

**ECUADOR**

# **Debate**

## **CONSEJO EDITORIAL**

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

## **DIRECTOR**

Francisco Rhon Dávila  
Director Ejecutivo CAAP

## **EDITOR**

Fredy Rivera Vélez

## **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.

## **SUSCRIPCIONES**

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 18

ECUADOR: S/. 29.000

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 6

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR S/. 10.000

## **ECUADOR DEBATE**

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

Fax: (593-2) 568452

e-mail: Caap1@Caap.org.ec

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

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

## **PORTADA**

Magenta Diseño Gráfico

## **DIAGRAMACION**

DDICA

## **IMPRESION**

Albazul Offset

# ECUADOR

## DEBATE

40

ELABORADO POR

Quito - Ecuador, abril de 1997

### EDITORIAL

#### COYUNTURA

**Nacional:** Crisis política y retorno al gradualismo / 5 - 20

*Marco Romero*

**Política:** La caída de Bucaram y el incierto camino de la reforma política / 21 - 33

*Hernán Ibarra*

**Conflictividad Social:** Noviembre de 1996 a Febrero de 1997 / 35 - 44

**Internacional:** Crecimiento económico y riesgos de marginalización en tiempos de globalización / 45 - 57

*Wilma Salgado*

Equipo Coyuntura "CAAP"

#### TEMA CENTRAL

Globalización o nueva división internacional del trabajo / 59 - 71

*Jürgen Schuldt*

Un recuento de sus mitos: La globalización, el gran invento de nuestro tiempo / 72 - 94

*Alberto Acosta*

El proceso de globalización económica / 95 - 99

*Ana Lucía Armijos*

Globalización y la nueva retórica del desarrollo. Introducción al análisis de un régimen internacional / 100 - 122

*César Montúfar*

Etnicidad y globalización: La otra historia del movimiento de indígenas migrantes en la frontera México-Estados Unidos / 123 - 142

*Carmen Martínez-Novo*

#### ENTREVISTA

¿Qué le está pasando al Estado? / 143 - 151

Entrevista hecha por *Ruddy Santana* a

*Eric Hobsbawm*

Reservados todos los derechos. No se permite la explotación económica ni la transformación de esta obra. Queda permitida la impresión en su totalidad.

**PUBLICACIONES RECIBIDAS / 153 - 156**

**DEBATE AGRARIO**

Bioprospección en el Ecuador: Los casos de la Ayahuasca y el Convenio ESPOCH - Universidad de Illinois / 157 - 167

*María Sol Bejarano*

Causas estructurales de la deforestación en la amazonía ecuatoriana / 168 - 185

*Lucía Burgos*

**ANALISIS**

Los enfoques de género: Entre la gettoización y la ruptura epistemológica / 187 - 209

*Gioconda Herrera*

Género y medio ambiente / 210 - 222

*Antonio Romero*

Regionalización y descentralización post Bucaram / 223 - 228

*Fernando Carrión M.*

**CRITICA BIBLIOGRAFICA**

Identities indias en el Ecuador contemporáneo / 229 - 231

*Coordinador: José Almeida Vinuesa*

*Comentarios de José Juncosa*



## **Regionalización y descentralización post Bucaram**

Fernando Carrión M.<sup>1</sup>

*Para que la descentralización ocurra, se requiere, como condición básica, la existencia de la unidad como un todo. Dicho de otra manera, sin una propuesta real de descentralización, este proceso puede potenciar todos los vicios que arrastra y negar las virtudes que tiene. De allí que en la actualidad la descentralización sea la expresión vaga de un malestar y de un descontento local-nacional no siempre bien definido, que no llega a representar un movimiento social con un programa.*

**A** propósito de los últimos acontecimientos políticos, que se originaron con el triunfo electoral de Bucaram y su posterior destitución el 6 de Febrero, el tema regional ha cobrado nuevamente mucha actualidad en el país.

No se puede negar que Bucaram llegó al poder principalmente con la votación de la población rural y de las ciudades medias y pequeñas del país, en detrimento de las ciudades grandes. Es decir, triunfó con el apoyo de la periferia y la marginalidad del país. Sin embargo, en los seis meses de ejercicio del gobierno, invirtió esta posición original, exacerbando la conflictividad regional a través de una gestión que impulsó, entre otros aspectos, los siguientes:

- El **manejo de lo étnico**, con la creación de un ministerio ad hoc y del nombramiento de funcionarios contrarios a la dirigencia histórica de la CONAIE. Para ello se amparó en la representación de los pueblos indígenas amazónicos en detrimento de la serrana, provocando una división interna y regional del movimiento indígena. De esta manera, lo étnico fue entendido en su diversidad y, por lo tanto, en su localidad.

- En la **relación del Ejecutivo con el Congreso Nacional** se impuso un manejo clientelar (el hombre del maletín) que produjo una subordinación de lo político-partidario a lo regional. El caso más interesante resultó ser el de los representantes de la Amazo-

---

1. Director de FLACSO-Ecuador, Editorialista Diario HOY y Profesor Universidad Central del Ecuador.

nia, que actuando claramente con un sentido de pertenencia e identidad regional, formaron un bloque amazónico. Esta situación se consumó gracias a las entregas de partidas presupuestarias que hizo el Gobierno Nacional a ciertos diputados, para ser usados en sus respectivas provincias; lo cual condujo, entre otros aspectos, a un cambio en el carácter del parlamento: de legislador y fiscalizador, a gestor. Pero también impactó en las provincias a través de la duplicación de funciones en varios órganos de gobierno local y en la prolongación del clientelismo hacia la población.

- La **cooptación de la Asociación de Municipalidades**, bajo consideraciones puramente clientelares, se expresó en el control de la Presidencia de la AME y, por tanto, de gran parte de las municipalidades ecuatorianas. Tal situación, significó que la AME cumpla una función de intermediación, pero no del mundo municipal hacia el gobierno central sino de correa de transmisión unidireccional -y por tanto vertical y centralista- desde la Presidencia de la República hacia los municipios. Queda en duda la actuación de la AME en tres casos importantes: la violación de la autonomía del Municipio Quito, el archivo del proyecto de descentralización y el silencio respecto a la Ley de transferencia del 15%.

- Definición de un estilo de **gestión ubicuo de gobierno**, que se expresó, por un lado, en el hecho de que el Presidente de la República nunca anuló su administración ni en la capital de la República y peor en el Palacio de Gobierno. Y, por otro, en la realización de los llamados gabinetes itinerantes que se organizaron mensualmente en

las capitales provinciales donde, al más puro estilo velasquista, se repartía dinero a los pobres y entregaba cheques en blanco a las autoridades locales.

- Operativización de una definición de **descentralización suigeneris** que ubicó a los Municipios de Quito y Guayaquil en la periferia, más por su antagonismo con el gobierno central que por un real proceso de descentralización. De esta manera, mientras este antagonismo significó una confrontación directa con la ciudad de Quito y su gobierno local, en Guayaquil lo fue solo con la administración municipal.

- Por otro lado, no se puede desconocer como realidad histórica, que la organización y el sistema político tienden a localizarse y regionalizarse con más fuerza. Los partidos políticos expresan un sello regional: la Izquierda Democrática y la Democracia Popular son serranos, el PRE y los Socialcristianos costeños. El binomio presidencial se justifica más en la búsqueda de un equilibrio regional simbólico, que en la construcción de alianzas regionales.

Este conjunto de situaciones, aparentemente aislados e inconexos, generaron respuestas en cada uno de los ámbitos planteados, llevando a que haya casos extremos de reivindicación de la secesión regional (El Oro, Esmeraldas y Guayaquil). Pero también a que se prefiguren respuestas más orgánicas por la vía de la generalización de las llamadas Asambleas locales, sea por ciudades, como la de Quito; por provincias, como la del Azuay; o por regiones, como la de la Amazonía. Y, que además, exista la

reacción de los pueblos indígenas, que cada vez plantean con más fuerza la constitución de un Estado plurinacional.

Sin duda que estas nuevas formas de organización, representación y participación de la población puede llevar a que, por primera vez, se produzca una fuerte integración de las autoridades locales con sus respectivas sociedades regionales y locales y, por otro lado, expresen la presencia de nuevos poderes locales que tienden a establecer saludables equilibrios de poder nacionales, sustentados en su fortalecimiento y en la presencia de nuevos liderazgos nacidos de una nueva legitimidad: un rector universitario en el caso de Cuenca o un Alcalde en el caso de Quito. No se puede negar entonces que estas reacciones recuperan una condición histórica propia del país, originada en la diferencia regional de la cultura política y en el desigual desarrollo nacional.

De allí que los conflictos y heterogeneidades regionales sean uno de los componentes más importantes de la vida económica, social y política del país. La historia ecuatoriana es vista de manera diversa en la periferia que en los centros político y económico, cuestión que en la actualidad se torna más evidente. Por ello, muchos estudiosos de la historia ecuatoriana coinciden con la afirmación de que el Ecuador es el resultado de la suma de sus partes.

Según la primera Constitución del país -la de 1830- el Estado ecuatoria-

no se definió como unitario, dividido en departamentos, provincias, cantones y parroquias relativamente autónomas. Fueron tres departamentos, ocho provincias y treinta y cinco cantones los que dieron vida a un estado republicano controlado por élites locales ancladas en una fragmentación territorial propia de las actividades que desarrollan los terratenientes, caciques y gamonales. En ese sentido, estas élites locales dominantes constituyen la "región" como su "patria" y, a partir de ella, piensan y configuran lo "nacional". Por eso la condición de patriota hace referencia más a lo regional, al "lugar donde se ha nacido", que a lo republicano (Quintero, 1992).

Maihuashca (1994) plantea que este tipo de organización expresaba un "federalismo de facto", que tenía como base a unos departamentos organizados a partir de sus tres principales ciudades: Quito, Guayaquil y Cuenca. En ese sentido, la organización del territorio y del estado nacionales tienen un origen policéntrico, donde cada una de las ciudades construye una cierta forma de memoria colectiva y de identidad social regional.

Las ciudades, fundadas y desarrolladas desde la colonia bajo una lógica dispersa y centrífuga<sup>2</sup>, no tienen por jurisdicción exclusiva al área urbana inmediata, sino que abarca a un ámbito socio-territorial más amplio; que surge del control del aparato de dominación (urbano-municipal) y de su impacto directo sobre la "hinterland"

2. "Morse, hace una caracterización útil de este esquema urbano al establecer el contraste entre la naturaleza centrípeta del poblado europeo, que concentraba y organizaba el comercio de una región, y el carácter centrífugo del latinoamericano, que tenía la función de controlar y administrar recursos que radicaban en el campo" (Roberts, 1980: 60).

(agrario, minero). Un radio de influencia que se expresa en un predominio de la ciudad sobre el campo, en que las urbes se convierten en un elemento determinante para la constitución diferencial, inédita y marcada de la sociedad y del territorio en regiones; y en la existencia de una relativamente escasa cantidad de población asentada en las ciudades, pero altamente privilegiada (Carrión 1993).

Posteriormente, y a escasos cinco años de la formación del Estado ecuatoriano, la Constitución de 1835 expresa la disolución de este federalismo de facto, cuando suprime los departamentos, definiendo la división política del país a partir de las provincias, cantones y parroquias. Esta determinación tiende a consolidar el proceso de "unitarismo real", sobre la base de la provincia como instancia intermedia del poder central hacia el poder local en formación, y del diseño de una política económica basada en arbitrios fiscales y proteccionismos estatales. Es un momento en que el unitarismo se constituye, paradójicamente, sobre la base de una atomización de la división político-administrativa nacional.

Este será un primer momento importante de división del territorio, sustentado en la provincia como eje de imposición del dominio de la visión unitaria de organización estatal. Por eso, en 1897 ya se contaban con quince provincias y 54 cantones, lo cual reafirma la idea de que, proporcionalmente, se crearon más provincias que cantones.

Luego se vive una lenta y difícil configuración del espacio nacional, al extremo que no solo existen problemas de definición de los límites territoriales del estado nacional -no tenemos piel,

como indicara el ex presidente Hurtado-, sino que también la organización territorial interna adolece de una definición clara. Allí están, por un lado, los múltiples conflictos limítrofes internos y, por otro, los continuos procesos de provincialización y de cantonización que vive el país (en los últimos 20 años se han creado tantos cantones como los ocurridos a lo largo de la historia nacional). Pero esta atomización del territorio nacional, sustentado en la creación de nuevos cantones y provincias, no ha sido suficiente. Hoy se pretende fundar nuevos países. Luego de la Consulta Popular convocada por el Presidente Durán Ballén en noviembre de 1995, se levantaron voces pidiendo la separación de Guayaquil y, luego del relevo presidencial, las provincias de El Oro y Esmeraldas también reclaman su independencia.

En la actualidad existen 21 provincias, 206 cantones y 1126 parroquias, organizados a partir del bicentralismo urbano Quito-Guayaquil (que suplanta al policentrismo). Esta trilogía (provincia, cantón y parroquia) representa una mayor presencia del estado en el conjunto del territorio nacional y una tendencia hacia una atomización agresiva del espacio nacional, sustentada en un municipalismo peligroso y en un esquema altamente centralista.

Las preguntas que quedan son evidentes. ¿Lo que estamos viviendo es parte del proceso de pulverización de lo nacional en beneficio de lo local? ¿Cómo asumir estas fracturas y diversidades que atraviesan el Ecuador, justo en un momento en que la globalización -antes que disolverlas- puede agudizarlas? ¿Es que aún no culmina el proceso de integración na-

cional basado en lo "regional" o es que estamos viviendo un proceso inédito en la historia nacional?

Sin duda que este conjunto de situaciones debe llevarnos a un amplio debate que encuentre soluciones adecuadas a la problemática de la integración nacional pues, caso contrario, iremos hacia su desintegración. Mucho más si ya se oyen voces irresponsables, como la del presidente de la Asociación de Municipalidades del Ecuador, que en vez de auspiciar un real proceso de descentralización, sostiene la necesidad de la secesión.

Para que la descentralización ocurra se requiere, como condición básica, la existencia de la unidad como un todo; dicho de otra manera, sin una propuesta real de descentralización, este proceso puede potenciar todos los vicios que arrastra y negar las virtudes que tiene. De allí que en la actualidad la descentralización sea la expresión vaga de un malestar y de un descontento local-nacional no siempre bien definido, que no llega a representar un movimiento social con un programa.

Si el esfuerzo descentralizador se enfrenta a la inercia histórica y tradicional centralizadora, ¿Cuáles son los factores históricos y estructurales que bloquean la descentralización?. Intentando responder a esta pregunta formulada por Alfredo Rodríguez (1996) se puede señalar, al menos, los siguientes factores:

La **resistencia al cambio**, en tanto se presenta como un obstáculo cultu-

ral y administrativo de las personas, los actores sociales y las instituciones para romper con los procesos inerciales en los cuales están inmersos. La oposición al cambio se expresa a nivel nacional cuando, por ejemplo, los profesores denuncian que la descentralización fragmentará sus demandas y por tanto su organización<sup>3</sup>. Pero también a nivel local cuando las autoridades municipales se oponen a la participación ciudadana.

El centralismo como una relación social que tiene sus bases de sustentación locales y nacionales, se opone a la descentralización en la medida en que sus actores principales pierden los privilegios que les brinda. El centro justifica su actitud por la baja capacidad de los entes locales para asumir las nuevas competencias, la dispersión de recursos no permite el desarrollo y la dificultad del control de la corrupción, entre otros.

El centralismo crea clientelariamente sus bases locales, con lo cual tiende a reproducir y fortalecer las élites locales. En ese sentido, la vieja tradición municipalista que caracteriza al Ecuador ha servido más bien como mecanismo para perpetuar las élites locales, estructuradas -a su vez- sobre relaciones patronales, gamonales y caciquiles. De allí que un proceso de descentralización que redefina las relaciones de poder y diseñe una nueva organización estatal tenga resistencias en estas élites locales, vinculadas -para su existencia y reproducción- con el centralismo. Por eso la propuesta

3. Sin embargo, la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres (CEOSL) en el año de 1993 introduce en su estructura orgánica las llamadas "Asambleas Regionales" con el fin de descentralizar la actividad de la Confederación. De esta manera, rompe con la inercia histórica del sindicalismo ecuatoriano y busca acompañar los procesos generales.

central del municipalismo gira alrededor de la distribución económica.

El **uniformismo**, porque al tratar a los desiguales como si fueran iguales tiende a reproducir la desigualdad (el centralismo). De allí que un principio básico de la descentralización sea respecto a la diversidad.

El **localismo**, en tanto pierde de vista la relación centro periferia y pone en primer plano lo local sobre lo regional y lo nacional. Se inscribe en la corriente del "Small is beautiful", que lleva a la atomización o minifundización de los ámbitos de la política. Pero así como la suma de las partes no definen el todo, la suma de lo local no define lo nacional. Puede substituirse el autoritarismo central por el caciquismo local. La descentralización es un proceso de confianza y de afianzamiento nacionales. Por ello, aquello de que los municipios son ineficientes o que son corruptos no tiene ningún sentido.

El **municipalismo** es una corriente que llevada al extremo cree encontrar solución a todos los problemas. Se convierte en el actor central, el objeto y el fin de la descentralización. Por ello se sostiene que creando más municipios y entregándoles más funciones se tendrá más democracia, eficiencia y desarrollo. Esta posición conduce a la pérdida de una perspectiva nacional de la descentralización, a

desconocer el tema crucial del gobierno intermedio y a homogeneizar el propio desarrollo local al no reconocer la existencia de otros poderes locales.

El **fiscalismo** tiene dos expresiones: según el centro, el tema del incremento de las trasferencia económicas debilita al gobierno y al desarrollo nacionales; es concebido como gasto y por lo tanto su incremento tiene efectos en las variables macroeconómicas (inflación, déficit fiscal). Según la periferia, la descentralización debe adoptarse sobre la base de mayores ingresos de redistribución nacional sin el incremento de nuevas competencias y de nuevos recursos locales (pereza fiscal). En este contexto de polarización de visiones el clientelismo intraestatal encuentra terreno fértil.

La **privatización y la desconcentración** pueden convertirse en factores regresivos, en la medida en que propenda a una mayor acumulación en sectores cada vez más restringidos, a que se reemplace la privatización por participación y a la representación se debilite. En ese sentido, no se debe confundir descentralización de descentramiento o privatización; pues mientras el primero busca la redistribución de la centralidad, el segundo conduce a una pérdida de la centralidad de lo público (Carrión 1997).