

ECUADOR Debate₁₀₈

Quito/Ecuador/Diciembre 2019

La descentralización en cuestión



Ecuador en llamas: el ciclo de conflictividad de Octubre

Conflictividad socio política: Julio-Octubre 2019

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

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

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

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

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

La política agraria en Ecuador 1965-2015

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

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

ECUADOR
Debate

CONSEJO EDITORIAL

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

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

REVISTA ESPECIALIZADA EN CIENCIAS SOCIALES

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

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

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

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 51

ECUADOR: US\$. 21

EJEMPLAR SUELTO EXTERIOR: US\$. 17

EJEMPLAR SUELTO ECUADOR: US\$. 7

ECUADOR DEBATE

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

Tel: 2522763 . Fax: (5932) 2568452

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

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

PORTADA

Gisela Calderón/Magenta

ARMADO E IMPRESIÓN

Edwin Navarrete, Taller de Diseño Gráfico

ISSN: 2528-7761

ISBN número 108: 978-9942-963-51-2

ECUADOR DEBATE 108

Quito-Ecuador • Diciembre 2019

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

PRESENTACIÓN 3/7

COYUNTURA

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

TEMA CENTRAL

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

DEBATE AGRARIO-RURAL

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

ANÁLISIS

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

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

RESEÑAS

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

PRESENTACIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

rio del actual presidente mexicano.

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

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

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

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

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

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

Los Editores