

ECUADOR Debate

CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira,
Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga,
Fredy Rivera Vélez, Marco Romero.

Director: Francisco Rhon Dávila. Director Ejecutivo del CAAP
Primer Director: José Sánchez Parga. 1982-1991
Editor: Fredy Rivera Vélez
Asistente General: Margarita Guachamín

REVISTA ESPECIALIZADA EN CIENCIAS SOCIALES

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

© ECUADOR DEBATE. CENTRO ANDINO DE ACCION POPULAR

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

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$ 45

ECUADOR: US\$ 15,50

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 15

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR US\$ 5,50

ECUADOR DEBATE

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

Tel: 2522763 . Fax: (5932) 2568452

E-mail: caap1@caap.org.ec

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

PORTADA

PuntoMagenta

DIAGRAMACION

Martha Vinueza

IMPRESION

Albazul Offset



ISSN-1012-1498

ECUADOR DEBATE

70

Quito-Ecuador, abril del 2007

PRESENTACION / 3-4

COYUNTURA

Provincializaciones e inercias del ordenamiento territorial / 5-10

Hernán Ibarra

Gobernanza energética, renta petrolera y conflictos en el Ecuador / 11-42

Guillaume Fontaine

Conflictividad socio-política Noviembre 2006- Febrero 2007 / 43-48

TEMA CENTRAL

Desigualdad y nuevas desigualdades: economía política de un ocultamiento / 49-86

José Sánchez Parga

Desigualdades, pobreza y globalización / 87-106

José María Tortosa

¿Queremos vivir juntos?: Entre la equidad y la igualdad / 107-128

Analía Minteguiaga/René Ramírez

Claves para la comprensión de la exclusión social en Argentina / 129-146

Patricia A. Collado

DEBATE AGRARIO

Índios, blancos y mestizos en Otavalo, Ecuador / 147-168

Aníbal Buitrón y Bárbara Salisbury de Buitrón

ANÁLISIS

Apuntes en torno a la cultura constitucional en Bolivia / 169-184

H. C. F. Mansilla

La migración imaginada en la prensa ecuatoriana / 185-206

Fernando Checa Montúfar

COYUNTURA

Provincializaciones e inercias del ordenamiento territorial

Hernán Ibarra

Las anunciadas provincializaciones de Santa Elena y Santo Domingo de los Colorados, se producen en medio de una ausente discusión sobre el ordenamiento territorial del Ecuador. El proceso de descentralización del Estado iniciado en 1997, coexiste con la inercia de la división político administrativa. En un ambiente de regreso de la intervención estatal, está vigente el anti-guo tema de la regionalización del Ecuador.

La constitución de 1998, consagró la tradicional división político administrativa en provincias, cantones y parroquias y la factibilidad de crear circunscripciones territoriales étnicas. La mayor innovación fue la instauración de las Juntas Parroquiales como instancias electas del régimen seccional autónomo. No existieron las condiciones para definir regiones, puesto que prevalecieron las presiones para mantener los Consejos Provinciales.

La territorialidad como la que se formula en las demarcaciones administrativas del Estado ecuatoriano, evidencia la configuración del poder estatal centralizado que supone un pacto entre las elites políticas en lo relativo a la distribución del poder, la asignación de los recursos, la existencia de distintos grados de autonomía local y la representación política. El nivel provincial siempre importó para definir una circunscripción territorial que permita la representación parlamentaria y la estructuración

local de las dependencias del Estado central.

En la tradición política ecuatoriana, marcada por un profundo localismo, las demarcaciones provinciales instauradas desde la inicial definición constitucional de 1835, no constituyeron identificaciones sólidas de la población con las provincias. El "chimboracence", "bolivarense", "orense", como adscripción genérica es más débil que ser riobambeño, guarandeño o machaleño. Existe un mayor arraigo e identificación con localidades y pueblos.

El hecho es que Cuenca, Quito y Guayaquil como núcleos de poder regional, fueron los emplazamientos de elites políticas que orquestaron el funcionamiento de la política nacional. Los eventuales momentos de activación de protestas regionales, no crearon movimientos sociales o actores políticos con una permanencia que promoviera identidades políticas regionales.

Después de 1970, la división político administrativa se caracterizó por la persistente fundación de cantones y parroquias. Entre los años 1974 y 2000 se crearon 101 cantones nuevos, la mayoría de ellos sin cumplir los requisitos demográficos. En la actualidad, existen 22 provincias, 219 cantones y 1126 parroquias. Apenas el 22% de los municipios cumplen los requisitos de población (50.000 habitantes). Tampoco la mayoría de parroquias satisfacen los requisitos demográficos. Solo se crearon dos nuevas provincias en la amazonía desde 1988 (Sucumbíos y Orellana a partir de la fragmentación de la provincia del Napo).

Las anunciadas provincializaciones de Santa Elena y Santo Domingo de los Colorados, se producen en medio de una ausente discusión sobre el ordenamiento territorial del Ecuador. Cada una de ellas afecta de diversa manera a las dos provincias eje de la estructuración socioeconómica y política del país.

La provincialización de Santa Elena, se inscribe en una trama de redefinición del poder en la provincia del Guayas. En la pasada campaña electoral, el actual Presidente Correa ofreció apoyar la creación de la nueva provincia, que abarcaría los cantones de Santa Elena, La Libertad y Salinas, las que en su conjunto tienen 238.889 habitantes. En el mes de febrero de este año, aunque Correa dijo no ser partidario de las provincializaciones, firmó el proyecto de ley en una concentración masiva. Este acto motivó a su vez una respuesta de las "fuerzas vivas" de Guayaquil, oponiéndose a la provincialización junto a un petitorio que plantea un conflicto con el

Estado Central. Correa, aprovechó para llamarlos "fuerzas de vivos" y "pelucos". Más allá del apareamiento de estos términos confrontacionales, se puede inferir que también se trata de una disputa por generar oposiciones al predominio socialcristiano en Guayaquil, y crear una base de apoyo al gobierno.

¿Por qué surgió esta corriente provincializadora en la península de Santa Elena? Desde hace algunos años, algunas autoridades locales de la Península, habían propuesto la creación de la nueva provincia en la lógica de la búsqueda de mayores recursos del Estado central, que claramente pueden obtenerse con un nuevo Consejo Provincial. Independientemente del signo político de estas autoridades, se mantuvo una campaña por la provincialización. Un resultado exitoso fue la creación de la Universidad Península de Santa Elena (UPSE) con fondos públicos. Esta nueva universidad, es uno de los centros promotores de la creación de la nueva provincia desde 2004.

En el panorama de la presencia de los partidos políticos en la península, se tiene una disputa entre el PRE y el PSC en la última década, a lo que se agregó el PRIAN como contendor. El mayor número de electores se concentra en el cantón Santa Elena, donde su alcalde, miembro del PRE, decidió en la primera vuelta del año pasado respaldar la candidatura de Roldós y en la segunda vuelta a Correa, por el apoyo al proyecto provincializador. Pero independientemente de la adscripción política de los alcaldes y presidentes de las Juntas Parroquiales rurales, se ha producido una defensa de la provincialización.

Toda la península ha vivido intensos cambios en las dos últimas décadas. En el pasado fue el asiento de comunas campesinas que fueron legalizadas con la Ley de Comunas de 1937. Estas comunas tenían extensas tierras comunales que permitían un acceso a tierras agrícolas, de ganadería. La extracción de recursos se tornaron difíciles debido a una transformación del paisaje agrario, desde mediados del siglo XX, cuando predominaron las zonas agrícolas semi áridas causadas por la deforestación. Ello además articuló crecientemente a la población rural con Guayaquil como centro de actividades laborales y vivienda.¹ Las obras de irrigación que ya están parcialmente en funcionamiento, han producido la transformación del espacio productivo rural con cambios en la propiedad mediante la privatización de las tierras comunales por la vía del mercado de tierras. Aparecieron compradores con capacidad de inversión que además adquirieron las tierras comunales a bajos precios.²

En el argumento que se expone en un periódico local de Santa Elena, se parte de la suposición de la existencia de raíces históricas milenarias evidenciadas en las antiguas culturas indígenas. Pero como se reconoce en el mismo texto, el despertar ha ocurrido solo desde hace sesenta años. Se defiende la identidad de cholo como un conjunto

de rasgos culturales y morales sobre todo.

“Nuestra disposición debe ser siempre encaminada a honrar nuestro pasado: somos punteños, nos dicen cholos y eso somos, eso debe llenarnos de orgullo y no de afrenta.

No necesitamos pregonar nuestra cholería para engrandecernos: somos seres humanos, dignos, honestos, inteligentes. Amamos la música y el arte y no somos ni más ni menos que nadie: Así tenemos que concebir nuestra personalidad, que puede, en cualquier parte, demostrarse en todo el contexto que obliga a los demás a estimarnos, a respetarnos a apreciarnos por lo que somos, no por lo que aparentamos ser. Detesto y desprecio, desde lo profundo de mi alma, a los politiqueros vacíos y torpes, a veces, muchos de ellos, lobos con piel de oveja que, para conseguir el apoyo de votos del pueblo sencillo, humilde y falto de educación, gritan en las tribunas que son cholos: Esos son seres despreciables porque, por sus protervos fines y ambiciones personales, están dando la impresión a otro, de otras razones, que tenemos razones y motivos para decir que somos distintos y no somos iguales a todos.”³

Se trata de la emergencia de una identidad positiva que tiende a revalorizar a sujetos que se encontraban inmersos en una definición estigmatizante.

1 Ver Silvia Alvarez, *De Huancavilcas a comuneros: relaciones interétnicas en la Península de Santa Elena*, Ecuador, Abya-Yala/ESPOL, Quito, s.f.

2 María José Castillo y Richard Beilock, “Vendiendo su mejor recurso a bajo precio: el caso de los comuneros de Santa Elena”, *Ecuador Debate*, No. 60, dic. 2003, pp. 191-205.

3 César Montenegro Laínez, “Nuestras raíces profundas”, *Desde el Mirador de los Sumipas*, agosto 2006, Santa Elena. www.municipiosantaelena.gov.ec.

Pero, desde la tradición más rural, los “cholos” de la península aparecen como una población que se sitúa en los marcos proveídos por las demandas étnicas articuladas por la CONAIE redescubriendo sus ancestros indígenas y la factibilidad de gestionar recursos públicos.

La demanda por la provincialización de Santa Elena, movilizó la oposición de autoridades locales, gremios, instituciones y sectores sociales organizados de Guayaquil y la adhesión de otros alcaldes de la provincia del Guayas. Un comunicado del 25 de febrero, tenía como punto principal el desacuerdo con la creación de la nueva provincia. Esto se unía a otros cuestionamientos tales como la ejecución de la concesión del puerto en Guayaquil y la construcción del nuevo puerto en Posorja. El tema de los puertos, se encuentra en el marco de una disputa con el desarrollo de la infraestructura portuaria en Manta. Otros puntos, insistían en temas de administración del Estado, la electricidad y los recursos de la Universidad de Guayaquil.⁴

La guayaquileñidad, estaba entonces desafiada por una secesión que fue percibida incluso como una pérdida de salida al mar. La imagen de la geografía provincial aparecía fuertemente sentida como una mutilación territorial. Había el resurgimiento de sentimientos de dignidad y patriotismo a escala local. Nebot afirmó: “en la vida la dignidad pesa,

el civismo y el patriotismo también pesan (...) ¡De honor, de dignidad! Guayas tiene una amplia salida al mar y ya no tendría otra que la de Guayaquil a través de Posorja, la actividad pesquera, atunera, camaronera, etc. etc., es más importante la guayasense que la mantense y esa actividad desaparecería virtualmente del Guayas; nuestra representación política, para lo bueno o lo malo que sirva, también se vería mermada.”⁵

Esta confrontación llegó a demostraciones de fuerza en las calles el 14 de marzo con una manifestación pública de las fuerzas vivas de Guayaquil liderada por el alcalde Nebot frente a otra organizada por Alianza País. La unanimidad que existió en años pasados ante las demandas aglutinantes de las elites guayaquileñas, se había resquebrajado. La afirmación de Nebot con la que clausuró su intervención desde el balcón del municipio porteño oponía la libertad al socialismo: “Esta Ciudad y la provincia nunca gritarán socialismo o muerte, siempre gritarán libres o muertos ¡Carajo, viva Guayaquil!”⁶

Una encuesta del diario *Expreso* realizada en Guayaquil, mostró sorprendentemente que el 42% de encuestados estaba a favor de la provincialización de Santa Elena. Y además parecía reactivarse el interés del cantón Milagro por convertirse también en provincia, puesto que una iniciativa de esa índole ya surgió a comienzos de los años noventa.

La provincialización de Santo Do-

4 “Guayaquil y Guayas al gobierno nacional y a la ciudadanía”, *El Universo*, 25/02/2007

5 “La no división de Guayas es una cuestión de honor y dignidad”. Entrevista a Jaime Nebot, alcalde de Guayaquil”, *El Universo*, 11/03/2007.

6 *El Telégrafo*, 15/03/2007.

mingo de los Colorados, es un proceso que en su fase de demanda inicial, empezó en 1985, cuando se creó el primer Comité de Provincialización, dirigido por una antigua elite colona. Santo Domingo fue una parroquia rural de Quito entre 1944 hasta 1967 cuando se convirtió en cantón de la provincia de Pichincha.

La reivindicación provincializadora se mantuvo latente durante la década del noventa con una mayor difusión de la idea y débil adhesión de la población. Paralelamente, surgió una estrategia de la provincia de Pichincha por crear un entorno de nuevos cantones en el noroccidente de la provincia. El crecimiento explosivo de la ciudad que pasó de 2.000 habitantes en 1950 a 120.000 en 1990, reveló un proceso de urbanización caótico en un entorno de capitalismo agrario con el desarrollo de la ganadería y la palma africana.⁷ En el 2001 la población de la ciudad fue de 199.827 habitantes. Las corrientes migratorias provenientes de otras provincias del país, han sido el mayor componente de crecimiento de una ciudad que está situada en un cruce estratégico entre la costa y sierra. Un grupo étnico, los tsachilas, sobreviven en un territorio que fue vulnerado por la colonización.

La urbanización de Santo Domingo se produjo en base a la conformación de cooperativas de vivienda, en los años sesenta y setenta del pasado siglo. Des-

de los años ochenta, predominaron las invasiones de tierras aledañas a la ciudad que permitieron la aparición de un líder local, Ramiro Gallo, quien llegó a la alcaldía en 1992, apoyado por organizaciones de vivienda y del comercio informal. El estuvo vinculado al PRE y FRA. Otro personaje decisivo ha sido Kléber Paz y Miño, un antiguo notable que ha ejercido la alcaldía en diversos períodos (1978-1984) y (2000-2004).⁸ Él pasó por la adscripción a diferentes fuerzas políticas, transitando desde la Izquierda Democrática a la Democracia Popular, el PSC y el FRA. La mayoría de las administraciones municipales se han caracterizado por la improvisación, las disputas por el poder y casos de corrupción. Los ejercicios de planificación local, se convirtieron en documentos ignorados por las autoridades locales.

Una consulta a la población, simultánea a la segunda vuelta electoral del año pasado, decidió por amplia mayoría la provincialización. Es la primera vez que la creación de una nueva provincia se decide en las urnas.

Estas nuevas provincias, han surgido de una inercia de la antigua división política administrativa. La creación de nuevos Consejos Provinciales supone asignaciones de recursos que incrementan la dependencia del Estado central. Habrá si nuevos empleos administrativos, representación política parlamentaria y provincial, así como la correspon-

7 Los antecedentes históricos de Santo Domingo fueron descritos por Patricio Velarde en Santo Domingo de los Colorados: historia de su integración al espacio nacional (1860-1960). Desarrollo regional y crecimiento urbano, Quito, Ciudad, 1991.

8 Sobre la trayectoria de los alcaldes de Santo Domingo, ver Heriberto Canelos, *Poder alcaldicio. Santo Domingo de los Colorados 1978-2003*, s.e., s.l., s.f.

diente prolongación de dependencias del Estado.

La descentralización del Estado iniciada en 1997, con la asignación obligatoria del 15% de los recursos del presupuesto estatal para los organismos

seccionales, ha conducido a una fuerte dependencia de los recursos públicos, sin una mejora de los ingresos propios de los municipios.

Ingresos propios de municipios en relación a ingresos totales 1997-2005

CANTONES	AÑOS								
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
SANTA ELENA	20	16	19	41	10	8	12	8	31
SALINAS	66	48	60	47	55	64	59	63	51
LA LIBERTAD	27	46	41	36	15	25	23	31	18
SANTO DOMINGO	28	33	23	18	20	29	29	28	28

FUENTE: BEDE, Índices financieros de municipios. (www.bede.gov.ec)

Mientras estas provincializaciones muestran el reiterado camino de reproducción del ordenamiento territorial, está planteado desde el 2006 un proyecto de Ley de Régimen Especial Autónomo formulado por algunos alcaldes de las ciudades más grandes del Ecuador. Este tiende a la definición de gobiernos autónomos que daría lugar a mayor inequidad entre territorios y crearía una especie de soberanías locales, incluyendo definiciones sobre los recursos naturales.⁹

En un ambiente de regreso de la intervención estatal, está vigente el antiguo tema de la regionalización del Ecuador. El tema es complejo, puesto que supone retomar adecuadamente el nivel de planificación central junto a un conocimiento que involucre articulaciones territoriales, potenciales económicos, población y la difícil cuestión de las identidades en un país caracterizado por profundos particularismos locales.

9 Ver Augusto Barrera, *Un Estado descentralizado para el desarrollo y la democracia*, ILDIS, Quito, 2006.