

# 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 Guachamin

## ECUADOR DEBATE

Es una publicación periódica del **Centro Andino de Acción Popular CAAP**, que aparece tres veces al año. La información que se publica es canalizada por los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones y comentarios expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

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\$. 30

ECUADOR: US\$. 9

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 12

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR US\$. 3

## ECUADOR DEBATE

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

Telf: 2522763 • Fax: (593-2) 2568452

E-mail: caap1@caap.org.ec

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

## PORTADA

Magenta

## DIAGRAMACION

Martha Vinueza

## IMPRESION

Albazul Offset



ISSN-1012-1498

Quito-Ecuador, diciembre del 2005

PRESENTACION / 3-6

## COYUNTURA

La Constituyente: entre hermes, cronos y pandora: El Ecuador en sus límites

*Fernando Bustamante / 7-20*

La «huella ecológica» de la dolarización

*Fander Falconí Benítez / 21-38*

Conflictividad socio-política

Julio-Octubre 2005 / 39 44

## TEMA CENTRAL

Ensayo en torno a las regiones de Ecuador Herencias y reestructuraciones territoriales

*Pierre Gondard / 45-60*

La persistencia de lo regional

*Willington Paredes Ramírez / 61-78*

Hacia el desarrollo descentralizado local y regional

*Efraín Gonzales de Olarte / 79-94*

Democracia y territorio en España: rasgos y retos del gobierno multinivel español

*Manuel Villoria Mendieta / 95-140*

## DEBATE AGRARIO-RURAL

Niños, guaguas y guambras: representaciones en la comunidad de Pitaná Alto

*María Fernanda Moscoso / 141-152*

## ANÁLISIS

Movimiento indígena, participación política y buen gobierno municipal en Ecuador:

El Alcalde Mario Conejo de Otavalo

*Rickard Lalander / 153-182*

El proyecto chavista: entre el viejo y el nuevo populismo

*Nelly Arenas / 183-210*

Escolarización de niños inmigrantes y propuestas de los partidos políticos Murcia 2003

*Mohamed Abdillahi Bahdon / 211-228*

## **RESEÑAS**

Electores contra partidos en un sistema político de mandos. Quito: ILDIS y Abya-Yala, 2005, pp. 268

*Rafael Quintero*

*Comentario de Carlos de la Torre E. / 229-232*

Justicia pensional y neoliberalismo: un estudio de caso sobre la relación derecho y economía.

*Miguel Eduardo Cárdenas Rivera*

*Comentario de Alejandro Teitelbaum / 233-238*

# TEMA CENTRAL

## Ensayo en torno a las regiones de Ecuador Herencias y reestructuraciones territoriales

Pierre Gondard\*

*Los territorios son construcciones sociales que se sustentan en rasgos culturales. La malla administrativa ecuatoriana, conserva una herencia del pasado. Esta proviene de la división departamental colonial y la formación de una división político-administrativa en el siglo XIX y XX. Los cambios demográficos, las migraciones y los desequilibrios urbano-rurales ponen en discusión la adecuación de la malla administrativa cuando el espacio nacional ya está copado.*

**A**l utilizar la expresión «ensayo», quiero decir que esta ponencia traduce una reflexión en curso, como un intento de presentar una temática no totalmente elaborada y sobre todo sin pretender agotarla.

Desarrollaré el ensayo con dos ejes mayores: el de la herencia del pasado y el de la relación entre demografía y malla administrativa.

Por malla administrativa se entiende el conjunto de las divisiones administrativas, con sus límites y territorios o celdas que, proyectadas en el mapa, di-

bujan la imagen de una red con sus hilos y mallas.

Como otra acotación inicial necesaria debo aclarar mi visión de geógrafo, distinta de la del antropólogo o del economista. Como geógrafo humano, estudioso del espacio que se convierte en territorio cuando está humanizado, antropizado, busco las relaciones entre los fenómenos y su inscripción en el espacio: No voy pues a tratar aquí de las tres «regiones naturales» del país. Son mucho más que naturales. Esta división común y útil del país entre Sierra, Costa

---

\* Pierre Gondard es geógrafo, Director de Investigación en el *Institut de Recherche pour le Développement* IRD y Representante de este organismo en Ecuador a donde volvió en 2000. Empezó sus primeras investigaciones en el país en 1974. El texto que se publica corresponde a la transcripción de una conferencia, revisada y corregida, dictada el año pasado en el Seminario Internacional «Territorio, región y poder, desafíos desde el desarrollo local», organizado por la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Politécnica Salesiana y el Fons Valencià per la solidaritat. Se agradece la transcripción de Cristina Jaramillo.

y Oriente, sin olvidar el Archipiélago de Galápagos, refleja también realidades humanas, sociales y económicas, que van mucho más allá de lo natural en lo cual uno se puede perder, pero ese no es el tema de hoy. Lo nuestro es prestar atención a los seres humanos, ocuparnos de las regiones en cuanto son moldeadas por las sociedades, por personas, ciudadanos o vecinos como se los llamaba antes. Quedaría incompleto si se hablara sólo de regiones naturales de Ecuador.

Me ubico pues en la línea teórica del famoso geógrafo francés Roger Brunet quien pretende que «*el espacio geográfico es un producto social*». Hago mía esta afirmación, la sustenté a lo largo de los cursos que dicté en la Escuela de Geografía de la PUCE y es desde este punto de vista que enfocaré mi presentación: las herencias del pasado moldean todavía la organización territorial administrativa de Ecuador mientras que los cambios poblacionales recientes introducen grandes distorsiones.

En una primera parte trataré de la división provincial, en la segunda de la bipolaridad ecuatoriana, dejando sentadas en la tercera la proliferación y las incongruencias actuales a nivel de parroquias y cantones.

### **Las subdivisiones provinciales, herencias del pasado**

La lectura de la tesis de doctorado de Estado de Jean-Paul Deler me parece indispensable para la temática que nos

ocupa, así como, de manera más general, para entender las raíces de la organización territorial ecuatoriana. Fue traducida al español y publicada en Quito (1987) por el Banco Central del Ecuador bajo el título: *Ecuador, del espacio al Estado nacional*<sup>1</sup>. Da pautas para entender el proceso organizativo nacional, la integración de la República, desde territorios y estamentos fragmentados. Subraya, por ejemplo, que el límite entre las provincias de Carchi e Imbabura sigue la frontera entre los pueblos Caras (Imbabura) y Pastos (Carchi), lo que se prueba a partir de las evidencias arqueo-geográficas que presentamos con Freddy López (1983) en el *Inventario arqueológico preliminar de los Andes septentrionales del Ecuador*.

Los bohíos al norte y las tolas al sur del Río Chota-Mira (o Coangue) marcan en el paisaje nor-andino los territorios étnicos de dos culturas diferentes. Este límite, anterior a la conquista española, es también anterior a la conquista inca. En un límite interprovincial actual subsiste entonces lo que fue una división territorial de los siglos XV, XIV o probablemente aún más antigua.

Se pueden dar otros ejemplos: Cuenca es Cuenca porque fue la Tomebamba de los Incas, capital norteña temporal del Tahuantinsuyo. Quito es Quito porque los Incas se instalaron en lo que era un mercado de intercambio interregional antes de que llegasen, en el cruce de caminos que unían oriente y occidente, norte y sur. Guayaquil es Guayaquil porque fue el puerto, es decir

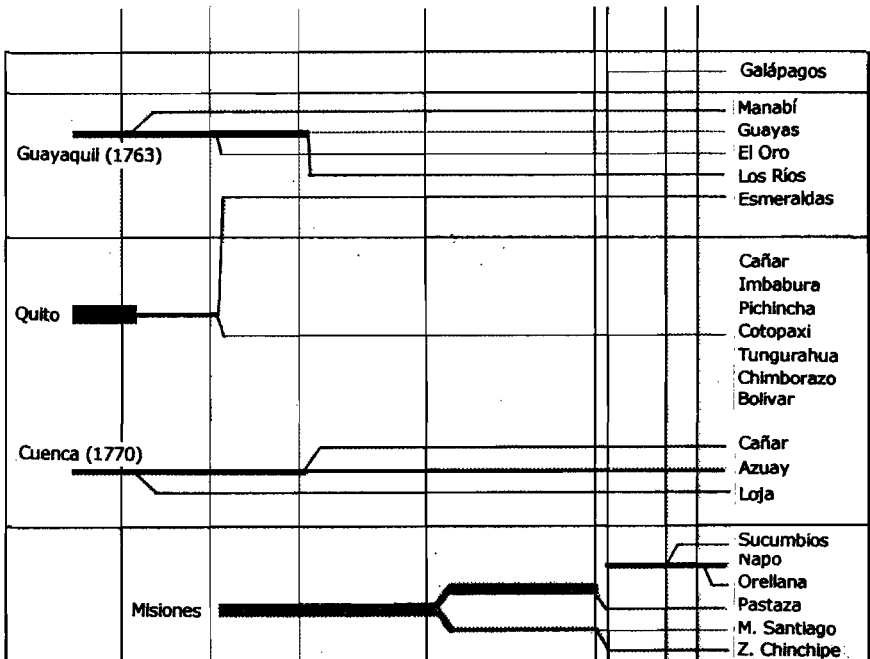
1 El título francés (1981) es tal vez más fuerte: *Genèse de l'espace équatorien, genésis del espacio ecuatoriano*.

la puerta de entrada y salida necesaria en una organización colonial extrovertida, la de un territorio que estaba obligatoriamente vinculado con los otros territorios integrados en la organización imperial española. Hasta esas épocas remotas hay que buscar las raíces de la estructuración nacional.

Al citar las tres ciudades principales del país, Quito, Cuenca y Guayaquil, se ha nombrado la tríada urbana ecuatoriana reconocida, y fortalecida, por las Reformas Borbónicas a finales del siglo XVIII, cuando ya empezaban los movimientos de independencia. Desde España se percibía que era necesario fortalecer la administración de las colonias

con un acercamiento del poder a través de nuevas circunscripciones administrativas de menor tamaño que las existentes. Hoy en día se diría que había que reforzar el «control territorial». Se subdividió la Audiencia de Quito en tres Departamentos, el de Quito que permaneció como sede de la capital administrativa, el de Guayaquil y el de Cuenca. Aquella herencia fue asumida por la Confederación de la Gran Colombia en 1822 y en 1830 fue incorporada a la organización de la joven República del Ecuador, atravesando sin variación los coletazos regionales y los distintos regímenes políticos.

Figura nº 1: Génesis administrativa de las provincias de Ecuador



La figura nº 1 dibuja una especie de árbol genealógico de las provincias del Ecuador de hoy. Desde los departamentos de Quito y Guayaquil (1773) y de Cuenca (1770), se observa cómo con el paso de los años se va abriendo ese árbol. Se ramifica para llegar paulatinamente a las 22 provincias que conocemos. La primera subdivisión de los tres Departamentos coloniales sucedió a inicios de la vida republicana, en 1835. En la Costa, Manabí sale de Guayaquil; en la Sierra hay tres nuevas circunscripciones, dos que salen de Quito, Imbabura al norte, Chimborazo al sur, y otra, Loja, que sale de Cuenca. Tal vez no se trataba entonces solo de administrar mejor, sino de dar satisfacción a los poderes locales que buscaban protagonismo y amenazaban a la nueva y frágil unidad nacional.

La segunda división se produce en 1851. Cotopaxi, Tungurahua y Esmeraldas se desprenden de Quito, El Oro de Guayaquil. Se observa que cada vez se trata de territorios periféricos en relación con el núcleo central del departamento original.

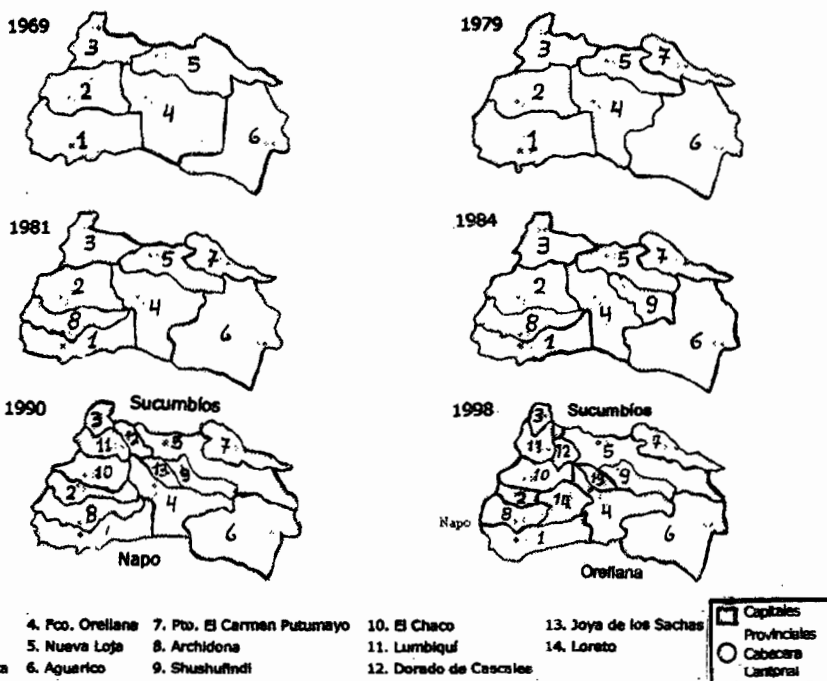
En la misma época, en el Oriente, se constituye una división administrativa llamada «Misiones». Se calca la administración civil de una división administrativa religiosa. Desde la expulsión de los Jesuitas había un gran vacío en las tierras amazónicas que ni las otras congregaciones, ni los seglares, ni el Estado lograron ocupar eficientemente. Tal como Deler (1987) lo explica, este territorio, antes vinculado a Quito por las misiones jesuitas, quedó muy desligado de su centro con escasos misione-

ros y guarniciones militares más escasas aun. Esto no es propio de Ecuador. Jean-Claude Roux (1994 y 1998) aporta datos similares para Bolivia y Perú y explica así la expansión de Brasil hacia el oeste y el sur, a expensas de esos dos países. Las Misiones conforman un territorio único, inmenso, cubren la Amazonía, sin o con muy poca administración, más religiosa que civil, cuando la pretensión era controlarla hasta la ribera izquierda del Amazonas.

El año 1884 marca otro paso fundamental. Los Ríos se desprende de Guayaquil y se instalan tres nuevas subdivisiones serranas, dos en Quito, Carchi y Bolívar, y una en Cuenca, Cañar. En ese año está ya fijada la malla administrativa provincial de Costa y Sierra, que perdura 120 años más tarde. Llama la atención la desigualdad de esta división histórica. Hay cinco provincias costeñas y diez provincias serranas cuyo territorio se desborda a veces ampliamente hacia el piedemonte occidental y la llanura costeña. Esta expansión y la doble cantidad de provincias serranas, corresponden en gran parte a la distribución geográfica de la población en esa época. Había mucho más gente en los Andes que en la Costa.

El territorio amazónico de Misiones se subdivide en dos provincias en 1920 y habrá que esperar a 1969 para que aparezcan las provincias de Napo, Pastaza, Morona Santiago y Zamora Chinchipe, es decir más de ochenta años desde la consolidación provincial de la Costa y de la Sierra. A su vez, de la provincia del Napo nace Sucumbíos en 1989 y Orellana en 1998.

Figura nº 2: Subdivisión de Napo

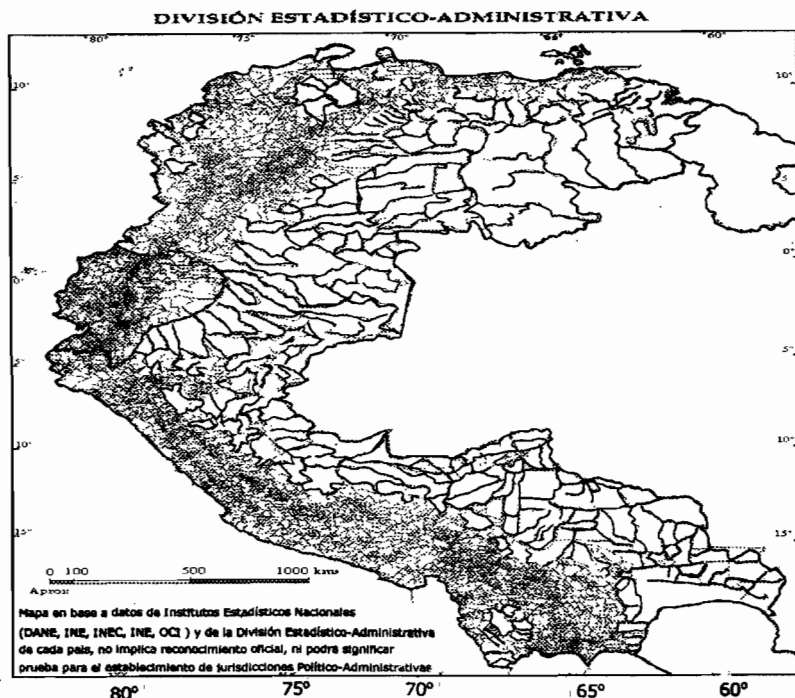


La figura nº 2 muestra cómo se produce generalmente una división administrativa. No se tocan los límites externos, como el continente original. Únicamente se trazan límites internos, como subdivisiones. Al tiempo que se divide la provincia inicial, se crean parroquias rurales y cantones nuevos, tanto

para tener potencialmente una mejor administración con mayor acercamiento a la población como para instalar la jerarquización administrativa que da contenido a la provincialización. La malla administrativa es así un reflejo más o menos fiel de la distribución de la población.



Figura nº 3: La malla administrativa de la CAN



La malla administrativa de los países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), Venezuela, Colombia, Perú, Ecuador, y Bolivia, es fruto de un proceso idéntico que el referido para Ecuador. Se observa la parte oriental del mapa con una malla menos densa: corresponde a una zona menos densamente poblada, menos administrada y de amplios territorios. El Departamento de Loreto en Perú, cuya capital es Iquitos, tiene 370.000 km<sup>2</sup> y es más vasto que toda la República del Ecuador. Es un buen ejemplo de la correspondencia entre densidad de la malla, presencia administrativa y densidad de población.

De la misma manera, pero en sentido contrario de lo que ocurre en las llanuras orientales, la densidad de la malla en los Andes subraya un control territorial más cercano y una densidad de población mucho mayor. Se ve cómo la representación cartográfica de las divisiones administrativas que estructuran el mapa (figura nº 3) dibuja el esqueleto de la geografía física de la CAN. Resalta la espina dorsal del macizo andino y hasta de las distintas cordilleras. Sin esfuerzo se sigue el rastro de los Andes desde Venezuela hasta Bolivia. En Ecuador, en el Callejón Interandino, existe tal número de diminutas parroquias que es impo-

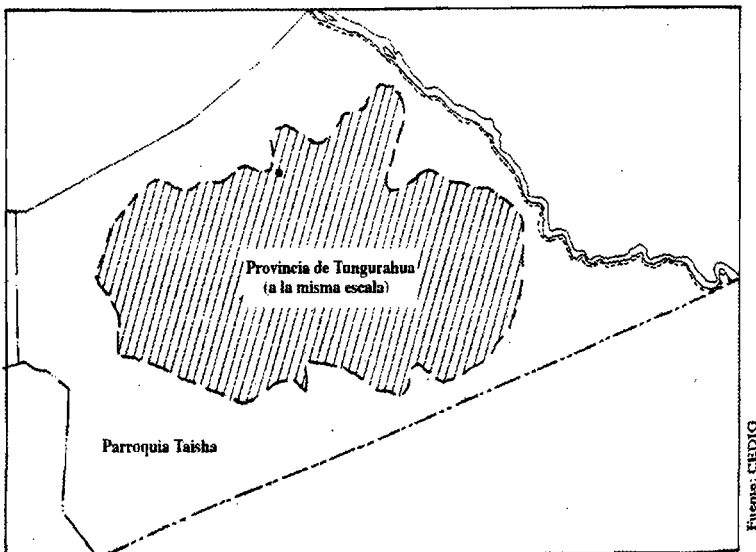
sible identificarlas a la escala de esta publicación<sup>2</sup>. En Colombia los ejes estructurantes del relieve son también puestos en evidencia por la densidad de la malla. Es allí, en el cinturón cafetero, donde se ubica el departamento (provincia) de menor superficie de toda la CAN, Quindío, donde hace poco se encontraba la mayor riqueza agrícola y la mayor densidad de población de los

países andinos. Es 230 veces menor en tamaño que el departamento de Loreto.

Ocurre algo similar en Ecuador con Tungurahua, la provincia de menor superficie pero de más alta densidad poblacional. Alain Dubly (1990, 274) publicó una figura en que ésta se inscribe enteramente en el perímetro de la parroquia Taisha, en Morona Santiago (véase figura 3bis).

**Figura nº 3bis**

**Superficie comparada de provincia de Tungurahua y la parroquia Taisha en 1990**



### **De la tripartición a la bipolaridad ecuatoriana**

Analizaremos ahora otro aspecto de estos legados del pasado, en el vivir cotidiano

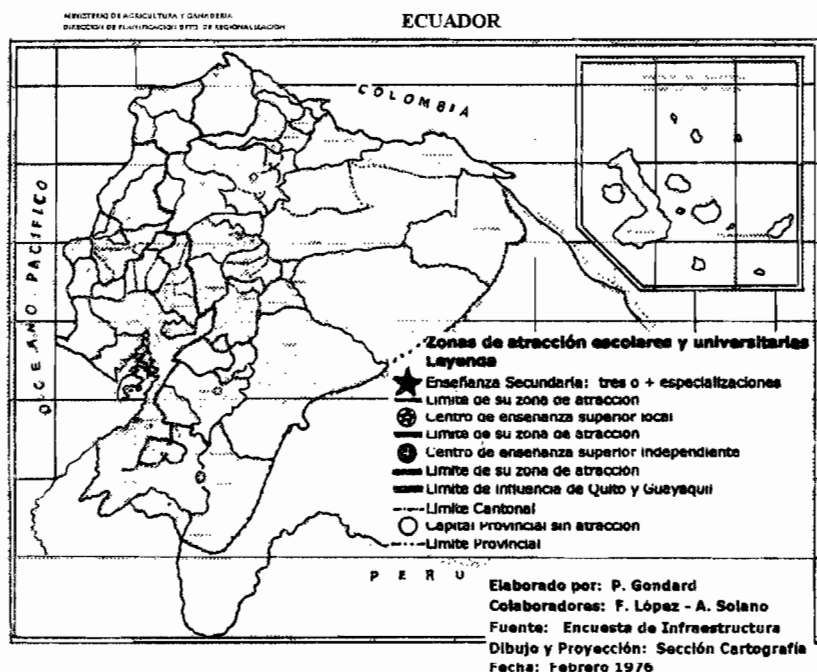
de los habitantes radicados en los territorios que constituyeron los tres primeros departamentos de la República. ¿Tienen esas antiguas divisiones influencia o manifestaciones en la vida de hoy?

2 El mapa original mide 21 x 29 cm y fue extraído de otro original mayor que cubre toda América Latina, obra de Brustlein V. y Waniez Ph. y publicado en Gondard y otros (1997).

En 1976, mientras trabajaba en el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) como contraparte del Programa Nacional de Regionalización Agraria (PRONAREG), elaboré dos mapas sobre infraestructura de salud e infraestructura de educación, para entender a través de ellos lo que eran las zonas de atracción de las ciudades que más polarizaban al país en esos dos ámbitos. Las encuestas fueron realizadas con exhaustividad en

los 110 cantones de ese entonces con base en preguntas sencillas. Según tal nivel de enseñanza o tal gravedad de una enfermedad ¿a dónde se dirigen los vecinos? Son los niveles superiores los más significativos, tanto en salud como en educación, porque la respuesta corresponde solo a algunos centros mejor equipados, lo que les da mayor jerarquía.

Figura nº 4: Zonas de atracción escolar y universitaria<sup>3</sup>

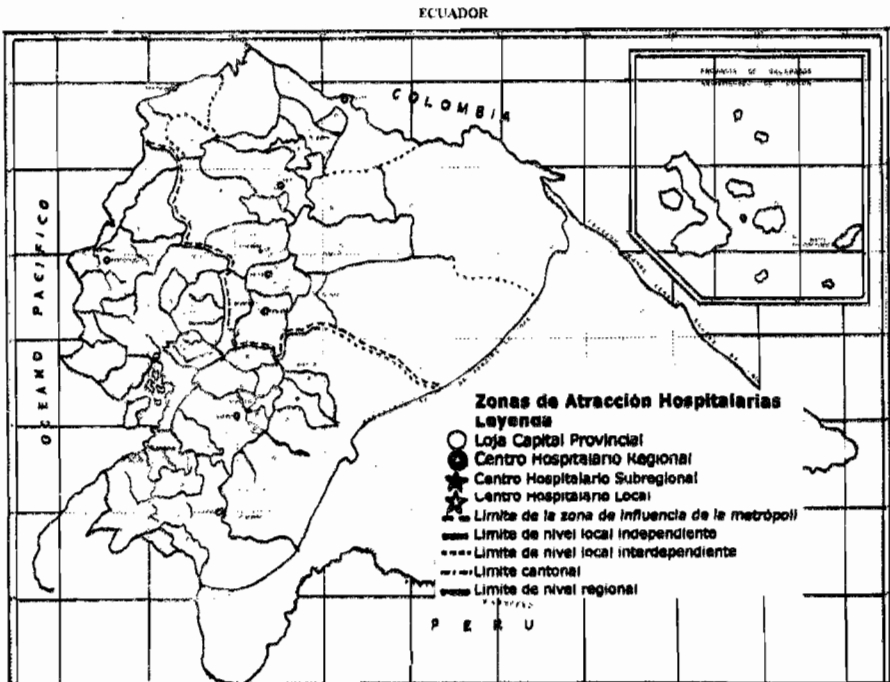


3 El mapa está en el formato legal de la República del Ecuador de 1976. Fue revisado y su publicación autorizada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, el 7 de mayo de 1976, con el nº 150. Se trata de un documento histórico y por tanto se lo publica con los límites oficiales de la fecha, al igual que el mapa siguiente, «Zonas de atracción hospitalarias».

El mapa de atracción escolar y universitaria (Gondard, 1976-A) evidencia la bipolarización del territorio por la atracción diferenciada de las dos metrópolis nacionales, Quito y Guayaquil. La línea de separación sigue la división de los Departamentos coloniales: por un lado el Departamento de Guayaquil, por otro los Departamentos de Quito y

Cuenca. Esmeraldas, que se formó a partir del Departamento de Quito, permanecía en 1976 bajo su poder de atracción y para los estudios universitarios se unía a la Sierra. La antigüedad de la investigación reportada no resta validez a la demostración en sí; se la utiliza por no conocerse (¿o no existir?) una publicación más reciente.

Figura nº 5: Zonas de atracción hospitalaria<sup>4</sup>



Elaborado por: P. Gondard  
 Colaboradores: F. López - A. Solano  
 Fuente: Encuesta de Infraestructura P. Gondard  
 Dibujo y Proyección: Sección Cartografía  
 Fecha: Enero 1976

En el mapa de atracción hospitalaria (Condard, 1976-B) se ve que la división del territorio nacional es sumamente distinta. En este caso, Quito está por un lado y Guayaquil y Cuenca por otro. La inclinación del sur de los Andes hacia Quito o Guayaquil según el tema considerado es muy significativa, primero del peso menor de Cuenca en la organización nacional, segundo de los caracteres distintos de las dos metrópolis que atraen más o menos según los temas considerados.

Cuenca cuenta bastante en el país, con una identidad propia relevante. Lo que se puede vender como folclor y atractivo turístico es ante todo manifestación cultural peculiar de toda una población que, por su trasfondo étnico-cultural, echa sus raíces en el pueblo Cañari. Tercera ciudad por el número de habitantes, es reconocida por el dinamismo de sus moradores, su carácter emprendedor que ha derivado en un desarrollo industrial, cultural y artístico notable en los últimos decenios. Sin embargo, al no ser metrópoli, fluctúa entre el ámbito de Quito para la educación y el de Guayaquil para la salud, subrayando así potencialidades distintas de estas dos ciudades.

Hay que señalar que en los dos temas de salud y educación las provincias amazónicas siguen la orientación de las provincias serranas a las cuales se conectan mediante las vías de comunicación terrestres como otros tantos cordones umbilicales. Su poblamiento reciente es en gran medida oriundo de las pro-

vincias andinas colindantes. Lago Agrio (Nueva Loja) no es verdaderamente una excepción, ya que si bien los primeros colonos fueron trasladados en camión y avión desde el sur del país antes de que existiera la carretera Baeza-Lago Agrio<sup>5</sup>, la mayoría de los lojanos transitaban primero por las zonas de colonización de Santo Domingo, indudablemente vinculadas a Quito.

Ahora bien, si se estudia el mapa de infraestructura de salud a un nivel de análisis inferior, no solo fijándose en el límite entre las metrópolis sino observando cómo es la organización al interior de esos espacios que estructuran, se ve una diferencia sustancial entre ambos territorios. Se graficaron los centros que en aquel tiempo aparecían como centros regionales porque contaban con un hospital de mayor atracción para la población. Así aparecieron Loja, Riobamba, Ambato, Cuenca, Quito y Tulcán, es decir, seis para la Sierra mientras que la Costa contaba con solo tres, Guayaquil, Portoviejo y Esmeraldas. Este mapa subraya la deficiencia de infraestructura de la Costa aunque en el censo de 1974 se sabía que la población costeña era ya más numerosa que la serrana.

Así, cuando se decide la implementación de una infraestructura, la reflexión administrativa se inserta fácilmente dentro del marco administrativo-legal, el de las circunscripciones administrativas, más que en un criterio de efectivo de población atendida. Se ve aparecer entonces una distorsión entre lo mera-

---

5 Ver "de Sosoranga a Lago Agrio, 1972, En avión con las gallinas, y los puercos", in *Condard 2001*

mente administrativo y el servicio a la población si no se introducen los correctivos de un ordenamiento territorial indispensable.

### **Cantones y parroquias rurales, reciente proliferación e incongruencias**

Se ha visto que la malla provincial no ha cambiado desde 1884, salvo en la Amazonía donde evolucionó más tardíamente. Al margen de esa malla administrativa provincial de primer nivel, los niveles 2 y 3, de los cantones y las parroquias, han experimentado una verdadera explosión. En los datos del Censo de Población de 1974 constan 114 cantones y 714 parroquias rurales y en el de 2001 más de 200 cantones y cerca de 2.000 parroquias rurales. «*El caserío quiere ser parroquia y la parroquia cantón*» (Dubly, 1990) lo que logran a veces fuera de toda justificación técnica, sin más relación con la población atendida, llegando a algunas incongruencias y desigualdades a veces abismales.

Revisando los datos del último censo en la provincia de Loja, se observa que una cabecera cantonal no llega a tener mil habitantes: Quilanga, parroquia rural en el censo de 1974 es ahora cabecera cantonal con 721 habitantes. En este y en otros casos similares podría haber un juego político local que explicaría la creación de territorios cada vez más pequeños y de escasa población y el consecuente afinamiento de la malla administrativa. Se trataría de una dinámica independiente de las necesidades de la administración del país, algo que se anota aquí solo como hipótesis interpretativa, en espera de más evidencias.

El caso de Quilanga, escogido por ser el que primero llamó mi atención, no es excepcional. Al revisar los datos se encuentran 20 cabeceras cantonales cuya población del «centro urbano» es inferior a 1.000 hab. y hasta menor a 500 hab. en dos casos (El Pan, Azuay; Tarapoa, Sucumbfos). No todo es manipulación. Algunas de estas cabeceras no son de creación reciente. Correspondieron a una voluntad de buena administración, pero fueron suplantadas por otra ciudad vecina (Mera por Shell, impulsada por la exploración petrolera de los años 1930-1940 y por la presencia del aeropuerto y de un importante cuartel) o quedaron fuera de los flujos modernos de circulación (la senda antigua que bajaba a la Amazonía por La Bonita ha sido ampliamente sustituida desde los años 1970 por la carretera Baeza-Lago Agrio).

Continuando con la revisión de algunas incongruencias se encuentran parroquias rurales de la Costa que cuentan con más de 20.000 hab.: Colonche (25.000 hab.), Manglaralto (23.000 hab.), ambas del Cantón Salinas, y Tarifa (30.000 hab.) que tiene 3 veces más habitantes que su cabecera cantonal Samborondón. ¿Será por tanto juiciosa la solución, al parecer adoptada casi sistemáticamente en Guayas de elevar a rango de cantón las aglomeraciones de más de 20.000 hab.? Dieciséis de los 29 cantones de Guayas no tienen parroquias rurales.

En las cercanías de Quito tres parroquias tienen más de 30.000 habitantes, Calderón con 85.000, Conocoto con 53.000, Tumbaco con 38.000. Contrasta pues la denominación administrativa de «ciudad» para una población de

721 habitantes con la de «rural» para una aglomeración de 30.000 o más habitantes, cuyos caracteres están además fuertemente influenciados por la cercanía de la capital del país, con la cual conforman una conurbación justamente reconocida en el Distrito Metropolitano de Quito.

Siguiendo con esta revisión crítica de los datos censales encontramos cabeceras cantonales con más de 100.000 habitantes: Santo Domingo tiene 200.000 hab., Manta 183.000, Durán 174.000, Quevedo 120.000, Milagro 113.000. Este tamaño poblacional las ubica por encima de 13 de las 22 capitales provinciales, entre las cuales 4 no llegan a 20.000 hab. (Tena 17.000, Macas 14.000, Zamora 13.000, Puerto Baquerizo 5.000). Se puede concluir sin duda alguna que el peso poblacional no tiene que ser el único criterio de jerarquía administrativa; influyen varios otros, históricos, económicos, políticos y sociales. De igual modo hay que subrayar que la clasificación de las solas ciudades capitales de provincia que aparece a veces como «clasificación de ciudades ecuatorianas» es totalmente irrealista: una ciudad mediana como Guaranda (21.000 hab.) que consta en esta lista de capitales de provincia como la décimo séptima ocupa de hecho el puesto cincuenta en la lista de todas las ciudades del país, con 33 cabeceras cantonales más pobladas.

Esas distorsiones entre herencia y vivencia actual de un pueblo tienen explicaciones que se pueden buscar en las

dinámicas poblaciones de los últimos cincuenta años. Entre 1950 y 2001 la población nacional se cuadruplicó: pasó de 3 a 12 millones de habitantes. Para los europeos esto es algo casi inimaginable, pero para los ecuatorianos también es un dato que muy poco se toma en cuenta. De manera general no se presta la suficiente atención a la evolución demográfica del país. Muchas veces se la olvida o se la pasa por alto, pero ¿qué pasa con esa gente? Lo que más llama la atención es su movilidad. Se estima que, sin la migración externa, la población nacional censada habría alcanzado varios millones de habitantes más, tal vez 3 ó 4.

Dentro del país también hay una fuerte migración, de los Andes a la Costa, de los Andes a la Amazonía, de la Costa hacia la Amazonía, migración interna hacia las ciudades, todos movimientos que modifican la distribución de la población, medida con cifras, censo tras censo. La población de las áreas urbanas representaba un 28% de la población total en 1950 y un 61% en 2.000, es decir más del doble<sup>6</sup>.

Por su importancia, el aumento de la población urbana no tiene que ocultar el amplio movimiento de migración hacia el campo sustentado esencialmente en los frentes pioneros (Gondard y Mazurek, 2001), se trate ya sea de frentes pioneros de altura hacia los que asciende la población o, por el contrario, de un descenso hacia las selvas. Estos movimientos son en gran parte respuesta a la doble ley de Reforma Agra-

6 Se ha visto más arriba la arbitrariedad que puede implicar esta noción basada en criterios meramente administrativos.

ria y Colonización que, constatando la desigual repartición de los hombres frente a una muy desigual distribución de la tierra, buscaba un nuevo equilibrio social y económico.

Cuarenta años después resulta un nuevo equilibrio geográfico y poblacional. Ecuador es uno de los países de América del Sur más ocupado, ya no queda espacio libre. A la entrega de tierras por Reforma Agraria o por Colonización se sumó el reconocimiento de los territorios tradicionales y ancestrales tanto en la parte amazónica como en el noroccidente y se implantaron extensas reservas ecológicas. No hay espacio que no esté en apropiación de una u otra forma. El país «está lleno» y esto es una de las bases esenciales para pensar que la administración político-administrativa, es uno de los fundamentos de la realidad nacional. No hay escape en el territorio nacional, salvo una densificación mayor en los mismos sitios. El escape que proponía la Ley de Reforma Agraria y Colonización hacia tierras llamadas «baldías» ya no es posible.

Otro elemento clave que aporta el estudio de la nueva distribución geográfica de la población a nivel nacional es el del peso respectivo de las poblaciones serranas y costeñas. Entre 1950 y 2001, la población andina pierde el 13% en el conjunto nacional, pasando del 58% al 45%, en beneficio de la Costa que crece en 9% (49,5% en 2001, 40,5% en 1950) y de la Amazonía que también crece (+ 3%), además de Galápagos. Esto significa que disminución del peso relativo de la población andina es muy marcada. Se utiliza esta observación para decir que hay que prestar me-

nos atención a la Sierra que a la Costa, mientras los serranos se preguntan ¿qué pasará con nosotros?

La interpretación de las cifras es siempre delicada. En este caso conlleva ilusión ya que si en vez de raciocinar en porcentajes, se reflexiona con base en valores absolutos, se constata que hay exactamente tres veces más gente en los Andes ahora que en 1950. En valores absolutos se pasa de 1,8 a 5,4 millones, lo que ocultan muchos discursos, frecuentemente más políticos que técnicos. Se hace necesario hablar del peso poblacional absoluto para no quedarse tan sólo con lo relativo y tomar en consideración todos los aspectos de la realidad.

La evolución de la población entre Sierra y Costa merece ser tratada desde otro punto de vista, el de la evolución de las ciudades de ambas regiones. La tríada inicial sigue encabezando la clasificación urbana, con Guayaquil, Quito y Cuenca. No es ninguna novedad que Guayaquil esté primera de la lista; ya era el caso en 1950. La sorpresa viene de las variaciones en los siguientes puestos. Entre las capitales provinciales, Machala, que estaba en el puesto trece, se sitúa ahora en la cuarta posición y Portoviejo, que ocupaba el sexto lugar pasa al quinto. La mayoría de las capitales serranas pierden 1, 2 ó 3 puestos, pero incluso se sabe ahora que esta clasificación basada en la categoría administrativa de capital sigue siendo en parte ilusoria: Santo Domingo que tenía 1.500 hab. en 1950, alberga 200.000, justo después de Machala (205.000) y hay otras tantas ciudades costeñas que crecieron más que muchas ciudades de



los Andes, menos atractivas. Sin ser ave de mal agüero, se puede entonces prever que en caso de una migración mayor a la que se conoce actualmente, y no totalmente imposible si se agravan las condiciones del campesinado serrano por algún acuerdo internacional que no preserve sus derechos, se llegaría a un éxodo poblacional masivo en dirección tanto del extranjero como de los suburbios costeros.

En el Oriente, Tena experimenta un crecimiento exponencial, de 351 hab. en 1950 a 17.000 en 2001, muy importante por cierto pero en nada comparable con el de Santo Domingo, favorecido por la situación estratégica de la ciudad entre la llegada de la principal interconexión costera con la Sierra y la salida de tres vías mayores hacia el sur (Guayaquil), el Oeste (Manta) y el Norte (Esmeraldas). En un futuro cercano podría ocurrir algo similar con Puyo, ubicada en la desembocadura de la principal interconexión amazónica, pero ese es otro tema... Por lo pronto se puede decir que la evolución oriental es más lenta, sobre todo en el sur. En el norte, el dinamismo petrolero está circunscrito y lastimosamente en conflicto permanente con la protección del medio ambiente ¿Se puede soñar con una explotación limpia?

## Conclusiones

Los flujos poblacionales moldearon a lo largo de los años la nueva fisonomía del país y provocaron grandes distorsiones en la jerarquización administrativa del territorio. La malla administrativa conserva en efecto la herencia del pasado en la organización de hoy.

La de Ecuador sigue la división departamental colonial y hasta cierto punto también la administración incaica que, a su vez, se sobrepuso a los remotos cacicazgos indígenas locales, como si el período que los arqueólogos han llamado Desarrollo Regional tuviera todavía su presencia en la realidad cotidiana. En consecuencia, lo que fue una buena adaptación al momento de su creación puede parecer inadecuado ahora. No es propio de Ecuador; es regla general.

Los estados del este de Estados Unidos, que corresponden a los territorios del inicio de la colonización, son mucho más pequeños que los del centro o del oeste, conquistados después y mucho menos poblados en el momento de su demarcación. En muchos países existen situaciones similares de distorsión entre el andamiaje administrativo heredado y las nuevas realidades ¿Será por tanto necesario modificarlo? Es una opción que pocos adoptan. La gente sigue muy apegada a su territorio, a su terruño. La malla francesa de municipios está muy poco adaptada a las necesidades de la administración moderna. Muchos de los municipios rurales tienen menos de 500 hab., lo que es inferior al tamaño de muchas comunidades campesinas andinas. Sin embargo la solución encontrada no fue de supresión sino de incentivos a la reagrupación en «comunidad de comunas». Los departamentos franceses, creados bajo la administración de Napoleón, fueron delimitados tomando en cuenta la división de los «países» o terruños heredados de la historia real y feudal y de la capacidad de movilización de un hombre a caballo hasta la capital del departamento; había que poder llegar en un día. Este tamaño

pareció demasiado pequeño en la construcción europea y se diseñó un nuevo eslabón administrativo, el de la región, que incluye un número entero de departamentos, sin desmembrar a ninguno. Es ilusorio pensar en hacer tabla rasa del pasado y de lo que fue y sigue siendo un marco vivencial fundamental de la población. Es sobre todo en la creación de nuevas entidades en lo que hay que reflexionar sin dejarse llevar por intereses particulares disfrazados en lo que los «forajidos» llamaron «politiquería».

Analizar las incongruencias mayores de la malla administraba ha permitido destacar algunos de los cambios mayores del Ecuador contemporáneo. El peso cada vez mayor de la población costeña no es una novedad, pero como todos los datos estadísticos, éste tiene que ser manejado con prudencia, sin olvidar que el peso absoluto de la población andina jamás ha sido tan grande como lo es ahora. La dinámica amazónica, pese a ser muy fuerte en porcentaje de crecimiento reciente, pierde su carácter espectacular si se toma en cuenta su peso poblacional.

El ordenamiento del territorio se basa primeramente en datos analizados detenidamente, puestos en perspectiva histórica y dentro del conjunto nacional, contando con las presiones regionalistas pero sin dejarse llevar por ellas. En contra de la opinión más difundida y errónea acerca del liberalismo, los grandes países sí tienen una política de Estado. Si no es a este nivel y con el indispensable diálogo social ¿dónde se harían los arbitrajes entre regiones? ¿cómo se mantendría el equilibrio nacional? Lo que implica, según la fórmula de Bour-

dieu, buscar «*cómo vivir juntos, iguales y diferentes*».

## Bibliografía

- Brustlein V., Waniez P.  
1997 Les divisions administratives et statistiques des pays d'Amérique du Sud, en Gondard P., Théry H., Velut S., Mailles fines pour un grand espace. La carte des divisions administratives des pays d'Amérique du Sud, *Cahiers des Amériques Latines, IHEAL*, Paris, N° 24, p. 3-35.
- Deler J.-P.  
1981 Genèse de l'espace équatorien, IFEA-ADPF, Paris, 279 p., más fotos fuera de texto.  
1987 *Ecuador, del espacio al Estado nacional*, Banco Central del Ecuador, Quito, 341 p.
- Dubly A.  
1990 *Poblados del Ecuador*, Corporación Editora Nacional, Quito, 420 p.
- Gondard P.  
1976-A *Estudio de la infraestructura de educación para la regionalización agrícola del Ecuador*, MAG/ORSTOM, Quito, 56 p. 14 mapas.  
1976-B *Estudio de la infraestructura de salud para la regionalización agrícola del Ecuador*, MAG/ORSTOM, Quito, 31 p., 10 mapas.
- Gondard P., López F.  
1983 *Inventario arqueológico preliminar de los Andes septentrionales del Ecuador*, Banco Central, ORSTOM, MAG-PRO-NAREG, Quito, 274 p., con fichas y mapas.
- Gondard P., Mazurek H.  
2001 30 años de Reforma Agraria y Colonización en el Ecuador (1964-1994), en Dinámicas territoriales, Ecuador, Bolivia, Perú, Venezuela, *Estudios de Geografía*, Volumen 10, Corporación Editora Nacional, PUCE, IRD, Quito, p. 1S-40.
- Gondard P., Théry H., Velut S.  
Mailles fines pour un grand espace. La carte des divisions administratives des pays d'Amérique du Sud, *Cahiers des Amériques Latines, IHEAL*, Paris, N° 24, p. 3-35.

INEC, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos  
1950 1974, 1990, 2001, Censos de población  
y vivienda, Quito.

Roux J.-C.

1994 *L'Amazonie péruvienne, un Eldorado  
dévoré par la forêt, 1821-1910*, L'Harmattan,  
Paris, 332 p.

1998 Bolivia-Brasil: una confrontación histórica  
sobre la placa geopolítica amazónica,  
en *La nacionalización de la Amazonía*  
(Garía Jordan P. y Salai Vila N. Edit.), Barcelona,  
Universitat de Barcelona, p. 175-203.



Nov-Dic 2006 **200**

Director: Joachim Kneop  
Jefe de redacción: Boris Muñoz

**El futuro ya no es como antes  
Ser joven en América Latina**

**COYUNTURA:** Raimundo Santos: La crisis en Brasil: Izquierda y política en tiempos recientes. Romer Conejo: China, un nuevo actor en el escenario latinoamericano.

**APORTES:** Alejandro Vial: "Enlatados" o modelos propios. Una hipótesis sobre el estancamiento latinoamericano. Nelly Arenas: El gobierno de Hugo Chávez: populismo de otrora y de ahora.

**TEMA CENTRAL:** Ernesto Rodríguez: Juventud, desarrollo y democracia en América Latina. Rossana Reguillo: La mara: contingencia y afiliación con el exceso. Xavier Andrade: Jóvenes en Guayaquil: de las ciudadelas fortaleza a la limpieza del espacio público. Sergio Balardini: Qué hay de nuevo viejo? Una mirada sobre los cambios en la participación política juvenil. María Paula Romo Rodríguez: Testimonio: política desde ¡Os jóvenes, ¿nueva política?: Oscar Dávila León; Felipe Ghiardo Soto: Trayectorias, transiciones y condiciones juveniles en Chile. Carlos Monsiváis. «Tú joven, finge que crees en mis ofrecimientos, y yo, Estado, fingiré que algo te ofrezco». Dina Krauskopf: Desafíos en la construcción e implementación de las políticas de juventud en América Latina. Néstor García Candini: La juventud extraviada. Entrevista de Sergio Chejfec. Jesús Ernesto Parra / Martín Aranguren: América Latina en dos voces y una posdata.

SUSCRIPCIONES	ANUAL	BIENAL
(Incluido flete aéreo)	(6 núm.)	(12 núm.)
América Latina	US\$ 56	US\$ 97
Resto del mundo	US\$ 86	US\$ 157

Pagos: Solicitar datos para el pago de las suscripciones desde América Latina y el Resto del Mundo a las siguientes direcciones electrónicas.

[info@nuso.org](mailto:info@nuso.org);

[distribucion@nuso.org](mailto:distribucion@nuso.org)