ley para la fijación de límites territoriales internos será analizado”. *El Diario*, 05 de junio. <https://www.eldiario.ec/noticias-manabi-ecuador/231844-proyecto-de-ley-para-la-fijacin-de-lmites-territoriales-internos-ser-analizado/>
- El Telégrafo. 2016. “En una consulta popular, más del 59% de habitantes en Las Golondrinas votaron por pertenecer a Imbabura. Ecuador resolvió en 3 años el 98% de sus diferendos territoriales internos”. *El Telégrafo*, 05 de abril. <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/informacion/1/ecuador-resolvio-en-3-anos-el-98-de-sus-diferendos-territoriales-internos>
- El Universo. 2010. “Correa reconoce errores en Ley de Límites que él envió”. *El Universo*, 09 de noviembre. <https://www.eluniverso.com/2010/11/09/1/1355/correa-reconoce-errores-ley-limites-envio.html/>
- Estatuto Orgánico por procesos de la Secretaría Técnica de Límites Territoriales Internos.
- Freidenberg, Flavia. 2014. “El país de los mil reinos: Predominio de nuevos actores, estrategias políticas e incongruencia multinivel en Ecuador (1978-2014)”. En

Territorio y Poder Nuevos actores y competencia política en los sistema de partido multinivel en América Latina, coordinado por Flavia Freidenberg y Julieta Suárez. Universidad de Salamanca.

- Garrido, María. 2015. “Idearios políticos en la revista Nueva 1971-1978”. Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar. <https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/5005>
- Goldfrank, Benjamin y María González. 2020. “Sistemas participativos en Brasil y Venezuela: orígenes y ocaso de dos modelos”. *Caderno CRH* 33. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=347665002008>
- Gondard, Pierre. 2005. “Ensayo en torno a las regiones del Ecuador: herencias y reestructuraciones territoriales”. *Revista Ecuador Debate* (66): 45-60. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/4208/1/RFLACSO-ED66-05-Gondard.pdf>
- Gutiérrez, Héctor. 2017. “La institucionalización del control social en Ecuador: posibilidades y tensiones de los mecanismos participativos”. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política* 2 (8): 139-164. <https://doi.org/10.7770/rchdycp.v8n2-art1289>
- Hevia, Felipe. 2006. “Participación ciudadana institucionalizada: análisis de los marco legales de la participación en América Latina”. En *La Disputa por la construcción democrática en América Latina*, coordinado por Evelina Dagnino, Alberto Olvera y Aldo Panfichi.
- Hevia, Felipe y Ernesto Izunza. 2010. *La perspectiva de interfaz aplicada a las relaciones sociedad civil- Estado en México*. https://www.researchgate.net/publication/287103187_La_perspectiva_de_interfaz_aplicada_a_las_relaciones_sociedad_civil-Estado_en_Mexico
- Illie, Cornelia. 2020. “Debates Parlamentarios. Modos de acción retórica institucionalizada para la adopción de decisiones colectivas”. *Revista de Administración Pública y Sociedad* 10. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/APyS/article/view/31523>
- Isunza, Ernesto. 2006. “El reto de la confluencia. Los interfaces socioestatales en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión)”. En *La Disputa por la construcción democrática en América Latina*, coordinado por Evelina Dagnino, Alberto Olvera Alberto y Aldo Panfichi.
- . 2006. “Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas”. En *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, coordinado por Ernesto Isunza Vera y Alberto J. Olvera. México: CIESAS- Universidad Veracruzana-Miguel Ángel Porrúa.
- Isunza, Ernesto, y Adrián Gurza. 2008. “Participación, controles sociales y representación. Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática”. En *Veredas de innovación democrática. Teoría y práctica de la representación, la participación y el control ciudadanos en América Latina*, coordinado por Ernesto Isunza y Adrián Gurza Lavalle. México: Editorial Porrúa.
- Jácome, Lorena. 2017. “Por qué cambian las instituciones: la planificación estatal y la reforma de Estado como eje de las políticas públicas en el Ecuador a partir del 2007”. Tesis de maestría, FLACSO Ecuador.
- Jaramillo, Denys. 2011. “Análisis al Código Orgánico de Organización Territorial,

- Autonomía y Descentralización”. Tesis de pregrado, Universidad Católica de Cuenca. <https://dspace.ucacue.edu.ec/handle/ucacue/3979>
- Jessop, Bob. 2016. *El estado: pasado, presente y futuro*. Madrid: Catarata.
- Larrea, Ana. 2012. *Modo de desarrollo, organización territorial y cambio constituyente en el Ecuador*. Quito: SENPLADES.
- Larrea, Carlos. 2006. *Hacia una historia ecológica del Ecuador*. Quito: ECOCIENCIA, Corporación Editora Nacional y Universidad Andina Simón Bolívar. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/56565.pdf>
- Lechner, Norbert. 1993. “Apuntes sobre las transformaciones del Estado”. Documento de trabajo, FLACSO Santiago.
- Lefebvre, H. 2009. *State, space, world. Selected essays*. Minneapolis, London: University of Minnesota Press.
- Le Quang, Mattieu. 2016. “Dinámicas Políticas En La Asamblea Nacional de Ecuador en el período 2013-2015.” En *Estado & Comunes, Revista De Políticas y Problemas Públicos 1*, (2): 17-33. <https://doi:10.37228/ESTADO COMUNES.V1.N2.2016.12>.
- Ley de División Territorial de la República de Colombia. 1824. In: Gaceta de Colombia Bogotá, 142, domingo 4 de julio de 1824.
- Ley de División Territorial de la República del Ecuador año 1861.
- Ley de División Territorial de la República del Ecuador año 1869.
- Ley de División Territorial de la República del Ecuador año 1878.
- Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social. 2010.
- Manguascha, Juan. 1994. “El proceso de integración nacional en el Ecuador: el rol del poder central, 1830 – 1895”. En *Historia y Región en el Ecuador: 1830-1890*. Quito: Flacso-CERLAC IV, Corporación Editora Nacional, IFEA.
- Maldonado, Fernanda. 2012. “Descentralización: La revolución también se sostiene en lo local”. *Revista Corriente Alterna*, (1): 28-30.
- Mantilla, Sebastián. 2012. “Perspectivas democráticas de los gobiernos locales en Ecuador.” En *Gobierno de las ciudades andinas*, coordinado por Jaime Erazo Espinoza. Quito: FLACSO:Ecuador. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/52444.pdf>
- Maxwell, Cameron; Eric, Hershberg, y Kenneth Sharpe. 2012. “La voz institucionalizada en las democracias de América Latina”. En *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*, editado por Cameron, Hershberg y Sharpe. FLACSO: México.
- Meza, Iván. 1992. “Determinación de: requisitos para la creación de jurisdicciones político-administrativas en el Ecuador”. Trabajo de investigación individual, IAEN-Ecuador. <https://repositorio.iaen.edu.ec/handle/24000/4492>
- Molina, Ana. 2015. “Las relaciones intergubernamentales en la descentralización de Ecuador”. Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. <https://hdl.handle.net/20.500.14352/26653>
- Montesinos, Egon. 2014. “Diseño institucional y participación ciudadana en los presupuestos participativos. Los casos de Chile, Argentina, Perú, República Dominicana y Uruguay”. *Revista Política y Gobierno 2* (21).

https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372014000200004

- Montúfar, César. 2010. “Régimen de transición y excepcionalidad política. Aproximación al tránsito político- Constitucional post-2008”. Trabajo de investigación, Universidad Andina Simón Bolívar. <https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/3815>
- Montúfar, César. 2011. “Rafael Correa y su refundación constituyente: Análisis de la primera fase de la Revolución Ciudadana 2007-2010”. Trabajo de investigación, Universidad Andina Simón Bolívar. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/3817/1/PI-2011-02-Mont%C3%BAfar-Rafael%20Correa.pdf>
- Montúfar, Cesar, 2011. “Rafael Correa y su refundación constituyente: Análisis de la primera fase de la revolución ciudadana 2007-2010”. Trabajo de investigación, Universidad Andina Simón Bolívar. <https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/3817>
- Muñoz, Fernando. 2015. “Autoritarismo, discurso y Estado: el caso del gobierno revolucionario y nacionalista de las FFAA (Ecuador, 1972-1976)”. Tesis de pregrado, PUCE Ecuador. <http://repositorio.puce.edu.ec/handle/22000/9844>
- North, Douglass. 1993. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica/Economía Contemporánea.
- O'Donnell, Guillermo. 2008. “Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (42): 5-30. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533673001>
- Ojeda, Lautaro. 2000. *La descentralización en el Ecuador. Avatares de un proceso inconcluso*. Quito: Ediciones Abya-Yala. https://digitalrepository.unm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1030&context=abya_yala
- Oleas, Julio. 2013. “Ecuador 1972-1999: del desarrollismo petrolero al ajuste neoliberal”. Tesis doctoral, Universidad Andina Simón Bolívar Ecuador. <https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/4099>
- Orozco, Cecilia; Pedro, Martín, y María Lina. 2020. *Del territorio heredado de la colonia al de la República. Procesos de conformación de límites internos y externos de Colombia*. Universidad del Valle.
- Ortiz, Andrés. 2014. “Sociedad civil y Revolución Ciudadana en Ecuador”. *Revista Mexicana de Sociología* 76 (4): 583-602. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32132467003>
- Ortiz, Cecilia. 2022. *La evangelización del pueblo shuar en la Amazonía ecuatoriana*. Quito: FLACSO Ecuador- Abya Yala. https://www.flacso.edu.ec/sites/default/files/2022-08/introduccion_cecilia_ortiz.pdf
- Ortiz, Santiago. 2008. “La nueva Constitución y los nudos problemáticos de la organización territorial”. *Revista La Tendencia ILDIS*. Quito: Ecuador.
- . 2008. “Participación ciudadana: La Constitución de 1998 y el nuevo proyecto constitucional”. *Iconos Revista de Ciencias Sociales (Quito)* 32: 13-17. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=50903201>
- . 2017. “Análisis sobre la organización territorial y la descentralización del Estado, modelos de descentralización voluntario y obligatorio 1998 y 2008”. En *Balance de la descentralización en Ecuador: 1998-2016*. Quito: Cooperación Alemana, GIZ.

- Ospina, Pablo. 2004. "Modelos productivos y lógicos de ocupación del espacio (siglos XIX y XX)". En *Una breve historia del espacio ecuatoriano*. Quito: CAMAREN-IEE.
- . 2013. "La participación ciudadana en Ecuador (2009-2012)". En *Horizonte de los derechos humanos Ecuador 2012*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar. <https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/4126>
- Pachano, Simón. 2008. "Calidad de la democracia y colapso del sistema de partidos en Ecuador". En *Seminario Partidos políticos y calidad de la democracia*. México D.F.
- Pachano, Simón, y Flavia Freidenberg. 2016. *El sistema político ecuatoriano*. Quito: FLACSO Ecuador.
- . 2010. "ECUADOR: El Nuevo Sistema Político en funcionamiento". *Revista de Ciencia Política (Santiago)* 30 (2): 297-317. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2010000200007>
- Pagnotta, Chiara. 2008. "La identidad nacional ecuatoriana entre límites externo e internos". En *Amérique Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM*. <https://journals.openedition.org/alhim/3061>
- Palomeque, Silvia. 1994. "La Sierra Sur (1825-1900)" En *Historia y Región en el Ecuador: 1830-1890*. Quito: FLACSO-CERLAC IV, Corporación Editora Nacional, IFEA.
- Paz y Miño, Juan, y Diego Pazmiño. 2008. "El proceso constituyente desde una perspectiva histórica". *Revista La Tendencia*. ILDIS, Quito: Ecuador. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/41903.pdf>
- Perez, Gabriel y Laura Valencia. 2004. "El neoinstitucionalismo como unidad de análisis disciplinario" *Actualidad Contable FACES (Mérida)* 7 (8): 85-95. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=25700808>
- Pierson, Paul y Theda Skocpol. 2008. "El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea" *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 17 (1). <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=297322673001>
- Pineo, Ronn. 1994. "Guayaquil y su región en el segundo boom cacaotero (1870-1925)" En *Historia y Región en el Ecuador, 1830-1890*. Quito: FLACSO-CERLAC IV, Corporación Editora Nacional, IFEA.
- Presidencia de la República del Ecuador. "Ley de Fijación de Límites solucionará 400 conflictos detectados el país". <https://www.presidencia.gob.ec/ley-de-fijacion-de-limites-solucionara-400-conflictos-detectados-el-pais/>
- Radcliffe Sarah y Sallie Westwood. 1999. *Rehaciendo la nación Lugar, Identidad y política en América Latina*. Ecuador: Abya Ayala. https://digitalrepository.unm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1312&context=abya_yala
- Ragin, Charles. 2007. *La construcción de la investigación social: introducción a los métodos y su diversidad*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Ramírez, Franklin. 2009. "Tendencias de la sociedad civil y la participación social en América Latina". *Saúde e democracia: participacao política e institucionalidade democrática*. Río de Janeiro: CEBES.
- . 2010. "Post-neoliberalismo indócil. Agenda pública y relaciones socio-estatales en el Ecuador de la Revolución Ciudadana". *Temas y Debates* (20): 175-194.

- <https://doi.org/10.35305/tyd.v0i20.54>
- . 2010. “Fragmentación, reflujo y desconcierto. Movimientos sociales y cambio político en el Ecuador (2000-2010)”. *OSAL*. Buenos Aires: CLACSO.
- . 2011. “Participación, desconfianza política y transformación estatal: La innovación participativa en la Constitución del 2008”. En *Informe Cero Ecuador 1950-2010. Estado del país*. Quito: Ecuador.
- . 2013. “Post-neoliberalismo indócil. Agenda pública y relaciones socio-estatales en el Ecuador de la Revolución Ciudadana”. *Temas y Debates*, (20), 175–194. <https://doi.org/10.35305/tyd.v0i20.54>
- . 2014. “El despliegue de la democracia directa en el Ecuador posconstitucional”. En *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*, coordinado por Alicia Lissidini, Yanina Welp y Daniel Zovatto. México: UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3717/9.pdf>
- Ramírez, Franklin, y Alejandra Espinosa. 2012. “Ocupando la silla vacía: Representación y participación en el tránsito posconstitucional del Ecuador”. *Cuadernos del Cendes* (81): 109-140. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40326162006>
- Ramírez, Franklin y Analía Minteguiaga. 2007. *El nuevo tiempo del Estado. La política postneoliberal del correísmo*. Buenos Aires: CLACSO. <https://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal22/D22RamirezGMinteguiaga.pdf>
- Ramírez, Franklin, y Yanina Welp. 2011. “Presentación del dossier: Nuevas instituciones participativas y democráticas en América Latina”. *Iconos- Revista de Ciencias Sociales* 15 (40):11-20. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=50918792001>
- Ramírez, Franklin; Cristina, Bastidas, y Mathieu Le Quang. 2013. *Nuda Política Participación, democracia y conflictos Ecuador 2009-2012*. Quito: FES-ILDIS, FLACSO-Ecuador. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/10245.pdf>
- Reglamento a la Ley de Fijación de Límites Territoriales Internos.
- Reglamento de funcionamiento de la Comisión Especial de Límites Internos de 06 de marzo de 1978.
- Rivas, José. 2003. “El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones”. En *Revista Política Año 5*. UNAB-Colombia. <https://www.redalyc.org/comocitar.oa?id=11000903>
- Rivas, Libia. 2017. “La participación ciudadana en el proceso de elaboración de las leyes”. Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar Ecuador. <https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/5729>
- Rodríguez, Linda. 1985. *The Search for Public Policy: regional politics and government finances in Ecuador 1830-1940*. Berkeley University of California Press.
- Roth, André. 2015. “Neo-institucionalismo y transformación democrática del Estado”. En *varios autores El Rol del Estado: contribuciones al debate*, 13-61. Quito: ILDIS, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- Saltos, Napoleón. 2017. “Genealogía y modernización de las Fuerzas Armadas en el Ecuador”. *Revista Ciencia Política, Universidad Nacional de Colombia* 12 (24):51-75. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol/article/view/65327/66208>

- Sánchez, José. 2009. “El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana”. *Gestión y política pública*, 18 (1): 67-105.
- Sánchez, Luis. 2016. “De territorios, límites, bordes y fronteras”. *Revista de Estudios Sociales Ecuador Debate*, (53): 175-179. <http://dx.doi.org/10.7440/res53.2015.14>
- Sánchez, Patricia, y Gaitán Villavicencio. 2021. “Los intransitables chaquiñanes del poder territorial del Estado: el viejo debate y prácticas de unitaristas vs federalistas en Ecuador y realidades de la descentralización”. En *Organización del Estado en el territorio a partir del COVID19* editado por Francisco Enríquez Bermeo. Quito: Abya-Yala.
- Santamaría, Jeaneth. 2013. “Participación en la institucionalidad del Estado”. En *Tendencias de Participación Ciudadana en el Ecuador*. Quito: SENPLADES.
- Schneider, Cecilia, y Yanina Welp. 2011. “¿Transformación democrática o control político? Análisis comparado de la participación ciudadana institucional en América Latina”. *Iconos* (40): 21-39.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. 2009. *Recuperación del Estado Nacional para alcanzar el Buen Vivir*. Quito: SENPLADES.
- Sevilla, Ana. 2011. “El Ecuador en sus mapas: Estado y nación desde una perspectiva espacial.”. Tesis doctoral, FLACSO Ecuador. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/5132>
- Silva, Marcelo. 2015. “Movimentos sociais no Brasil: institucionalização e contestação”. En *Trabalho apresentado no III Congresso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales, realizado na FLACSO-Ecuador*, Quito. 2015.
- Simbaña, Floresmilo. 2008. “La Plurinacionalidad en la Nueva Constitución”. *Revista La Tendencia*. ILDIS, Quito: Ecuador.
- Steimo, Sven. 2013. “Institucionalismo histórico”. En *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales: una perspectiva pluralista*, editado por Donatella de la Porta y Michael Keating. Madrid: Akal.
- Stoessel, Soledad. 2014. “Los claroscuros del populismo: El caso de la revolución ciudadana en Ecuador”. *Pasajes* (46): 28-41. https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.14429/pr.14429.pdf
- . 2014. “Giro a la izquierda en América Latina del siglo XXI. Revistando los debates académicos”. *Polis. Revista Latinoamericana* (Santiago) 13 (39): 123–149. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682014000300007>
- . 2017. “Estado y representación política durante el ciclo postneoliberal: el vínculo entre el poder gubernamental y transportistas en Argentina, Bolivia y Ecuador” Tesis doctoral, Universidad Nacional de la Plata. <https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1568/te.1568.pdf>
- Torres, Víctor. 1989. “Los municipios ecuatorianos: historia de una derrota”. En *Las ciudades en la historia*, coordinado por Eduardo Kigman Garcés. Quito: Universidad Central del Ecuador, CONUEP, CIUDAD.
- . 2011. “¿Los municipios son agentes de cambio social? Reflexiones en torno al capital social y el desarrollo local en Ecuador”. En *Capital Social en los Andes*, editado por Anthony Bebbintong y Víctor Hugo Torres. Quito: COMUNIDEC:

ABYA-YALA

- . 2019. “Ascenso y desgaste de la participación ciudadana en Ecuador”. *Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública (Quito)* 6: 111-137.
<https://doi.org/10.17141/mundosplurales.2019.4215>
- . 2020. “Más allá de los cambios. Continuidades en los gobiernos locales del Ecuador” En *Ecuador Debates Balances y desafíos post-progresistas*, coordinado por Stalin Herrera, Camilo Molina y Víctor Hugo Torres. Buenos Aires: CLACSO; Quito: Instituto Ecuatoriano de Estudios IEE.
- Valarezo, Galo. 2004. “Estado, región y localidades en el Ecuador, 1808-2000” En *Una breve historia del espacio ecuatoriano*. Quito: CAMAREN-IEE.
- Villarreal, José. 2018. “Dinámica sociopolítica de la revolución ciudadana. El arte de servir como trabajo político que une y separa sociedad y Estado”. *Revista Íconos* (60):101-119. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/12977>
- Welp, Yanina. 2008. “La participación ciudadana en la encrucijada. Los mecanismos de democracia directa en Ecuador, Perú y Argentina”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (31): 117-130.
- Welp Yanina y Cecilia Sheinnder. 2015. “Diseños institucionales y (des) equilibrios de poder: las instituciones de participación ciudadana en disputa”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. (60): 224-240.
- Welp, Yanina, y Uwe Serdult. 2011. “¿Jaque a la representación? Análisis de la revocatoria de mandato en los gobiernos locales de América Latina”. En *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*. México: FLACSO.
- Zamora, Giannina. 2016. “La gestión del territorio en un Estado plurinacional: retos de la implementación de las circunscripciones territoriales indígenas, como regímenes especiales en el Ecuador”. Tesis de maestría, FLACSO-Ecuador.
<https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/9640/2/TFLACSO-2016GEZA.pdf>
- Zaremborg, Gisela y Yanina Welp. 2020. “Más allá de enfoques utópicos y distópicos sobre innovación democrática”. *Revista de Pensamiento Analítico*. (25): 71-94.
<https://doi.org/10.6035/Recerca.2020.25.1.5>
- Zovatto, Daniel. 2014. “Las instituciones de la democracia directa”. En *Democracias en movimiento: mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*, coordinado por Alicia Lissidini, Yanina Welp, Daniel Zovatto. México.

Entrevistas realizadas

Quito

Entrevista #1 Raúl Muñoz, noviembre de 2022

Entrevista #2 Christian Ortiz noviembre de 2022

Entrevista # 3 David Salas noviembre de 2022

Anexos

Anexo 1 Estrategia metodológica

Objetivo	Material elaborado	Fuente
Relacionar ciclos estatales /estructura territorial y tratamiento de fronteras internas	<p>-1 base de datos con los años de creación de 24 provincias 221 cantones y 802 parroquias rurales (de 1830 a 2017)</p> <p>-Material cartográfico para evidenciar los cambios de la organización territorial del Estado.</p>	<p>- Leyes de División Territorial 1824-1861-1869-1878-1884-1897</p> <p>- Leyes de Creación de cantones –parroquias</p> <p>- Decretos Ejecutivos</p> <p>- Decretos Supremos</p> <p>- Ordenanzas</p>
Comparar los modelos de gestión de conflictos de los años 70 con el modelo del 2013	Matrices estatales comparativas de gestión de conflictos	<p>-Decretos supremos y ejecutivos</p> <p>-Reglamento de funcionamiento de la CELIR y Reglamento a la Ley para la Fijación de Límites Territoriales Internos</p> <p>-Actas de sesiones del Pleno de la Asamblea Nacional</p> <p>-Entrevistas</p>
Entender el lugar de la participación ciudadana en la solución de conflictos territoriales	-1 base de datos que contiene la información de 822 conflictos* Nro. de actores sociales y estatales por cada conflicto y principales características	<p>-822 Informes de solución de conflictos ST-CONALI /MDG</p> <p>-3 expedientes de solución de conflicto territorial:</p> <p>Guayas-Manabí sector de la Manga del Cura</p> <p>Calvas-Sozoranga- Comuna de Chinchanga</p> <p>Ayacucho-Honorato Vásquez</p>

Elaborado por la autora