

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE  
CIENCIAS SOCIALES  
– Sede Ecuador –**

**PROGRAMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y GESTIÓN**

**MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES CON MENCIÓN EN  
DESARROLLO LOCAL Y TERRITORIO**

**CONVOCATORIA 2005 - 2007**

**Titulo:**      **Desarrollo del Cantón Catamayo : *desde lo local a lo regional***

**Autor:**      **Pablo Vélez Burneo**

**Marzo - 2009**

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE  
CIENCIAS SOCIALES**

**– Sede Ecuador –**

**PROGRAMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y GESTIÓN**

**MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES CON MENCIÓN EN  
DESARROLLO LOCAL Y TERRITORIO**

**CONVOCATORIA 2005 - 2007**

**Titulo:**      **Desarrollo del Cantón Catamayo : *desde lo local a lo regional***

**Autor:**      **Pablo Vélez Burneo**

**Asesor:**     **Pablo Ortiz Tirado**

**Lectores:**   **Víctor Hugo Torres**  
                 **Susana Balarezo**

**Loja, febrero 2009**

## ÍNDICE GENERAL

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>8</b>
<b>CAPITULO I.....</b>	<b>10</b>
<b>PROBLEMATIZACIÓN.....</b>	<b>10</b>
1.1 Breve revisión sobre desarrollo.....	10
1.2 El desarrollo en el actual contexto de globalización.....	14
1.3 El desarrollo local.....	20
1.4 El desarrollo sustentable.....	25
1.5 El desarrollo sustentable desde una mirada ético-cultural.....	28
1.6 El debate sobre región.....	33
<b>CAPITULO II.....</b>	<b>39</b>
<b>PERSPECTIVA DE INTEGRACIÓN DE LA REGIÓN FRONTERIZA ECUATORIANA – PERUANA: Desde lo local a lo regional.....</b>	<b>39</b>
2.1 La región de los Andes Bajos.....	40
2.2 La región en la época aborígen.....	41
2.3 La región en la colonia: la gobernación de Yaguarzongo.....	43
2.4 La región en la Gran Colombia.....	45
2.5 La región en el Gobierno Federal de Loja.....	47
2.6 La región en la actualidad.....	49
2.6.1 El plan binacional para el desarrollo de la región fronteriza ecuatoriana peruana.....	51
2.6.2 La descentralización del Estado para fortalecer los procesos de desarrollo regional.....	54
2.6.3 La demanda de mayor equidad territorial.....	57
2.7 El cantón Catamayo y la región binacional.....	66
<b>CAPITULO III.....</b>	<b>70</b>
<b>CONTEXTO HISTÓRICO DE CONFIGURACIÓN DEL TERRITORIO CANTONAL DE CATAMAYO.....</b>	<b>70</b>
3.1 El territorio del cantón Catamayo.....	70
3.2 Los primeros asentamientos.....	71
3.3 Época incásica.....	72
3.4 Época colonial.....	73
3.5 Época republicana.....	76
3.6 La época contemporánea.....	79
3.7 El cantón Catamayo en el devenir del nuevo siglo XXI.....	84
<b>CAPITULO IV.....</b>	<b>87</b>
<b>APROXIMACIÓN A UN ENFOQUE DE GESTIÓN DEL DESARROLLO LOCAL DEL CANTÓN CATAMAYO.....</b>	<b>87</b>
4.1 Percepción de los actores locales.....	87
4.2 Fortalezas – oportunidades – debilidades – amenazas (FODA).....	96
4.3 Análisis general de la problemática de desarrollo cantonal de Catamayo.....	98
4.4 Aproximación a un modelo de gestión del desarrollo local del cantón Catamayo.....	106
<b>CAPITULO V.....</b>	<b>113</b>
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>113</b>

actividades. Sin embargo, cada una de ellas ha funcionado por su lado sin preocuparse de las demás, razón por la cual han surgido inconvenientes de descoordinación y repetición de acciones; y, iv) acumulación económica y sectores prioritarios, en el sentido que, cualquier política de desarrollo regional tiene que precisar cuáles serán los sectores o ramas nucleares del proceso de acumulación económica.

Hoy por hoy, la globalización está favoreciendo procesos de integración que a su vez originan la emergencia de economías regionales que tienen como actor principal del desarrollo las inversiones y el comercio. Este fenómeno se lo puede constatar en Europa en el que se habla de *superregiones*, de unas regiones que ya no coinciden con las fronteras de los viejos Estados nacionales, sino que son regiones conformadas por territorios pertenecientes a distintos Estados nacionales; como por ejemplo, la ciudad de Barcelona en España, tiene más vínculos con el Norte de Italia y con el Sur de Francia, que con otras regiones de la propia España (Moncayo, 1995:30).

## ***CAPITULO II***

### ***PERSPECTIVA DE INTEGRACIÓN DE LA REGIÓN FRONTERIZA ECUATORIANA – PERUANA: Desde lo local a lo regional***

Pablo Ospina (2004:44) destaca que el Ecuador es un “espacio de regiones” o un espacio “regionalizado”, las cuales han protagonizado la historia espacial del país. La región, en su opinión, es “un espacio en el que se produce el encuentro de las estructuras construidas y la memoria de la naturaleza”. Es decir, es el espacio físico donde se articulan y/o concentran las acciones humanas con el entorno natural.

En la tradición ecuatoriana, desde el punto de vista natural, el país ha sido dividido en cuatro regiones: región litoral o costa, región andina o sierra, región oriental o amazónica, y la región insular o de las Islas Galápagos. Sin embargo, una lectura más atenta del ambiente y de las características históricas de esos espacios, nos desafía a realizar una regionalización más fina. Ospina (2004:45) propone considerar la existencia de dos costas, de dos sierras y de dos amazonías, a tiempo de considerar un conjunto de transiciones entre unas y otras. En el caso de la sierra, nos llama la atención

sobre las diferencias entre “la sierra centro-norte” y la “sierra austral” separadas por el enorme y abrupto nudo del Azuay.

La idea de la existencia de una “región austral” integrada por El Azuay y Loja (incluyendo a Zamora, Morona Santiago y El Oro), fue reconocida en los hechos en la constitución del estado ecuatoriano en 1830, cuando se crearon los departamentos del Ecuador (región Centro-Norte), Guayaquil (costa) y Cuenca (región austral) que negociaron la integración nacional (Maihuashca, 1994). Sin embargo, la llamada “región austral” presentaba una clara discontinuidad entre Cuenca y Loja, puesto que esta última, reclamaba con insistencia su autonomía frente a Cuenca. La historiografía producida en estos últimos años, ha analizado con mayor sutileza estas diferencias, mostrándonos que en efecto, es posible diferenciar en la llamada “región austral” la región de Cuenca de la de Loja.

A la región de Loja, Pío Jaramillo la denominó en 1955 “Región Sur” o “Región Fronteriza” (Jaramillo, 1955) recogiendo argumentos muy persuasivos de historia, pero quedó atrapado en los conflictos entre Ecuador y Perú que lo llevaron a sobrevaluar la frontera en el río Macará; en tanto, en las investigaciones recientes se considera que la “Región Sur” no puede ser entendida si no se considera el norte peruano (Piura, Tumbes y Jaén), planteándonos reconsiderar la construcción de esa región, a la que la denominan “Los Andes Bajos” o “Región Binacional” (Ramón, 2008).

Esta región, de “Los Andes Bajos”, muestra características ambientales particulares y un proceso histórico de búsqueda de autonomía, atravesado por diversos procesos de integración a espacios mayores o a los respectivos estados nacionales del Ecuador y el Perú, que han dificultado su constitución como región. En medio de este conflicto de integración al estado nacional y de autonomía regional, es posible leer el proceso histórico de esta región.

## **2.1 La región de los Andes Bajos**

La región comprendida entre Oña (límite sur del Azuay) y Huancabamba (cerca de Cajamarca), ha sido denominada, actualmente como la “región de los Andes Bajos” (Ramón, 2008; Hocquenghem, 2003). Se trata de una región original en el conjunto andino, caracterizada porque en esta sección pierden altura los andes, desaparecen los glaciares de altura, la cordillera occidental pierde su carácter longitudinal (norte-sur) para convertirse en estribaciones transversales que se dirigen a la costa, lo cual crea una región particular con un relieve bajo pero muy accidentado, una franja pequeña de páramo arbustivo, hoyas estrechas y transversales, suelos mineralizados y un subsuelo atravesado por la falla de Huancabamba que presenta importantes mineralizaciones (Gondard, 1983; Deler, 1998).

Adicionalmente, en esta región se produce la transición en la influencia de las corrientes del Niño (cálida que viene del norte) y la corriente de Humboldt (fría que viene del sur) lo cual produce una fuerte inestabilidad climática y una transición manifiesta entre una zona más húmeda (la del norte) a una seca y desértica (del sur). Por sus características particulares, la región presenta fuertes discontinuidades y rupturas, ríos abruptos que dificultan el riego, pequeños valles, ausencia de volcanismo y menor variación diurna que el resto de los andes. En esta región, donde se suceden con mayor cercanía los diversos pisos y nichos ecológicos, se han desarrollado una serie de especies de flora y fauna endémicas de esa región, y presenta ventajas y desafíos específicos.

## **2.2 La región en la época aborígen**

A diferencia de los enfoques teóricos desarrollados en el Ecuador, que proponían que las regiones fueron visibles en la segunda mitad del siglo XVIII, cuando la crisis obrajera, las reformas borbónicas y las políticas de libre comercio de España, produjeron una diferenciación entre la sierra Centro-Norte, la sierra Austral y Guayaquil, Galo Ramón, en su reciente trabajo, señala que la construcción de las regiones, debido a que tocan a aspectos culturales de larga data, es necesario analizarlas con una mayor profundidad temporal, que aquella definida por los ritmos económicos de los últimos años.

Ramón (2008) sostiene que, el primer atisbo de región en los Andes Bajos, se produjo entre los años 500 y 1450, cuando la región fue poblada por grupos de origen “protoshuar” que le dieron cierta unidad cultural. Entre los principales rasgos culturales, destaca que los señoríos étnicos de la región (los paltas, los guayacuntu, los tallanes, los bracamoros e incluso los yaznez) hablaban una misma lengua, mantenían intercambios y flujos migratorios de ida y vuelta, manejaban la humedad con técnicas similares para aprovechar el agua lluvia, habían marcado el territorio con petroglifos con rasgos estilísticos similares (figurativos abstractos) y que mantenían redes de conocimiento shamanístico es decir, tenían rasgos culturales y sistemas económico-sociales parecidos: (Ramón, 2008; Caillavet, 1995). En este proceso, se estaba construyendo en la zona, una región transversal, que iba desde el Alto Chinchipe en la amazonía hasta la costa, que aprovechaba las características de los andes bajos que permitían una fluida relación entre las tres regiones naturales, buscando una gran complementariedad.

Este proceso de integración transversal habría sido interrumpido por la conquista incaica y la integración al Tahuantinsuyu entre 1450 y 1532. Como destaca Deler “Este movimiento de integración político–militar, cuyo resultado fue la constitución de imperios centralizados controlados por una etnia victoriosa, alcanzó, en efecto, proporciones considerables con la implantación de la paz inca sobre cientos de millares de kilómetros cuadrados”, desarrollándose de esta manera lo que posteriormente se llamaría el imperio del Tahuantinsuyu (Deler, 2007:30). Henri Favre citado por Deler (2007:30), señala que el imperio Inca logró la integración del orden social tradicional, a través de la organización piramidal y segmentaria de las etnias andinas sobre las que se apoyaba. Es decir, “prolongaba y encabezaba el andamiaje de los cacicazgos, de la misma manera que estos lo hacían con el del ayllu”.

La cohesión del imperio Inca se logró a través de la excelente comunicación lograda con la red de caminos llamada “Cápac Ñan”. El gran camino de los Andes, al que se daba mantenimiento permanente, era parte sustantiva de una política de Estado, indispensable para la conservación del Tahuantinsuyu. La estructura de la red de comunicación esencialmente meridiana unía los extremos de los dominios del Inca, desde el Sur de la actual Colombia, hasta el centro-norte de la actual Argentina (Mendoza) y el centro de

Chile (Santiago) extendiéndose su dominio aproximadamente 4.000 km. “A partir del sur del Ecuador numerosas vías transversales lo enlazaban con un segundo itinerario, esta vez costanero. Aunque el ancho de las vías varía en función de su importancia, de 2,5 hasta más de 10 m, todas obedecían a los mismos patrones [...]” (Gondard, 2004:296). Adicionalmente, los incas cortaron la relación de los grupos serranos con los selváticos, obligando a éstos últimos a profundizarse en la hylea amazónica, rompiendo de esta manera el área cultural de origen “protoshuar” que se había integrado en pasado: autonomía regional e integración a un estado mayor, en plena época aborígen.

### **2.3 La región en la colonia: la gobernación de Yaguarzongo**

Según destaca Pío Jaramillo Alvarado [1955] (1982:135-175) al reseñar el contexto histórico colonial de la región sur ecuatoriana, Loja se caracterizó desde su fundación por su posición histórica y geográfica como el centro administrativo donde convergían y se irradiaban todas las actividades de una época de integración de las gobernación de Yaguarzongo que integraba a los corregimientos de Loja, Piura y Jaén, es decir a las actuales provincias de Loja, Zamora, El Oro, y los departamentos de Piura, Tumbes y Jaén del Perú.

Según Ramón (2008), Yaguarzongo fue una región inspirada por Juan de Salinas que buscaba unir una zona minera (Zamora y Zaruma), con una agropecuaria (Piura, Loja) y un Puerto (Paita), modelo que en aquella época, permitía una alta complementariedad. A pesar de su lógica económica irreprochable”, tenía dos problemas que la hacía inviable: de una parte, desafiaba a los poderes centrales de Quito y Lima; y de otra, el proyecto era socialmente insostenible, porque se basaba en el intento de convertir en conciertos a los indios selváticos que nunca habían sido ni siquiera tributarios: semejante equívoco solo provocó la muerte de numerosísimos indígenas, sino de uno de los levantamientos más radicales de la historia, el levantamiento shuar de 1599 que terminó con la explotación de oro de Zamora.

La disolución de Yaguarzongo resintió la unidad de la región, aunque el eje económico Loja-Piura continuó funcionando con altibajos durante toda la colonia, tal como lo puntualiza Deler (2007:150-152):

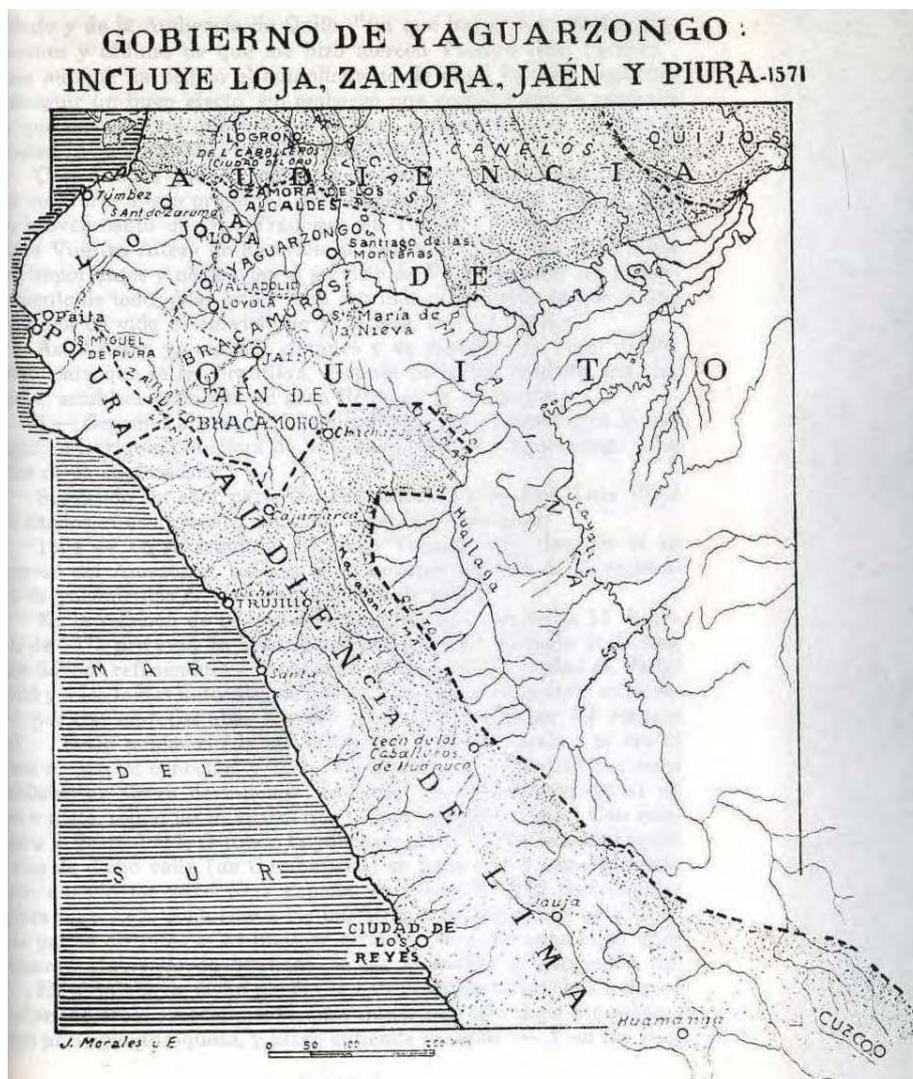
Durante todo el periodo colonial, importantes lazos económicos dieron cierta coherencia regional al conjunto de tierras situadas en los confines de las Audiencias de Quito y de Lima. En lo esencial, parece que la región de Piura mantuvo ventajas en las relaciones con el sur de la Audiencia de Quito – Loja y sobretodo Guayaquil – antes que con el resto de la Audiencia de Lima, incluso con la misma región vecina de Trujillo. [...] Una buena parte de los Andes de Loja está, en efecto, drenada por los afluentes del Chira y se sabe que el más importante de los itinerarios incaicos, en esta parte del imperio, iba en paralelo a los valles del Chira y del Catamayo. Este eje funcionó durante toda la colonia y el trazado de la actual carretera panamericana permanece muy próximo a él. Esta carretera fue hasta comienzo de los años 1970, la única conexión terrestre carrozable, en cualquier estación del año, entre el Perú y el Ecuador [...]. Tal era el peso de la historia colonial al momento de la desintegración del imperio español al comienzo del siglo XIX. La fijación de la frontera peruano – ecuatoriana no necesitó menos de cuatro tratados, firmados aunque no ratificados por los parlamentos de uno de los dos países, seis protocolos de convenio, dos arbitrajes internacionales (España y U.S.A.) y cuatro grandes crisis con guerras, en un poco más de un siglo [...].

A diferencia de lo que ocurría entre los Andes equinocciales y el litoral, en el extremo austral de la Audiencia de Quito, únicamente “... la región de Loja escapaba del haz de itinerarios convergentes hacia Guayaquil, pues una parte de los intercambios de la región de Loja se hacía con la región litoral de Piura; un itinerario conducía a Paita, por el bajo valle del río Chira que formaba entonces el límite entre las Audiencias de Quito y Lima” (Deler, 2007:95).

La adscripción de Quito a la Nueva Granada en el siglo XVIII, pero sobre todo, la creación de los estados de Ecuador y Perú atravesados por múltiples conflictos fronterizos fraccionaron las relaciones sociales y comerciales que se mantenían desde mucho tiempo atrás.

## Mapa No. 02

### Mapa del Gobierno de Yaguarzongo (Loja, Zamora, Jaén y Piura) en 1571



Fuente: Pío Jaramillo Alvarado, Historia de Loja y su Provincia, 1982 2da. Ed. H. Consejo Provincial de Loja.

## 2.4 La región en la Gran Colombia

En medio de las guerras libertarias lideradas por el General Simón Bolívar para independizar a los pueblos sudamericanos de la colonización española, durante el Congreso de Angostura llevado a cabo el 17 de diciembre de 1819, se trató de conformar una sola nación con los antiguos territorios coloniales llamados Virreinato de la Nueva Granada y la Capitanía General de Venezuela. Para aquel entonces, se estableció que la nueva nación llamada los Estados Unidos de Colombia, integraría los

territorios del noroeste del continente Latinoamericano y serviría de “piedra angular” para constituir un gran sistema de alianzas con América Latina meridional (Deler, 2007:47). Inicialmente los territorios que integraron esta gran alianza fueron los actuales Estados de Panamá, Venezuela, Colombia, Ecuador y otros territorios de menor proporción como Costa Rica, Guyana, Perú y una parte de Brasil.

Durante el Congreso de Cúcuta llevado a cabo en 1821, se redactó la Constitución de Cúcuta con la cual se creó la República centralista de la Gran Colombia, conformada sobre la base del antiguo Virreinato de Nueva Granada. La nueva República estaba constituida por los departamentos de Venezuela, Nueva Granada y Quito. Con la entrevista llevada a cabo por los dos libertadores José de San Martín y Simón Bolívar en la ciudad de Guayaquil durante el mes de julio de 1822; se acuerda la incorporación de la provincia libre de Guayaquil a la nueva República. Entre 1824 – 25 las victorias de Sucre en los Andes del Sur, dieron paso a la fundación de la República del Alto Perú, separada de la autoridad de Buenos Aires, la cual tomó el nombre de Bolivia (Deler, 2007:47).

El inicio del fracaso de la Gran Colombia, comenzó en el Congreso reunido en Panamá el 26 de junio de 1826, que buscaba sentar las bases de una sola confederación permanente de todos los estados americanos. Lamentablemente no asistieron a dicho llamado los actuales países de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y los Estados Unidos. Se da inicio entonces a las divisiones internas, las cuales condujeron a la guerra entre Colombia y el Perú. Las diferencias políticas que existían entre partidarios del federalismo y el centralismo, así como el conservadurismo y el liberalismo, provocaron tensiones regionales entre los pueblos que integraban la República de la Gran Colombia. Lamentablemente, en 1830 se disuelve la Gran Colombia con la separación del Ecuador y Venezuela (Deler, 2007:47).

La Gran Colombia existió como nación desde finales de los años 1820 hasta principios de los años 1830. El fracaso de la confederación de naciones, la creación y fracaso de la Gran Colombia y luego la creación de los estados de Ecuador y Perú, reforzaron el

concepto de frontera, partiendo a la región de los Andes Bajos, enemistad que se tornó progresivamente conflictiva.

### **Mapa No. 03**

**Mapa de la Gran Colombia dividida en 12 departamentos en 1824. Del Atlas de Venezuela (1840) de Agustín Codazzi.**



Fuente y elaboración: Enciclopedia Digital Wikipedia, 2008. [Consultado 2 jul. 2008]. Disponible en: [http://es.wikipedia.org/wiki/Imagen:Gran\\_Colombia\\_map.jpg](http://es.wikipedia.org/wiki/Imagen:Gran_Colombia_map.jpg)

## **2.5 La región en el Gobierno Federal de Loja**

La unidad de la República del Ecuador en los primeros años de vida, se sostenía en una frágil negociación entre las regiones y localidades, así como en los pactos entre los caudillos, que matizaban sus relaciones con crudos enfrentamientos. Loja se sentía maltratada en estos pactos y negociaciones, pues continuaba adscrita al Departamento de Cuenca. En 1859, con la separación del General Robles del Poder Ejecutivo, se produjo una crisis política de disolución del país, que dio paso por un lado a la aparición de varios Gobiernos Provisorios de Quito, así como otro en Guayaquil y Cuenca, mientras las demás provincias buscaban acogerse a las diversas banderas: se desconoció

la Constitución que unía a todos los pueblos del Ecuador, “quedando entonces cada uno de ellos dueño de su porvenir y árbitro absoluto de sus destinos”.

La crisis de disolución nacional dio la oportunidad a Loja para expresar su inconformidad con el estado unitario que la había marginado, creando un Gobierno Federal autónomo. Al respecto de estos acontecimientos históricos, Pío Jaramillo Alvarado (1982:355-357) señala que el Gobierno Federal Provincial de Loja duró un año a partir de la declaración de su autonomía el 18 de septiembre de 1859, lapso en el cual creó una nueva división territorial y política, creando cinco cantones: Loja, Calvas, Paltas, Zaruma y Jambelí.

Con la creación de estos cinco cantones, tal como lo enfatiza Ramón (2009), se retomaba la idea de unir una zona agropecuaria, una zona minera y un puerto, reprisando el viejo ideario colonial. La autonomía lograda por Loja fue fructífera en el sentido de permitirle crear una serie de instituciones que antes estaban en Cuenca, impulsar la educación superior y estimular su desarrollo intelectual. Sin embargo, no logró cambiar su modelo de desarrollo tradicional basado en la hacienda productora de vacunos, mulares y caña, como tampoco, logró construir las vías de enlace interno, y aquellas necesarias que la integrarían al resto del país. Estas limitaciones, provocaron su rápido desmembramiento: Zaruma y Jambelí se integraron a la nueva provincia de El Oro, mas tarde Zamora se separó de Loja, resintiendo la estructura de región del espacio.



localidades y pueblos<sup>21</sup>. Pero ese florecimiento se desarrolló en el marco de sociedades locales caracterizadas por la desigualdad y una ciudadanía restringida. Esto implicaba una reapropiación histórica y la construcción de símbolos identitarios. Este particularismo local, no impulsó agregaciones más amplias de escala regional. Se trata de representaciones sociales que adaptaron al plano local los modos de construcción nacional”. A diferencia, en el caso de la región sur, la idea mantuvo una escala mayor a la provincia.

En 1955, Pio Jaramillo Alvarado propuso la creación de una mancomunidad de provincias entre Loja, Zamora y El Oro, para formar lo que él denominó “Región Sur”, de manera de lograr un mayor peso en las negociaciones con el estado, para superar la marginalidad manifiesta que se evidenció de cuerpo entero en la guerra del 41 con el Perú, en que Loja quedó completamente desguarnecida.

La propuesta de Jaramillo fue continuada por diversos políticos e intelectuales lojanos, que por fin en la década del 60 tuvieron eco, logrando la conformación de PREDESUR, un ente regional que tendría como mandato desarrollar a las tres provincias fronterizas. Sin embargo, el balance de su acción durante los cuarenta años de vigencia fue mas bien negativo: PREDESUR entendió a la integración como un proceso burocrático, no se enraizó en la sociedad civil y en sus instituciones, estuvo sujeta a los vaivenes políticos coyunturales, fue utilizada políticamente para agendas personales y electorales, mostró ineficiencia, lentitud y corrupción, acompañada de una débil capacidad para movilizar los recursos necesarios y para emprender acciones de envergadura.

En el plano nacional, el tema de la región perdió peso, de manera que las entidades como PREDESUR fueron secundarizadas. Según refiere Ibarra (2005), ello se debió a

---

que ver con el hecho de que si bien ya la mayoría de las provincias serranas y costeñas prácticamente quedaron configuradas en la segunda mitad del siglo XIX, no fue así con la demarcación político administrativa hacia el interior de las provincias, donde prosiguió una incesante creación de cantones y parroquias durante el siglo XX. La fundación de un cantón, es un momento digno de ser considerado como hecho histórico. En términos proporcionales hay menos monografías de parroquias” (Ibarra, 2005).

<sup>21</sup> En efecto la población del Valle de Catamayo en la provincia de Loja no es ajena a este sentimiento cívico de identidad local, la cual es reflejada en la obra «Historia Monográfica de la Vida Socio – Económica de Catamayo», de la autora Ana Hortensia Quinde Burneo, editada por la Casa de la Cultura Ecuatoriana núcleo de Loja en 1980.

que el proceso de construcción estatal nacional redefinió “las relaciones entre Estado y sociedad”. Para finales del siglo XX los cambios por efectos del ajuste estructural en las funciones tradicionales del Estado, se acentuaron aún más por las presiones de la globalización y otras en los ámbitos regional y local, conllevando a un cambio en general de la “concepción del Estado nacional en su papel como expresión de la soberanía y proveedor de imágenes unificantes en lo que se concibe como identidad nacional”.

Sin embargo, esta acción unificante fue desafiada desde dos perspectivas: la de los pueblos indígenas y grupos étnicos que cuestionaron al Estado nacional como fuente principal de identidad demandando un “Estado pluralista cultural”; y desde regiones marginales que buscaban un mayor protagonismo político.

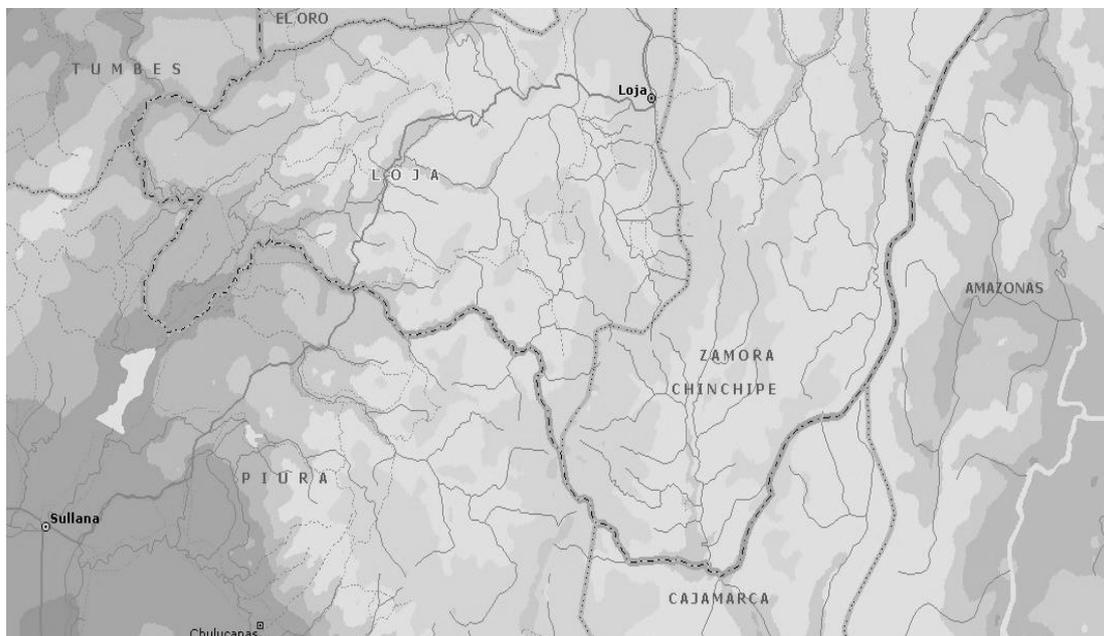
Con la firma de la paz con el Perú en 1998 se reactualizó el debate sobre la región, esta vez, bajo la idea de construir una “región binacional”, tema que creó varias expectativas en los dos lados de la frontera. Se plantearon varios proyectos, se realizaron varias reuniones que incluyeron acercamientos de organizaciones sociales y empresariales, buscando despejar el camino. Aunque la mayoría de avances fueron retóricos, el tema fue debatido con alguna profundidad. Con la propuesta de SENPLADES de crear la región 7 o región sur, el tema adquirió nueva actualidad y cambios respecto a la idea de la región binacional. Veamos esta discusión.

### **2.6.1 El plan binacional para el desarrollo de la región fronteriza ecuatoriana peruana**

En el tratado de paz suscrito en la ciudad de Brasilia en 1998 por los gobiernos del Ecuador y Perú, a más del Acta Presidencial, se firmaron también varios acuerdos destinados a garantizar la paz, el entendimiento mutuo y la integración fronteriza. Los tratados suscritos son: «Tratado de Comercio y Navegación»; «Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad»; y el «Convenio de Aceleración y Profundización del Libre Comercio».

## **Mapa No. 05**

### **Mapa de la frontera Sur del Ecuador**



Fuente: Enciclopedia Encarta, 2007. Elaboración: el Autor.

En el “Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad”<sup>22</sup> se contempla en su Título V el “Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza” con sus dos capítulos peruano y ecuatoriano. Este instrumento bilateral, con sus mecanismos de financiamiento, permitía la constitución de una entidad de derecho internacional público con capacidad de gestionar la captación de recursos y promover la ejecución de programas y proyectos. Su objetivo principal era elevar el nivel de vida de las poblaciones del sur y oriente del Ecuador y del norte y nororiente del Perú. Actualmente este organismo constituye el principal motor impulsador del desarrollo de la región fronteriza ecuatoriana - peruana.

---

<sup>22</sup> Hocquenghem y Durt (2002:43) acotan que con la suscripción de este acuerdo se da paso al proceso de globalización. En efecto señalan que: “la integración buscada en el marco de este proceso no es otra que la integración al mercado mundial y el desarrollo en perspectiva, en el actual contexto capitalista, de las fuerzas productivas, con especial atención a lo material, dejando de lado lo social. Entendemos entonces que los acuerdos de paz forman parte de los actos de sumisión a una hegemonía política económica que intenta, imponiendo una ley del mercado mundial único, someter el planeta a un orden neoliberal, según una tradición histórica particular que se enraíza en la Europa del siglo XVI y florece actualmente en los Estados Unidos de América del Norte”.

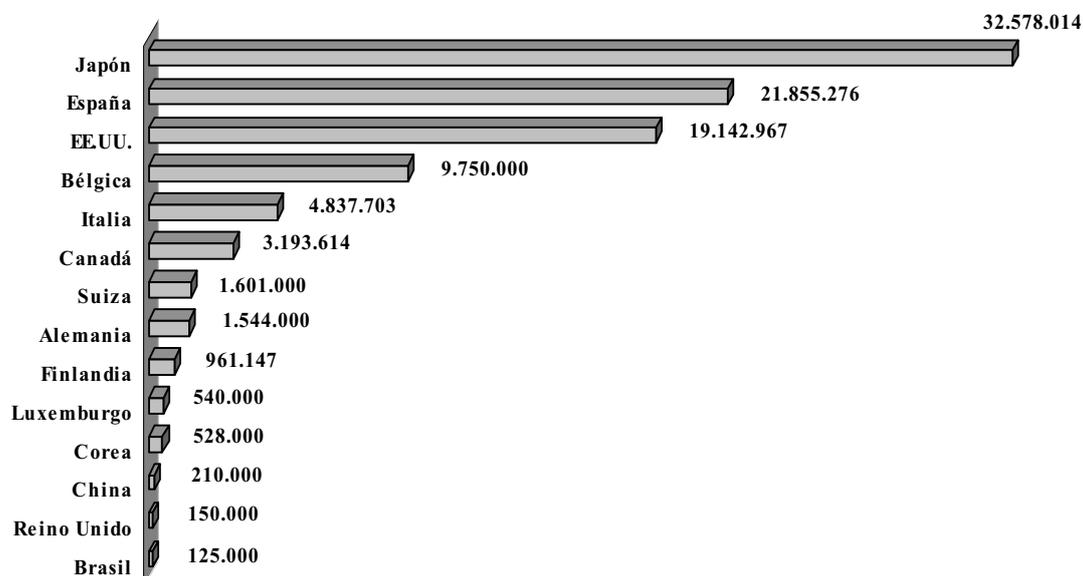
El diario El Comercio de fecha 14 de junio de 2008, en la sección dos página 19, recoge las declaraciones de María Isabel Salvador, Canciller del Ecuador, la cual afirma que “desde octubre de 1998, cuando se firmó la paz, hasta diciembre del año pasado, se invirtieron alrededor de US\$ 1.600 millones. La meta era invertir hasta octubre del presente año US\$ 3.000 millones en ambos países”. En vista de no haberse superado las expectativas de inversión se ha acordado ampliar la gestión del Plan Binacional fijándose un nuevo plazo hasta el 2013. Los inconvenientes surgidos a lo largo de nueve años de gestión han truncado uno de los programas importantes como es la construcción de cinco ejes viales transfronterizos, que suman aproximadamente 2.176 Km., de los cuales, 955 Km. corresponden al Ecuador, y 1.221 Km. al Perú.

En lo que respecta al Ecuador, el informe de gestión del Plan Binacional del mes de abril de 2008, refiere que la captación de recursos económicos ha sido de US\$ 437,51 millones, con el siguiente desglose: US\$ 241,78 millones se invirtieron en proyectos binacionales de infraestructura social y productiva; US\$ 65,79 millones en proyectos nacionales de infraestructura productiva; y alrededor de US\$ 129,93 millones en proyectos nacionales de infraestructura social y ambiental. “El mismo informe resume que el 54,10% del financiamiento proviene de recursos nacionales y el 45,90% de cooperación internacional no reembolsable. Entre el 2007 y el presente año, los recursos provenientes de cooperación internacional suman US\$ 116,59 millones, de los cuales US\$ 97,01 millones ya se han transferido y el resto está comprometido y en trámite. En este mismo período, los organismos internacionales también han transferido unos US\$ 26,04 millones. A su vez, están en espera otros US\$ 35,33 millones” (Diario El Comercio, 14 jun. 2008:19-2, c.1).

Las cifras muestran que la idea de crear una región binacional para asegurar la paz por la vía de la integración y el desarrollo, logró movilizar recursos, si bien no los esperados, una cantidad suficiente, al punto de posicionar la idea en las preocupaciones locales.

## **Gráfico No. 1**

### **Recursos económicos transferidos de la cooperación para el Plan Binacional hasta el año 2008**



Fuente: Diario El Comercio, 14 jun. 2008 : 19-2, c.1. Elaboración el Autor

### **2.6.2 La descentralización del Estado para fortalecer los procesos de desarrollo regional**

La descentralización en el Ecuador en la década de los 90 y 2000, fue parte de un proceso de achicamiento del Estado, propuesto para todos los países de la región.

Enríquez (2006a:101) en su ponencia “Descentralización y desarrollo local en América Latina: hacia una agenda común”, enmarca la reflexión sobre “los procesos de reestructuración del Estado: descentralización y autonomías”, y analiza las principales conclusiones de la *II Cumbre Iberoamericana de Descentralización y Desarrollo Local* realizada en la ciudad de San Salvador en Julio de 2005. Sus conclusiones fueron enviadas a través de misivas a los Jefes de Estado y de Gobierno de los países iberoamericanos que se reunieron en la *XV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno* (España 2005); así como también a los Jefes de Estado que se reunieron en la *IV Cumbre de las Américas* (Argentina 2005); y a los representantes de la Red

Interamericana de Funcionarios de Alto Nivel para la Descentralización (RIAD) de la OEA (Brasil 2005).

Los puntos solicitados a ser incorporados en las agendas de los Gobiernos fueron:

1. aprobar políticas nacionales de descentralización y desarrollo local, pero diseñadas por consenso entre los diferentes niveles del gobierno y los actores sociales y estableciendo, al mismo tiempo, referentes institucionales para su producción;
2. a partir de una redefinición concertada del papel de los gobiernos locales, hacer efectiva la transferencia de competencias de los organismos centrales a los organismos subnacionales del Estado, así como de los recursos para hacerlas efectivas;
3. fortalecer financieramente la gestión local, incrementando su capacidad recaudatoria, su acceso a los mercados de capital y estableciendo sistemas de transferencia transparentes y efectivos; así como asegurando mecanismos para la superación de los desequilibrios territoriales;
4. fortalecer las capacidades técnico – administrativas de las municipalidades, impulsando procesos de modernización que incluyan el desarrollo institucional y, como complemento, la creación o fortalecimiento de las carreras administrativas municipales;
5. promover la participación ciudadana, la transparencia en la gestión pública y la creación de espacios y mecanismos de deliberación local como condición indispensable para que la descentralización contribuya efectivamente a la gobernabilidad y al desarrollo local;
6. establecer programas de desarrollo económico local transparentes, que estimulen la iniciativa y la cooperación pública, privada y social para la creación de empleo productivo y para el combate a la pobreza;
7. integrar e incluir a los territorios y sectores de la sociedad históricamente discriminados por su género, etnia, condición social o edad, para que se conviertan en actores del desarrollo local;
8. profundizar las reformas políticas incluyendo a los partidos, de manera que se transformen en verdaderos promotores del desarrollo local y la descentralización;
9. crear y desarrollar mecanismos que permitan que los actores locales participen activamente en los procesos de integración regional;
10. abrir espacios y crear mecanismo para que las y los migrantes participen como actores de los procesos de desarrollo de sus municipios de origen.

En el marco de estas políticas generales para la región, la Constitución Política de la República del Ecuador aprobada el 5 de junio de 1998 por la Asamblea Nacional Constituyente, en el TÍTULO XI DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL Y DESCENTRALIZACIÓN, Capítulo 1 del régimen administrativo y seccional estableció en el Artículo 224 que la administración del Estado y la representación política se

ejercerá a través de provincias, cantones y parroquias. En tanto que el Artículo 225 precisaba que el Estado impulsará mediante la descentralización y la desconcentración, el desarrollo armónico del país, el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales, la distribución de los ingresos públicos y de la riqueza.

El Artículo 226 disponía que las competencias del gobierno central que no podrán descentralizarse eran: la defensa y la seguridad nacional, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión de endeudamiento externo y aquellas que la Constitución y convenios internacionales expresamente excluyan. Aclarando que la descentralización será obligatoria cuando una entidad seccional la solicite y tenga capacidad operativa para asumirla.

Respecto de los gobiernos seccionales autónomos el Capítulo 3 en el Artículo 228 aclaraba que los gobiernos seccionales autónomos serán ejercidos por los consejos provinciales, los concejos municipales, las juntas parroquiales y los organismos que determine la ley para la administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas. Los gobiernos provincial y cantonal gozarán de plena autonomía y, en uso de su facultad legislativa podrán dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras.

El Art. 229 facultaba a las provincias, cantones y parroquias a asociarse para su desarrollo económico y social y para el manejo de los recursos naturales. Estableciéndose en el Art. 230 que la ley determinará la estructura, integración, deberes y atribuciones de los consejos provinciales y concejos municipales, y cuidará la aplicación eficaz de los principios de autonomía, descentralización administrativa y participación ciudadana. Indicándose en el Art. 231 que los gobiernos seccionales autónomos generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de solidaridad y equidad. La asignación y distribución se regirán por los siguientes criterios: número de habitantes, necesidades básicas insatisfechas, capacidad contributiva, logros en el mejoramiento de los niveles de vida y eficiencia administrativa.

El Congreso Nacional aprobó la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social (Ley No. 27. RO/ 169 de 8 de Octubre de 1997). El Reglamento a la Ley de Descentralización del Estado fue dictado mediante Decreto Ejecutivo No. 1581. RO/ Sup 349 de 18 de Junio del 2001, por Gustavo Noboa Bejarano Presidente Constitucional de la Republica.

Desde el punto de vista teórico, el Ecuador contaba desde 1998 con un andamiaje legal auspicioso para promover y concretar los procesos de descentralización y desconcentración del Estado en los territorios subnacionales. Sin embargo, la descentralización estaba sujeta a las voluntades de los organismos seccionales y limitada por los escasos recursos nacionales, de manera que se produjo una descentralización “a la carta”, término acuñado en los debates, para referirse a una descentralización que seleccionaba solo aquellos aspectos en los que los organismos subnacionales creían lograr ventajas económicas, en tanto, el Gobierno Central, pretendía descentralizar competencias sin recursos. El tema cobró actualidad con los debates que más tarde promovió la nueva Constitución de Montecristi.

### **2.6.3 La demanda de mayor equidad territorial**

En el Ecuador desde hace algunas décadas atrás se ha insistido en la necesidad de “acabar” con el “centralismos estatal” y la bipolaridad absorbente que ejercen los dos grandes centros metropolitanos de Quito y Guayaquil, los cuales concentran la mayor cantidad de recursos del mismo Estado, al igual que del sector privado. Esta situación ha significado un crecimiento desarticulado de la economía nacional con efectos negativos, al concentrarse a su vez la economía, el poder y la aglomeración urbana con sus cinturones suburbanos de pobreza, en desmedro del sector rural que ha quedado relegado, produciéndose como consecuencia una verdadera diáspora de la población de todas las provincias del Ecuador hacia otros países, y en especial de las provincias australes.

El Diputado por la provincia de Loja José Bolívar Castillo, el 15 febrero de 2007, presentó al Honorable Congreso Nacional el “Proyecto de Ley de Desarrollo Regional”,

el cual fue discutido por la Comisión Especializada Permanente de Descentralización Desconcentración y Régimen Seccional, emitiendo el 20 junio de 2007 informe favorable para discusión en primer debate, cambiándole únicamente el nombre original por el de “Proyecto Ley de Desconcentración Regionalizada”, manteniendo íntegramente su estructura original.

El mencionado proyecto en la exposición de motivos, su texto introductorio refiere:

[...] Es necesario enfatizar que las regiones, como formas de articulación intermedia de un país entre lo nacional y lo local, no son sinónimos de similitud climática o ecológica, sino el resultado histórico de procesos de interdependencia o relación objetiva que se han dado, durante siglos, en áreas contiguas con climas y producciones diferentes, que han hecho posible y necesario el intercambio comercial y, obviamente, la interrelación. La identificación de una región o una unidad geo-económica responde, más bien, a un análisis de los flujos o vínculos económicos, culturales, políticos, históricos, ambientales, etc.

Respetando la actual división político-administrativa, es indispensable, para enfrentar el centralismo y forjar la unidad del país, reconocer la existencia de una evidente Regionalización Horizontal que responde a procesos históricos y proyecciones innegables [...]. Se requiere contar con la premisa indispensable de un sistema de Regionalización Horizontal en el que se reconozcan las siguientes regiones:

- REGIÓN 1.- REGIÓN NORTE: Base etno-cultural Chibcho-Afro-Cayapa; integrada por las provincias de Carchi, Esmeraldas, Imbabura y Sucumbíos.
- REGIÓN 2.- REGIÓN CENTRO NORTE: Base etno-cultural Quitucara; integrada por la provincia de Pichincha, con la subregión de Santo Domingo que aún la integra, y las provincias de Napo y Orellana.
- REGIÓN 3.- REGIÓN CENTRAL: Base etno-cultural Puruhá; corresponde a la Cuenca del Pastaza y está integrada por las provincias de Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo y Pastaza.
- REGIÓN 4.- REGIÓN DEL PACÍFICO: Base etno-cultural Mantense; integrada por las provincias de Manabí y Galápagos.
- REGIÓN 5.- REGIÓN DE LA CUENCA DEL GUAYAS: Base etno-cultural Huancavilca; integrada por las provincias de Bolívar, Los Ríos y Guayas.
- REGIÓN 6.- REGIÓN CENTRO SUR: Base etno-cultural Cañari; integrada por las provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago.
- REGIÓN 7.- REGIÓN SUR O DEL YAGUARZONGO: Base etno-cultural Palta; integrada por las provincias de El Oro, Loja y Zamora Chinchipe.



**Tabla No. 2****Resumen de la conformación y designación de los organismos del nivel subnacional.**

<b>NIVEL SUBNACIONAL: Organismos Regionales de Desarrollo</b>		
<b>Niveles</b>	<b>Conformación</b>	<b>Designación</b>
Directivo o Ejecutivo	Ministro Ejecutivo	Funcionario de libre nombramiento y remoción por parte del Presidente de la República
Consultivo y de Control	Junta Regional de Desarrollo	Representante del Presidente de la República quien la presidirá y será a la vez Ministro Ejecutivo del Organismo, + un representante del organismo nacional de planificación, quien será el Vicepresidente de la Junta, + un representante por cada uno de los consejos provinciales que integran la región. El representante deberá ser consejero provincial elegido por el respectivo consejo, + un representante por los municipios de la región. Este representante y su alterno deberán ser elegidos de entre los Alcaldes, + un representante designado por los ministros del sector de apoyo, + los gobernadores de las provincias que integran la región o sus delegados.
Nivel de Asesoría	-Dirección Regional de Planificación -Dirección de Asesoría Jurídica -Dirección de Auditoría -Dirección de Coordinación Multisectorial	Los directores y gerentes respectivos serán funcionarios de libre nombramiento y remoción del Ministro Ejecutivo del Organismo Regional de Desarrollo.
Apoyo	-Dirección Financiera -Dirección Administrativa -Secretaría General	Los Organismos Regionales de Desarrollo integrarán sus diferentes niveles administrativos con el mínimo indispensable de recursos humanos, no pudiendo en ningún caso sus gastos de operación ser mayores al 30% del presupuesto total de la entidad. Todos sus recursos humanos serán considerados empleados y estarán regulados
Operativo	-Dirección Técnica -Gerencias Sectoriales de Desarrollo Regional -Unidades Ejecutoras de Proyectos Específicos Multisectoriales	

	-Unidades de Operación y Mantenimiento de Programas y Proyectos Ejecutados	por la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público.
<p><u>Financiamiento:</u></p> <p>a) Asignaciones fiscales constantes en el Presupuesto General del Estado, así como ingresos provenientes de impuestos, tasas o contribuciones especiales establecidas por Ley;</p> <p>b) Los recursos que tenían asignados por Ley o Decreto los Organismos Regionales de Desarrollo existentes a la fecha de promulgación de esta Ley;</p> <p>c) Recursos propios de autogestión o ingresos por servicios administrativos, turísticos, técnicos o ventas de insumos para la producción;</p> <p>d) Recursos provenientes de empréstitos internos o externos destinados a la ejecución de proyectos especiales;</p> <p>e) Recursos provenientes de donaciones nacionales e internacionales;</p> <p>f) Recursos provenientes por servicios de fiscalización de obras que contrataren con la empresa privada equivalentes al 2% de los montos totales;</p> <p>g) Derechos de patente de los estudios e inventos que realice la entidad a través de su personal técnico con nombramiento o a contrato; y,</p> <p>La transferencia de recursos a los Organismos de Desarrollo Regional será directa, oportuna y automática a sus respectivas cuentas bancarias.</p>		

Fuente: Proyecto de Ley de Desconcentración Regionalizada, 2007. Elaboración el Autor.

Si bien se ha reconocido ampliamente que el centralismo político y económico ha sido el causante de la inequidad social y desequilibrio regional, poniendo en riesgo la frágil democracia y las posibilidades de desarrollo, hoy más que nunca, se reconoce que la descentralización es una medida indispensable, en palabras de Castillo (1995) citado por Guerrero (2005:121), para “devolver a la comunidad, a sus propias organizaciones comunitarias y de manera especial a los gobiernos seccionales, las atribuciones y facultades que les fueron paulatinamente arrebatadas por los afanes de control político del Estado centralista y sus propósitos incesantes y crecientes de suplantar a la sociedad civil”.

La propuesta de Castillo (2007) del “Proyecto Ley de Desconcentración Regionalizada” constituye un planteamiento interesante para la regionalización horizontal del Ecuador, en función de los procesos de interdependencia económica, cultural, política e incluso ambiental que a lo largo de la historia espontáneamente se han venido dando; sin embargo, no es menos cierto como lo afirma Guerrero (2005:122-123), que dicho planteamiento conlleva una serie de interrogantes.

Primeramente, la disputa por la sede principal del organismo de desarrollo traerá desacuerdos y posibles desuniones entre las mismas provincias que pasarían a conformar una sola región. Por otro lado, al crearse una nueva estructura de gobierno intermedio, es decir, la Junta Regional de Desarrollo, sobrevendrá la superposición de competencias y atribuciones con las demás instancias seccionales como son: la gobernación provincial, alcaldías y prefecturas. En dicha propuesta “permanecen al margen los representantes provinciales o regionales de los diferentes ministerios y no se dice que autoridad coordinará el proceso descentralizado. En el mismo orden, se mantiene al gobernador de la provincia con las tradicionales responsabilidades e igual forma de nominación, ubicando en un lugar secundario a las autoridades elegidas con el voto popular (prefectos y alcaldes)”.

Las reflexiones finales al “Proyecto Ley de Desconcentración Regionalizada”, en palabras de Guerrero (2005:123), suscita los siguientes interrogantes: “¿dónde queda la autonomía si la máxima autoridad regional o provincial será designada por el Vicepresidente de la República o el Ministro de Gobierno? ¿En qué condición quedan los prefectos y alcaldes? ¿Cómo se establecerá la sede principal de la coordinación regional, sin promover desconfianza y oposiciones? ¿Cómo se insertará la participación ciudadana en las diferentes instancias de gobierno y cuál será su real alcance dentro de la intención de profundizar la democracia?”.

Con la nueva Constitución aprobada en referéndum por el pueblo ecuatoriano en el 2008, la discusión de la regionalización y descentralización del país ha iniciado un nuevo proceso. En el Título V de la Organización Territorial del Estado, Artículo 239 se establece la creación de un sistema nacional de competencias de “carácter obligatorio y progresivo” con lo que se superaría la discrecionalidad señalada. El Artículo 242 establece la nueva organización territorial del estado en regiones, provincias, cantones, parroquias y regímenes especiales (los distritos metropolitanos, Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales).

La propuesta de SENPLADES de crear siete regiones quedó en suspenso, dejando a la iniciativa de los gobiernos provinciales de dos o más provincias con superficies

mayores a 20.000 Km<sup>2</sup> y con un número de población mayor al 5% de la población nacional, la posibilidad de crear una región en un proceso de ocho años, para lo cual elaborarán un proyecto de regionalización y un estatuto de autonomía regional que serán presentados para su aprobación por la Asamblea Nacional y la Corte Constitucional, respectivamente, para ser sometidos finalmente a una consulta popular en las provincias que así lo demandaren. Cada región autónoma elegirá un consejo regional y un gobernador/a regional que lo presidirá; será integrado por consejeros regionales urbanos y rurales de manera proporcional; e incorporarán en su gestión sistemas de participación ciudadana.

En cuanto a las competencias, ellas son divididas en “exclusivas” para cada uno de los niveles de gobierno y las “concurrentes” en las que pueden intervenir varios niveles. El sistema Nacional de competencias contará, según el artículo 269, con un organismo técnico que regulará el procedimiento y el plazo para transferir las competencias exclusivas (que serán obligatorias y progresivas), la gestión de las competencias concurrentes, resolver los conflictos de competencias, asignar las residuales o adicionales.

**Tabla No. 3**

**Resumen de las competencias de los diversos niveles de gobierno, según la Nueva Constitución**

<b>NIVEL DE GOBIERNO</b>	<b>COMPETENCIAS EXCLUSIVAS</b>
Estado Central	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Defensa nacional, protección interna y orden público</li> <li>2. Relaciones internacionales</li> <li>3. Registro de personas, nacionalización de extranjeros y control migratorio</li> <li>4. Planificación nacional</li> <li>5. Políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria; fiscal, monetaria; comercio exterior y endeudamiento</li> <li>6. Políticas de educación, salud, seguridad social, vivienda</li> <li>7. Areas naturales protegidas y los recursos naturales</li> <li>8. Manejo de desastres naturales</li> <li>9. Tratados internacionales</li> <li>10. Espectro radioeléctrico, comunicaciones y telecomunicaciones; puertos y aeropuertos</li> <li>11. Recursos energéticos; minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales</li> <li>12. Empresas públicas nacionales</li> </ol>
Gobiernos Regionales	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Planificar el desarrollo regional y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de</li> </ol>

	<p>manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>2. Gestionar el ordenamiento de cuencas hidrográficas y propiciar la creación de consejos de cuenca, de acuerdo con la ley.</li> <li>3. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte regional y el cantonal en tanto no lo asuman las municipalidades</li> <li>4. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito regional</li> <li>5. Otorgar personalidad jurídica, registrar y controlar las organizaciones sociales de carácter regional</li> <li>6. Determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencias de tecnologías, necesarias para el desarrollo regional, en el marco de la planificación nacional</li> <li>7. Fomentar las actividades productivas regionales</li> <li>8. Fomentar la seguridad alimentaria regional</li> <li>9. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias</li> </ol>
Gobiernos Provinciales	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial.</li> <li>2. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas</li> <li>3. Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional, obras en cuencas y microcuencas</li> <li>4. La gestión ambiental provincial</li> <li>5. Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego</li> <li>6. Fomentar la actividad agropecuaria</li> <li>7. Fomentar las actividades productivas provinciales</li> <li>8. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias</li> </ol>
Gobiernos Municipales	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y ocupación del suelo urbano y rural</li> <li>2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón</li> <li>3. Planificar, construir y mantener la vialidad urbana</li> <li>4. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración e aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley</li> <li>5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras</li> <li>6. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal</li> <li>7. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo a la ley</li> <li>8. Preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico, cultural y natural del cantón y construir los espacios públicos para estos fines</li> </ol>

	<ol style="list-style-type: none"> <li>9. Formar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales</li> <li>10. Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, sin perjuicio de las infracciones que establezca la ley.</li> <li>11. Preservar y garantizar el acceso efectivo de las personas al uso de las playas de mar, riberas, lagos y lagunas</li> <li>12. Regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos, que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras.</li> <li>13. Gestionar los servicios de prevención, protección socorro y extinción de incendios.</li> <li>14. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.</li> </ol>
Gobiernos Parroquiales	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Planificar el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial</li> <li>2. Planificar, construir y mantener la infraestructura física, los equipamientos y los espacios públicos de la parroquia, contenidos en los planes de desarrollo e incluidos en los presupuestos participativos anuales.</li> <li>3. Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural</li> <li>4. Incentivar el desarrollo de actividades productivas comunitarias, la preservación de la biodiversidad y la protección del ambiente.</li> <li>5. Gestionar, coordinar y administrar los servicios públicos que le sean delegados o descentralizados por otros niveles de gobierno</li> <li>6. Promover la organización de los ciudadanos de las comunas, recintos y demás asentamientos rurales, con el carácter de organizaciones territoriales de base</li> <li>7. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias</li> <li>8. Vigilar la ejecución de obras y la calidad de los servicios públicos</li> </ol>

Fuente: Constitución 2008

Como se advierte, aunque la Constitución es bastante detallada en señalar las competencias de cada nivel, su ejercicio estará completo, cuando se hayan creado las regiones, se hayan desarrollado las leyes secundarias y constituido los organismos del sistema nacional de competencias. En verdad, la Constitución marca el inicio de un proceso, que durará al menos ocho años en los que deberán dilucidarse una serie de aspectos aún oscuros en las competencias exclusivas y concurrentes. De todas maneras, se establece un vínculo orgánico más sólido entre parroquia, cantón, provincia y región, de manera que, el desarrollo local, de aquí en adelante, debe considerar todos estos espacios subnacionales para su gestión.

## 2.7 El cantón Catamayo y la región binacional

Hocquenghem y Durt (2002:44) refiriéndose a la región fronteriza<sup>23</sup> ecuatoriana - peruana, señalan que se trata de un espacio andino de transición entre los Andes septentrionales y centrales muy rico en recursos naturales. En este espacio, se relacionaron diversas sociedades a lo largo de las diferentes épocas: prehispánica, colonial, y republicana; caracterizándose “como un territorio de una gran riqueza de recursos culturales específicos, y diferentes de aquellos de los territorios que lo rodean”.

### Mapa No. 07

#### Mapa de la macro región andina binacional ecuatoriana - peruana



Fuente: Enciclopedia Encarta, 2007. Elaboración: el Autor.

La población de esta región reconoce su diversidad y diferencia de sus vecinos de la frontera, así como las complementariedades que a la vez los dividen y los relacionan. A criterio de Hocquenghem y Durt “esta población constituye una sociedad

<sup>23</sup> La región fronteriza se la ubica “...entre los paralelos 3° y 6° Sur y se extiende desde el litoral pacífico, 81°15’ Oeste, hasta la cuenca del Río Morona, 77° Oeste. Abarca las provincias ecuatorianas de El Oro, Loja, Zamora Chinchipe, parte de Morona-Santiago y los departamentos peruanos de Tumbes, Piura, junto con las provincias de San Ignacio y Jaén en el departamento de Cajamarca y la provincia de Condorcanqui en el departamento de Amazonas...” (Hocquenghem y Durt, 2002:44).

extremadamente fragmentada que afirma por lo tanto fuertes identidades locales que dificultan la emergencia de una conciencia de su identidad regional<sup>24</sup>, si bien se percibe diferente de sus vecinas”.

A pesar de todo, aún se mantienen costumbres sociales similares, compartiendo un entorno natural de cordilleras accidentadas. A criterio de Hocquenghem y Durt (2002), “tomando en cuenta el hecho de que la sociedad fronteriza se percibe diferente de sus vecinas, se puede pensar que si lograría fortalecer su conciencia de una identidad regional propia y proyectarla a nivel nacional, internacional y global, podría constituirse una verdadera región fronteriza<sup>25</sup>”.

En este contexto, cabe preguntarse: ¿es viable una visión de integración del cantón Catamayo desde lo local hacia la macro región fronteriza, como medio para propiciar su desarrollo? Sin duda la visión de integración tendrá que fundamentarse en el acceso igualitario<sup>26</sup> a las oportunidades de desarrollo ahora y en el futuro; a la satisfacción de las necesidades actuales del ser humano, en sintonía plena con el respeto a los sistemas naturales de los que dependen todos los seres vivos; precautelando de esta forma las

---

<sup>24</sup> A criterio de Félix Paladines (2006: 108,109), la Macroregión Norperuana – Surecuatoriana “antiguo gran espacio”, ha sido el escenario desde tiempos remotos en el pasado de relaciones de complementariedad eminentemente ecológicas y productivas. Nunca existió una separación física puesto que el paisaje serrano de Piura y Loja era uno solo, había continuidad, conformando una sola región natural que hunde sus raíces en la más antigua historia. Espacio en el cual florecieron culturas preincaicas como la nacionalidad Palta en el Sur del Ecuador, y la Guayacundos en el Norte peruano. “Entonces, no es solamente a partir de la etapa colonial que esta realidad se manifiesta” [...]. “Lo de las fronteras, lo de los límites es un hecho reciente, republicano especialmente, producto de acuerdos convencionales posteriores a la formación de los estados nacionales (las fronteras señaladas entre el Reino de Quito y el Virreinato del Perú durante la colonia, eran solo formales, jamás se constituyeron en un obstáculo para las diferentes formas de intercambio)”. [...] “Las sierras andinas de Piura y Loja eran un continuum, son un continuum. No hay como estudiarlas separadamente, como dos realidades extrañas la una a la otra: formaban y forman una única realidad, una gran macroregión. Sólo pueden estudiarse como una unidad geográfica, histórica y cultural [...]”.

<sup>25</sup> “Una macroregión, necesario es señalarlo, no es una entidad que responda a la voluntad o al deseo de nadie. No puede ser considerada como una realidad construida a partir de la voluntad o la conveniencia de alguien, persona o institución. No. Una macroregión es “un espacio económico que se basa en la producción y el intercambio de productos de interés común para las regiones que la forman”. Una macroregión engloba espacios regionales que, por su constante interrelación, “por la mancomunidad de intereses y de historia común entre sus diversas regiones”, llegan a establecer una lógica económica que las aproxima. [...] El inmenso potencial de esta macroregión se multiplicará si nos integramos realmente: sin prejuicios, sin egoísmos, pensando en el sueño del gran Inca Atahualpa, nuestro padre tutelar” (Paladines, 2006:116,117).

<sup>26</sup> Puesto que sostener las formas actuales de desarrollo que se vienen dando en el cantón Catamayo, equivaldría a transmitir las mismas desigualdades a las generaciones futuras.

necesidades de las futuras generaciones, considerando al crecimiento económico como un medio más que un fin para lograrlo. Dicha visión tendrá implícito fundamentalmente el desafío de fortalecer la gestión ambiental de los espacios geopolíticos que albergan los recursos naturales para la vida, y en los cuales se desarrollan las actividades económicas como son los territorios circunscritos a la administración del Estado, ya sea desde los ámbitos parroquial, cantonal, provincial, o según la nueva propuesta planteada en la constitución del 2008 de regionalización del Ecuador, así como también en la posible macro región fronteriza.

La visión compartida de futuro para el desarrollo cantonal de Catamayo deberá integrar, por consiguiente, las estrategias de desarrollo sectoriales para el ámbito local que deberán estar en sintonía con las estrategias regionales, de tal suerte, que se promueva la definición de políticas públicas tendientes a fomentar la integración desde los niveles locales hacia los regionales. Dichas políticas a su vez, sustentarían otras políticas de niveles intermedios: provincial, regional, y nacional. De esta manera, la visión de desarrollo local de Catamayo, la comprenderemos desde una propuesta de integración regional a través del fortalecimiento de la articulación (con sus propias dinámicas) que se llevan a cabo actualmente desde el contexto territorial.

Esto sería posible, si se consolida la región fronteriza, sobre la base de potenciar sus raíces históricas, los lazos familiares y comerciales que aún se conservan y que rebasan las fronteras políticas de los dos países (Ecuador – Perú). Lo que restaría será pues, que los gobiernos seccionales impulsen desde los ámbitos locales las estrategias que promuevan la integración regional, dentro de las cuales, será de mayor importancia revitalizar el intercambio comercial inter-regional, promoviendo la gran variedad de productos competitivos que pueden a su vez ser ofertados al mercado global. Sin duda para lograr este objetivo se deberá animar programas y proyectos de integración regional de las zonas binacionales de frontera<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Dichos programas y proyectos para fortalecer la integración de los pueblos de frontera deberán propiciar procesos de largo plazo, con la creación de espacios y oportunidades para el relacionamiento comercial, como por ejemplo: encuentros binacionales, ferias de integración, rondas de negocios, festivales culturales, asambleas populares de integración social y económica, mesas temáticas de concertación, intercambios de experiencias, promoción turística y cultural; así como, proporcionar información de mercados a través de medios de difusión masivos, y en general eventos de interés

De igual forma, como ya se mencionó en el campo ambiental, la relación binacional es de vital importancia toda vez que involucra y demanda el manejo conjunto de los recursos naturales compartidos, como por ejemplo la protección de las áreas naturales que han sido declaradas como tales, y que posibilitan la ampliación de las mismas a través del manejo de parques naturales binacionales para la conservación; así como también, el manejo binacional de cuencas hidrográficas, como por ejemplo la cuenca Catamayo – Chira para precautelar, y en el mejor de los casos, restablecer el equilibrio ecológico, considerando como propuesta primordial la atención a los servicios ambientales que proporcionan dichas áreas naturales. Otro aspecto que concierne la atención binacional constituye la deforestación y erosión de los suelos, y en general el involucramiento de las comunidades de frontera como actoras principales para el manejo de los recursos, precautelando la degradación de los mismos.

Las estrategias regionales de integración comercial que se impulsen tendrán el éxito deseado, en la medida que se logre articular proyectos binacionales para el mejoramiento de la infraestructura social, productiva y de comunicación, que favorezca la movilización de personas y productos entre la región binacional. Con lo cual por ejemplo, se logre revitalizar el antiguo corredor socio económico Cuenca-Loja-Piura-Lambayeque y sus zonas aledañas, dinamizando de esta forma en la actualidad una ruta ecoturística histórica comercial, al igual que se promovería también el fomento de la cultura de cada localidad de los distintos puntos de enlace. Paralelamente, se estaría incentivando la identidad regional de los distintos pueblos de la frontera binacional.

Por consiguiente, la integración del cantón Catamayo a la región binacional fronteriza será viable, si la región es viable, es decir, si logra construirse como tal, superando los diversos desafíos.

---

binacionales destinados a unir lazos de amistad, confraternidad y hospitalidad en el marco de la buena vecindad, y el “buen vivir”.