

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: Hernán Ibarra Crespo
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: caaporg.ec@uio.satnet.net

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

PORTADA

PuntoyMagenta

DIAGRAMACION

Martha Vinueza

IMPRESION

Albazul Offset



ISSN-1012-1498

ECUADOR DEBATE

75

Quito-Ecuador, Diciembre del 2008

PRESENTACION / 3-6

COYUNTURA

Diálogo sobre la coyuntura: Escenarios políticos y crisis económica mundial / 7-22

Conflictividad socio-política: Julio – Octubre 2008 / 23-32

TEMA CENTRAL

El Buen Vivir, una oportunidad por construir / 33-48

Alberto Acosta

El Estado Plurinacional e Intercultural

en la Constitución Ecuatoriana del 2008 / 49-62

Agustín Grijalva

Fragmentación territorial y representación política. Criterios para el diseño del sistema electoral en el contexto de la Nueva Constitución / 63-76

Richard Ortiz Ortiz

Paradojas políticas e institucionales del Constitucionalismo / 77-92

J. Sánchez Parga

Cambiar la letra, cambiar el mundo / 93-96

Roberto Gargarella

Descentralización y autonomías en la Constitución de la Asamblea

Constituyente de 2008 / 97-106

Jorge G. León Trujillo

DEBATE AGRARIO

Juncal de Cañar: la progresiva transformación territorial de una parroquia de la sierra ecuatoriana / 107-116

Nasser Rebaï

ANÁLISIS

De cómo viven y piensan la libertad de expresión y de prensa
los periodistas ecuatorianos / 117-130

Fernando Checa Montúfar

¿Renovación o Continuidismo? actitudes, valores y trayectoria
de la clase política ecuatoriana / 131-146

Flavia Freidenberg

RESEÑAS

Política, participación y ciudadanía en los procesos de independencia
en la América Andina / 147-150

Hernán Ibarra

Ojo al aviso. una panorámica de la gráfica, el diseño el arte
y la comunicación visual popular / 151-152

María Elena Bedoya

Estudios sobre sexualidades en América Latina / 153-158

Rafael Polo

Descentralización y autonomías en la Constitución de la Asamblea Constituyente de 2008

Jorge G. León Trujillo

La Constitución de 2008 establece un conjunto de disposiciones que plantean la descentralización del Estado en el marco de nuevas relaciones entre el gobierno central y los entes seccionales. Si bien se precisan las competencias del gobierno central, una visión predominante terminó por concebir que su rol deba ser omnipresente, a tal punto que leyendo las nuevas normas podría pensarse que la autonomía de los gobiernos seccionales debería ser secundaria. Queda pendiente la ejecución de las disposiciones constitucionales sobre la conformación de las regiones y las circunscripciones territoriales indígenas, algo que dependerá de la dinámica política y social.

La nueva propuesta de descentralización y autonomías definida en la Asamblea Constituyente es, desde varios ángulos, un cambio sustancial del marco del Estado ecuatoriano al incrementar las pautas de descentralización, autonomías y rediseñar los niveles de gobierno. Dicho en otros términos, se propone realizar una nueva repartición del poder del Estado entre niveles de gobierno. Estos cambios son fruto de las diversas visiones e intereses que se enfrentaron en el proceso de decisión sobre cómo definir el Estado. Sin embargo, simbólicamente para reflejar la coyuntura sociopolítica ecuatoriana de fines de este primer decenio del siglo XXI, predominaron las convergencias y visiones compartidas sobre el

rol del Estado, lo cual contrasta con el pasado. En este artículo, nos referiremos a algunas de estas visiones e intereses, para luego subrayar los principales ejes de las reformas y terminar con comentarios sobre el sentido de éstos.

De los problemas y las mentalidades

En la Asamblea Constituyente ecuatoriana de 2008, la definición de la repartición del poder entre niveles de gobierno, aspecto definitorio de un Estado, fue planteada para resolver problemas acumulados sobre la viabilidad del Ecuador como Estado y país, junto a conflictos e impasses institucionales de sus últimas coyunturas¹.

1 Para la elaboración de este artículo se ha recogido y analizado la documentación de la Mesa 4 de la Asamblea Constituyente. Igualmente, la propuesta sobre descentralización elaborada por SENPLADES y la propuesta de la concertación.

Del pasado, el Ecuador tiene un reflejo adquirido contra todo sistema que pueda insinuar posibilidades de separación, cuando han existido amenazas de división o de fraccionamiento del territorio. Por ello, también ahora, se rechaza el federalismo desde el inicio de las deliberaciones; y, en la nueva Constitución al definir la autonomía de los gobiernos seccionales y en particular al constituir las regiones, como nivel de la división política administrativa, explícitamente se indica que esto no permite la secesión del territorio (art.244-246).

Del período reciente, Ecuador vive aún sus crisis de gobernanza, en particular del gobierno central, cuyas parálisis consecutivas llevaron a una mayor inestabilidad, notoria con gobiernos que no lograban definir una política económica o ésta era bloqueada de inmediato, con los cambios ministeriales frecuentes, con ministros que inclusive duraron semanas y con seis presidentes entre 1996 y 2006. En este contexto, los gobiernos seccionales, sobre todo municipios, ayudados por más transferencias fiscales, asumieron por sí mismos competencias que no les correspondían, aunque ello fue considerado por la población como una salida a la crisis política. Cuando el Estado parecía descomponerse y los gobiernos con los políticos en general perdían credibilidad, los municipios ofrecieron la imagen de representantes que ofrecían soluciones y recuperaban el sentido de

la política. La consiguiente superposición de funciones entre niveles de gobierno, a pesar de las consecuencias negativas para el funcionamiento institucional (todos hacen todo), no pesó ante un poder local así revalorizado. Al momento de diseñar la Constitución de 2008, por lo mismo, la idea de una mayor transferencia de competencias a los entes seccionales (redefinidos como “autónomos y descentralizados”), a diferencia de 1998, ya era deseable y promovida por los actores locales, cuando antes éstos tenían como prioridad la transferencia de mayores recursos y no tanto de competencias. Así, el rol asumido por los gobiernos seccionales se tradujo en mayor votación y aceptación de éstos y el modo cómo se vivió la crisis política de los últimos años contribuyó a la buena aceptación de la descentralización, al momento de su definición en la Asamblea Constituyente de 2007-8.

De las mentalidades actualmente predominantes, por su lado, incidió el rechazo a los recientes hechos que, en no pocas ocasiones, ante los impasses y desacuerdos sobre las orientaciones del Estado o la política económica en los últimos años, se llegó a plantear la separación del Ecuador, en particular por la élite de Guayaquil. De hecho, gran parte de la crisis vivida se presentó como una disputa regional y las polarizaciones políticas fueron regionalizadas.² En las posiciones recientes existía así un rechazo a las tensiones prove-

2 Ver: Jorge León, “La crisis de un sistema político regionalizado en Ecuador”, en M.F. Cañete (comp.), *La crisis ecuatoriana: sus bloqueos económicos, políticos y sociales*, CEDIME/IFEA, Quito, 2000, pp. 87-109.

nientes de este sistema regionalizado y no se consideraba aceptable el que el Ecuador fuese un sistema de desequilibrios regionales o zonales. En contraste con el pasado, la mayoría de los sectores implicados en el proceso de decisión, sobre todo los grupos aglutinados en el gobernante Acuerdo País, consideraban que las disputas regionales debían no sólo desaparecer sino que era menester consolidar un solo país y un solo Estado que borre las diferencias y los equilibrios regionales que han caracterizado al Ecuador. La salida para esta nueva visión de integración del Ecuador como país era darle más reconocimiento al Estado, al priorizar la planificación y la coordinación entre niveles de gobierno, lo cual en las nuevas mentalidades implicaría un sentido de unidad nacional. Consiguientemente, las ideas propias hacia la autonomía de los gobiernos seccionales oscilaron entre una simbólica cabida de ésta, a pesar del discurso predominante a su favor, y diversas mezclas que trataban de conjugar los dos polos, centralismo y autonomía, sin llegar a resultados claros en las posiciones. Será la acción de los gobiernos seccionales la que terminará por definir su alcance, a pesar de que no resultó claro el nuevo equilibrio entre el polo central y el seccional en los textos constitucionales finales.

En suma, el gobierno de Correa promovió al Estado como elemento integrador ante tendencias al fraccionamiento y pérdida de la unidad del país. La centralidad estatal recuperó su lugar cuando en el período anterior tendía al fraccionamiento. Sin embargo, a la postre, en el proceso de decisión o de elaboración de la nueva Constitución, esta

opción tuvo como contrapeso a la descentralización, al acordar precisamente más responsabilidades a nivel local.

La definición de la descentralización y autonomías tuvo dos instancias decisivas, la mesa 4 de la Asamblea con sus anexos que fueron las instancias de Acuerdo País y sus esfuerzos de consulta, y un proceso de concertación entre gobiernos seccionales y el gobierno central que ayudó a precisar propuestas, construir elementos de consenso y legitimar un cambio considerado fundamental: la regionalización. El proceso de decisión al respecto fue revelador de lo acaecido. SENPLADES, encargada de elaborar la propuesta del gobierno, buscaba una racionalización del Estado, pura y simple, cual Leviatán, pero poco a poco pasó a una definición práctica que asumía diversas corrientes de interés y de concepción de diferentes actores (municipios, provincias, parroquias, indígenas, trabajadores de consejos provinciales), los cuales lo hacían a partir de su particular situación o de su nivel de participación en el ejercicio de gobierno.

La propuesta del gobierno conoció diversos procesos de elaboración e instancias de decisión, sin embargo, la propuesta final que llegó a la Asamblea Constituyente, formalmente aceptada por el gobierno, fue una elaborada en la instancia de concertación entre gobiernos seccionales y gobierno central, en el curso de tres meses. Fuera del desacuerdo de al menos una parte de los consejos provinciales que no aceptaba la propuesta de la constitución de regiones por fusión de éstos, llamó la atención el acuerdo de posiciones al que se llegó desde el inicio del proceso. Signo

del tiempo, precisamente, la racionalización imperante de los proponentes sobresalientes ha sido la de promover la coordinación -para no superponer acciones ni en principio desperdiciar recursos- y de afirmar una visión de conjunto del Ecuador. Empero, en los hechos, este discurso servía más bien para legitimar la defensa de posiciones particulares. En cambio, estas posiciones hacían puente o se integraban con la visión del gobierno de un Estado como eje central de la sociedad y el gobierno central como centro del conjunto de políticas. En las negociaciones el llamado a la visión de conjunto, se volvía el justificativo o el instrumento para exigir que el otro ceda sobre las particularidades.

En la mesa 4 de la Asamblea encargada del tema, también confluyeron ideas de una racionalización del Estado en función de volverlo más eficaz, de lograr una mayor presencia de éste, de contrarrestar las tendencias de borrar al gobierno central y de considerar que el ejecutivo nacional encarna esta racionalidad. Estas ideas tuvieron que confluir o encontrar complejos equilibrios con intereses de sectores particulares (indígenas o regiones o partes del país) que tenían propuestas y concepciones sobre sus mínimas aspiraciones a promover y defender para sí. Entre otros hubieron intereses corporativos (trabajadores públicos como los de los consejos provinciales, de entidades autónomas amenazadas de existir) o de representantes de regiones o zonas del país preocupados por su futuro o defensoras de posiciones sobre intereses establecidos de éstas (amazónicas, galapagueños, manabitas, guayaquileños).

El nexo entre la visión de conjunto y la afirmación de las particularidades se concreta en la transferencia de competencias y en el incremento de las competencias compartidas o en la abundancia de medidas particulares para los pueblos (indígenas y afroecuatorianos) y grupos como los montubios. Si bien parte de este resultado puede ser atribuido a la posición del gobierno de decidir, aún en estos aspectos claves de una Constitución, en función de ganar votos o al menos de no restar los ya ganados, hubo una acción de negociación y de presión de diversas organizaciones que representaban a diversos sectores sociales (indígenas, parroquias, municipios, representantes de una u otra región, etc.) que incidió en la decisión final. La presencia de éstos en Acuerdo País o su condición de aliados influyó para este resultado final.

El discurso oficial y el del entorno presidencial, hicieron de la **participación política**, en particular de la suya, la solución a la colusión de intereses entre el sector empresarial y los políticos o que favorecería la inclusión social y política. La participación política fue un eje articulador de parte de las decisiones sobre descentralización, sin embargo, de una visión reglamentarista se pasó a normas generales para crear mecanismos de participación en cada nivel de gobierno. Las ideas de participación cumplieron la función de crear una comunión entre los diversos sectores del gobernante Acuerdo País o de sus cercanos (tal como los indígenas) y de crear adhesión a la propuesta.

Finalmente, una visión ruralista hizo buen matrimonio con la concepción distributiva y antimarginación de Acuer-

do País, la cual junto a la búsqueda de votos futuros y clientelas favorecieron las demandas de las Juntas Parroquiales rurales sin que ello obedezca a una visión sobre las dimensiones institucionales en el sector rural. Hubo una decisión favorable hecha con un desconocimiento del sector y sus implicaciones.

La propuesta

Lo fundamental de la decisión de la Asamblea sobre descentralización y autonomías puede ser una fuerte descentralización sin la eliminación del rol central del gobierno nacional. Antes, la descentralización fue concebida como una negación del centro; en 2008, se integró al centro con los gobiernos seccionales, inclusive con un rol preponderante del gobierno central en ciertas competencias. Si bien el texto final, a diferencia de los textos de acuerdo, no es suficientemente claro, se define que el gobierno central tendrá un rol de orientador general pero la mayoría de competencias serán ejecutadas por los gobiernos locales, además de que tendrán más competencias exclusivas.

En la nueva Constitución los planes de los gobiernos seccionales deberán estar en concordancia con los nacionales o que todos los niveles de gobierno —es decir sus representantes— estén presentes en niveles de decisión de otros niveles de gobierno, un Consejo Provincial formado por representantes de municipios, un Concejo Municipal constituido también por representantes de las Juntas Parroquiales. Esta singular conformación de las instancias colegiadas de los niveles de gobierno seccional y local perseguiría así concretar la coor-

dinación y complementariedad entre niveles de gobierno o se pretende así limitar o eliminar cualquier tendencia al fraccionamiento. Sin embargo, en los argumentos esgrimidos en la mesa de concertación entre niveles de gobierno no fue excepcional percibir que cada nivel de gobierno tendía a captar los recursos del otro o limitar que el otro tenga más que sí mismo.

Un cambio sustantivo es la definición de gobierno intermedio. La provincia ya no cumple las funciones de coordinación entre gobierno central y entes locales, ni tiene competencias que no puedan ser parte de los municipios. Su redefinición con la constitución de regiones marca un hito (Arts. 244-246). La propuesta de SENPLADES y de la mesa de concertación sugería regiones equiparables en capacidades y posibilidades de desarrollo para frenar los desequilibrios, sin embargo, en la Asamblea predominaron concepciones e intereses locales o seccionales, además de la búsqueda de votos y clientelas. Al no proponer un “mapa”, se limitaban las oposiciones o los descontentos de ser parte de una región que no necesariamente era la que buscaban. ¿Quién quiere unirse a provincias pobres, es decir compuestas mayoritariamente por población pobre o con pocas posibilidades de desarrollo socioeconómica en lo inmediato? En particular, estuvo en juego la propuesta de la provincia de Manabí de constituir ella sola una región, al ser la única en tener un pasado que le da una singularidad e identidad notorias y disponer de suficiente espacio y demografía para ello. Empero, eventualmente complicaba la idea implícita de la mayoría que decidía en

Acuerdo País de integrar Guayas al resto del país y de frenar así las ideas de parte de sus elites de pensar en la separación. Mal podía entonces aceptarse la posibilidad que una provincia pueda formar una región, aún en el caso que dispusiese de los requisitos posibles para ello. Por consiguiente, la constitución de regiones o su composición no fue definida sino dejada a la libre voluntad de las provincias contiguas. Sin embargo, fruto del matrimonio entre esta posición de no constituir región en una provincia y de no aceptar un "mapa" de regiones pre-definido, se estableció un mínimo de parámetros para constituir regiones, que buscan en realidad impedir que hayan provincias que nieguen aliarse con otras para formar regiones³. Estos parámetros terminaron por ser mínimos ante las presiones u oposición de los asambleístas de Guayaquil particularmente presentes en la mesa 4 y motivados primero porque la ciudad de Guayaquil tenga las eventuales ventajas de una región y funcionar como una entidad de la división política administrativa con el máximo de autonomía, inclusive en una lógica cuasi federal, y al no ser posible transponer esta posición a la provincia. Finalmente, se definió un plazo para constituir regiones, dos períodos presidenciales, ocho años. Esta decisión, propuesta por SENPLADES, buscaba no proporcionar resquicio para que las regiones no dejen de constituirse o fuesen cuestionadas. Para que se tome esta decisión, contribuye-

ron también los casos de Colombia y del Perú en dónde las regiones fueron creadas en sus nuevas Constituciones pero fueron dejadas a la libre voluntad de los departamentos que debían integrarse, lo cual implicó la formación de regiones de papel, pues el salto a su formación real no ha tenido éxito.

Fuera de la regionalización, la reconformación del poder local es la otra decisión más significativa y de cambio de la nueva Constitución en lo relativo a descentralización. Este cambio, conlleva una redefinición del rol del municipio y del poder acordado a las Juntas Parroquiales rurales. Los municipios verán incrementarse el número de competencias, sobre todo las compartidas con el gobierno central y la región, ya que en principio, el municipio será el principal ente ejecutor de las políticas del Estado. La Junta Parroquial rural, en cambio, pasa a tener siete competencias importantes, con lo cual de hecho se convierte en un pequeño municipio. Este cambio, es tanto más importante que en el cantón y región se elegirán representantes proporcionalmente a la población rural y urbana (Art. 251-253). Con esta medida será notorio que, numerosos municipios hasta ahora con predominio de la cabecera cantonal en su Concejo Municipal, se revertirán los términos y será entonces el número de concejales rurales el predominante. En buena parte de los municipios de la Sierra y de la Costa se llegará a cierto equilibrio entre estos dos sectores. En

3 Las regiones se formarán por la agrupación de dos o más provincias, las cuales deben tener una superficie mayor a 20 mil kilómetros cuadrados y una población de al menos el 5% por ciento de la población del país.

varios aspectos, por lo mismo, estos cambios de competencias y de composición del cuerpo colegiado de representación en Municipios y Juntas Parroquiales implican un cambio sustantivo favorable a los gobiernos locales.

Otra decisión significativa en relación a la descentralización es la ratificación de la decisión de 1998 que los indígenas y afroecuatorianos puedan construir Circunscripciones Territoriales Multiculturales (CTM). En 2008 se tomaron medidas para volver viable a la propuesta anterior (Circunscripciones Territoriales Indígenas y Afroecuatorianas, CTI-A) que fue muy general ya que no había acuerdo sobre los términos para concretarla. Esta decisión enfrentaba el problema sustantivo de querer constituir estas CTI-A que implicaba un rediseño de la División Política Administrativa al recortar territorios, a parroquias y cantones, para conformarlas. Este problema álgido y conflictivo en cualquier Estado, era aún más problemático en un país con un conflicto étnico que a pesar de sus cambios y correctivos no encuentra aún soluciones satisfactorias para el conjunto de implicados. La decisión de 2008, constituye a las CTM sin cambiar la división político-administrativa (parroquia, cantón, provincia) para que en éstas, las nuevas organizaciones asuman sus competencias en el marco de los derechos colectivos. Para ello, en un referéndum la mayoría de la población debe optar por la CTM y puede también, si se constituye, integrarse con CTM contiguas, lo cual permitiría constituir territorios mayores. Se trata así de un medio de conformación de territorios indígenas

en el marco de la división política administrativa. Se pretende así volver concretos a los derechos colectivos pero dando salida al impasse entre territorios indígenas y división política administrativa. Algunas organizaciones indígenas, en particular la CONAIE, proponían que sean los territorios indígenas una circunscripción política administrativa con los consiguientes cambios en parroquias, cantones y provincias y sea cada territorio que defina su administración. Como puede verse, la propuesta de la Constitución del 2008 es un matrimonio entre estas propuestas y la idea de no suscitar conflictos étnicos con un nuevo diseño ni ocasionar lo que puede ser un aviso de conflictos, al abrir la posibilidad de rediseñar el trazado de parroquias y cantones. Existen, en efecto, numerosos cantones, parroquias y provincias que también quisieran redefinir sus límites.

Finalmente, es importante el carácter de obligatorias y progresivas de las normas sobre descentralización para todos los niveles de gobierno (Art. 239), lo cual contrasta con la decisión de 1998 de que los gobiernos seccionales podían asumir lo que querían a conveniencia. Fue entonces una propuesta mayoritariamente pedida por los grupos predominantes en Guayaquil, para no tener frenos a sus aspiraciones de mayor autonomía. En esta ocasión predominó la idea, precisamente, de la unidad con la consiguiente idea que todos deben ir a la misma meta, en similares condiciones (las mismas competencias) aunque fuese a ritmos diferentes, en corto tiempo.

Comentarios finales

Se ha optado por una descentralización como nunca antes en Ecuador. Es el aspecto más llamativo o significativo. Pues la mayoría de competencias (educación, salud, etc.) son compartidas entre niveles, el gobierno central dará las normas generales mientras los entes seccionales podrán ejecutarlas.

Si bien se precisan las competencias del gobierno central, esa visión predominante de integración del conjunto, terminó por concebir que su rol deba ser omnipresente, a un punto que leyendo las nuevas normas podría pensarse que la autonomía de los gobiernos seccionales debería ser secundaria.

En la negociación, un discurso sobre una visión de conjunto se contrapuso a la defensa de intereses particulares, pero en las normas claves predominó aquella visión antes de que cada parte haga a su voluntad. Se modifica así la descentralización "a la carta", al gusto y medida de una ciudad o provincia sin considerar al conjunto.

Ecuador oscila entre tendencias centrifugas y centrípetas. En Montecristi, se realizó una singular mezcla entre un peso dado al centro que encarnaría al Estado y el de una fuerte descentralización. Pero son normas generales, en los hechos predominará una u otra visión, según lo que se ponga en la ley y de la dinámica político-social.

También se llegó a normas confusas y contrasentidos en el difícil equilibrio entre centro y periferia, visión de conjunto y particularidades. Es así una limitante a la idea de autonomía de los gobiernos seccionales, la decisión que todo debe estar coordinado con la pla-

nificación nacional. Aún más, estas normas hechas en nombre del cambio ¿qué significarán cuando la planificación lleve a encarnar el pasado, sobre todo si un gobierno seccional quiere definir el cambio?

El incorporar a un sector campesino, el montubio, con derechos similares a los pueblos (indígenas y afroecuatorianos) crea confusión y devalúa el sentido de derechos colectivos. Además, se crean múltiples "distritos territoriales" que incluye a ese sector campesino, paralelos a los distritos multiculturales, lo cual puede ser una fuente de conflictos institucionales.

El incremento de competencias de la Junta Parroquial al ser éstas similares a las del Municipio podría causar confusión y conflictos. Lo mismo acontece entre región y distrito metropolitano. Era deseable definir un sistema completo de competencias, preciso, pero se han hecho normas en parte generales cuando en aspectos secundarios se abunda en detalles. Así, se define para todos la facultad de legislar cuando se ha decidido que la región no podrá hacerlo. Una confusión de talla. Además, un largo contencioso histórico en Ecuador que alimenta su regionalismo, no es en los hechos tanto que Ecuador fuese realmente centralista, cuanto que el polo guayaquileño de la biregionalización de hecho que es el país, reivindica el derecho a hacer un camino propio en sus proyectos económicos o de otra índole. El derecho a legislar podría ser parte de esta posibilidad y de hecho podría eliminar los justificativos para alimentar una reivindicación de autonomía que nunca termina de constituirse ni tener consenso entre sus elites. Precisamente,

por ello, en la actualidad, el sistema español de autonomías se ha vuelto su meta. La potestad legislativa fue entendida, entre los núcleos que decidían dentro de Acuerdo País, tanto en la Asamblea como en el ejecutivo, como una posible puerta abierta o instrumento para la separación, en primer lugar, y, en segundo lugar, para la descoordinación o la disputa regionalizada que contrarrestaría la idea de coordinar entre niveles de gobierno o de constituir la tan esperada unidad del país.

Es perceptible entonces que la coyuntura reciente, con su larga crisis, ha incidido notoriamente para modificar posiciones sobre la descentralización, el rol y el peso del ejecutivo, y la búsqueda de lógicas integradoras que

paradójicamente se conjugan mal con las ideas de mayor autonomía para los gobiernos seccionales, a pesar de que en los hechos debido al juego de presión de los gobiernos seccionales, sobre todo de las parroquias contribuyó a otorgarles mayor descentralización.

En general, estas reformas institucionales responden así a una búsqueda de cambio, en el cual predominó la intención de racionalizar el Estado convirtiéndole al gobierno central en el articulador de la gestión de los diversos niveles estatales, pero a la larga han predominado las respuestas para contrarrestar una visión de la crisis política reciente que ha vivido el Ecuador, una de cuyas características fue la disputa entre gobierno central y gobiernos seccionales.

